



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

**LA IDONEIDAD DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES PARA  
SATISFACER LAS NECESIDADES PÚBLICAS Y LAS EXIGENCIAS  
CIUDADANAS**

**MARÍA JOSÉ CHIBLE VILLADANGOS**

**MEMORI PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

PROFESOR GUÍA:

RAMÓN HUIDOBRO SALAS

SANTIAGO DE CHILE  
NOVIEMBRE 2014



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I – ASPECTOS GENERALES.....	14
1. Nociones Fundamentales.....	14
2. La Regulación Constitucional del Municipio en Chile.....	19
3. Reflexiones Finales del Marco General Expuesto.....	39
CAPÍTULO II - LAS ORDENANZAS MUNICIPALES.....	42
1. Aspectos Generales de las Resoluciones Municipales.....	42
2. Las Ordenanzas Municipales.....	47
3. El Control Administrativo sobre la Municipalidad: La Facultad Dictaminante de la Contraloría General de la República en materia de Ordenanzas.....	54
4. Análisis a la Jurisprudencia Administrativa.....	62
5. Conclusiones.....	74
CAPÍTULO III - Las Ordenanzas Municipales y las Necesidades Públicas.....	76
A. Tenencia Responsable de Mascotas.....	77
i. El Marco Normativo Actual.....	81
ii. Regulación Jurídica mediante Ordenanzas Municipales.....	84
iii. Límites al Actuar del Municipio.....	93
iv. Reflexiones y Desafíos.....	97
B. Cierre de Pasajes y Seguridad Ciudadana.....	100
i. Los Cierres de Pasajes y su Regulación Municipal en la Materia.....	104
ii. Control Externo sobre la Materia.....	112

iii.	Reflexiones y Desafíos en la Regulación Municipal de Cierre de Pasajes.....	115
C.	Ordenanzas Locales en Materia Ambiental.....	117
1)	Mantenimiento de las Áreas Verdes Locales.....	117
i.	Ordenanzas Locales en la Materia.....	119
ii.	El Control Externo de la Actividad Normativa.....	128
iii.	Valoración de la Regulación Municipal.....	130
2)	Uso de Bolsas Plásticas.....	132
i.	El Marco Normativo Actual.....	134
ii.	Ordenanzas Municipales Regulatoras.....	135
iii.	Límites al Actuar Municipal.....	141
iv.	Reflexiones y Desafíos.....	142
D.	Participación Ciudadana.....	146
i.	El Marco Normativo Actual.....	151
ii.	Ordenanzas Municipales y Participación Ciudadana.....	153
iii.	Límites al Actuar Municipal.....	172
iv.	Reflexiones y Desafíos.....	176
E.	Comercio Sexual.....	178
i.	El Marco Normativo Actual.....	179
ii.	La Regulación mediante Ordenanzas Municipales.....	182
iii.	Límites al Actuar Municipal.....	185
iv.	Reflexiones y Desafíos.....	187
F.	Conmutación de Penas.....	189
i.	El Marco Normativo Actual.....	190
ii.	Ordenanzas Municipales sobre la Materia.....	193
iii.	Límites al Actuar Municipal.....	200
iv.	A Manera de Reflexión.....	201

CAPÍTULO IV – CONCLUSIONES.....	203
BIBLIOGRAFÍA.....	216



## INTRODUCCIÓN

Una de las instituciones que busca dar respuesta a la interrogante respecto a como satisfacer las necesidades ciudadanas como parte de la organización administrativa del Estado es el municipio. Sabido es que la existencia del municipio no se debe a la ley, sino que sus orígenes son propios de la necesidad de organización del ser humano, siendo la institución municipal la primera sociedad política existente, el primer atisbo histórico de Estado<sup>1</sup>. Hay quienes incluso señalarían, debido a su *carácter natural*, que el municipio “salió directamente de las manos de Dios y que sus raíces están en las entrañas de la sociedad”<sup>2</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, en la materialización de la Municipalidad se plasmaría el ideario social existente en cada momento histórico determinado, el cual permearía luego la estructura estatal administrativa, penetrando por medio de su regulación hasta los aspectos más cotidianos de la vida de todo ciudadano. Lo anterior, siempre que dicha posibilidad de transformación no fuera obstaculizada, a su vez, por el Estado mismo y sus directrices políticas, y en virtud de ellas, por el rol que se asigna

---

<sup>1</sup> Jara Cristi, Manuel (1948): *Manual de Derecho Administrativo* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) pp. 168.

<sup>2</sup> Tocqueville, Alexis (2006): *La Democracia en América, Tomo I* (Santiago, Editorial Fondo de Cultura Económica) pp. 67.

al municipio, siendo posible vislumbrar dos municipios distintos y opuestos. El primero de ellos es una Municipalidad que, manteniendo la lógica nacional republicana que ha regido casi de forma ininterrumpida desde 1818 en este país, destaca por ser un espacio únicamente receptor, con facultades netamente funcionarias que solo permiten administrar los recursos previamente asignados, en áreas determinadas, otorgándole, solo en la medida de lo posible, soluciones a quienes logren acceder a ella. El segundo, un municipio de gobierno, que escuche y solucione conflictos concretos, pero que a su vez genere propuestas y cambios, traduciéndose en un espacio institucional extrañamente flexible, capaz de actuar y reaccionar ante una comunidad que se transforma con una velocidad inigualable.

En Chile, la regulación general de la Municipalidad fue heredada de la gobernación española que invadió y dividió las tierras en las que decidió asentarse. Es así como el 7 de marzo de 1541, Pedro de Valdivia formó “el Cabildo de la novísima ciudad de Santiago de Chile, nombrando dos Alcaldes, seis regidores, un mayordomo y un procurador”<sup>3</sup>. Desde ese momento, innumerables son las modificaciones legislativas de las cuales ésta peculiar institución ha sido objeto, siendo las más relevantes para la actualidad, aquellas ocurridas durante la década del 70, periodo en el cual se pretendió sentar nuevos cimientos en torno a la regulación territorial de lo comunitario,

---

<sup>3</sup> Letelier, Valentín (1918): *Génesis del Estado y de sus Instituciones Fundamentales* (Buenos Aires, Editorial Cabaut y Cía) pp. 35.

generándose una serie de disposiciones destinadas a ensalzar la noción del municipio como parte de una propuesta nacional ideada para asentar nuevos parámetros de lo que sería lo regional y lo local.

En la actualidad, la Municipalidad se encuentra definida en el inciso 2 del artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. Es por el mandato constitucional contenido en el artículo 118 de la Constitución Política de la República que dicho cuerpo normativo regula a cabalidad, y casi exclusivamente, las funciones, competencia, y organización, entre otras materias, del municipio. Decimos, casi exclusivamente, pues junto con la aplicación de la normativa general aplicable a la Administración del Estado, como las Bases Generales de la Administración del Estado, y las leyes de transparencia, entre otras, existe un vasto número de jurisprudencia administrativa y judicial que ha ido profundizando el actuar de ésta institución en aquellas áreas más desconocidas para el Municipio. Es así como tanto la jurisprudencia y la doctrina de los Tribunales de Justicia, como de la Contraloría General de la República, han hecho continuas y numerosas referencias a éste órgano estatal, especificando y a la vez, limitando la competencia de la Municipalidad y la correlativa

extensión de sus funciones.

En específico, el artículo 12 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el cual enumera las distintas resoluciones (Ordenanzas, Reglamentos municipales, Decretos alcaldicios e Instrucciones) que pueden adoptar las Municipalidades para reglar el funcionamiento de la comunidad sobre la cual deben velar, fija una de las facultades administrativas más importantes del Municipio. Es a través de las Ordenanzas y los Decretos municipales que el municipio ejerce sus facultades, en concordancia con las normas vigentes para cada temática, relacionándose así, a la vez, con la comunidad que lo rodea; y son los reglamentos municipales y las instrucciones, las resoluciones por medio de las cuales se regula la estructura interna de la propia institución. La libertad que el municipio posee, o los límites que se le han establecido en el ejercicio de sus funciones, judicial o administrativamente, son de especial relevancia, y han ido creando una jurisprudencia que es necesario conocer y considerar en el estudio del Derecho Administrativo. ¿Es el municipio una institución capaz de solucionar, tal cual lo espera la población, los problemas de sus ciudadanos? Pues pareciera ser que, manteniendo las formalidades necesarias que se requieren en la elaboración de todo acto administrativo, las Ordenanzas municipales podrían aportar la solución a los problemas locales de muchos chilenos a través de su regulación normativa.

Lamentablemente, descubriremos que el municipio es un ente inherentemente limitado, destinado a moverse en un espacio pequeño y altamente controlado. Dentro de los límites más evidentes y constantes, encontramos los Dictámenes que emite la Contraloría General de la República, los cuales, para la sorpresa de muchos, establecen las reglas del juego aplicando un estricto principio de legalidad en virtud del cual se llega incluso a impugnar actos administrativos, ordenándose la eliminación tanto de la Ordenanza en cuestión, como de los actos que a raíz de ella se llevaron a cabo.

Mirando al fin propio del Estado, que fuera concebido desde la década de los 70 en adelante, y en consecuencia del Derecho Administrativo que lo norma, brindándole especial atención al momento constitucional en el que Chile se encuentra en la actualidad, resulta de especial relevancia abordar este tema como un aporte al estudio de una institución que, de ser tomada en todo su esplendor y potencialidad, puede otorgar muchas respuestas a las necesidades que la ciudadanía busca hoy en día, pero por sobre todo, exige.

En definitiva, el presente estudio intentará estudiar el estado de la regulación local de las distintas áreas, y establecer igualmente las formas en que la Contraloría General de la República y los Tribunales de Justicia tratan las Ordenanzas Municipales de temas de relevancia social, tocando de forma paralela, las distintas facultades de ésta institución, intentando responder la interrogante respecto a si es el Municipio, a través de las Ordenanzas

Municipales, un medio idóneo para satisfacer las exigencias ciudadanas y dar respuestas a las necesidades públicas.

Para tal fin, se comenzará con una reseña sobre el contenido y la historia del municipio, revisando su actual estructura organizativa, y señalando las bases constitucionales y normativas que han entregado el fundamento legal para el ejercicio de sus facultades. A continuación, se expondrán los criterios generales que se extraen de la jurisprudencia administrativa contemporánea de la Contraloría General de la República.

En relación al concepto de Ordenanza Municipal del artículo 12 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Municipalidades, se analizará en detalle siete necesidades ciudadanas modernas y la respuesta que el Municipio ha ofrecido, a saber: la tenencia responsable de mascotas, el cierre de pasajes como tema de seguridad ciudadana, la protección de las áreas verdes y del cuidado del medioambiente, el uso de bolsas plásticas, los mecanismos de participación ciudadana locales, la regulación del comercio sexual, y la conmutación de penas. Recogiendo la jurisprudencia administrativa y las sentencias más significativas de los Tribunales Superiores de Justicia, nos detendremos en el detalle del ejercicio de las facultades municipales mencionadas, para poder así, apreciar las verdaderas opciones y limitaciones que han tenido las Municipalidades en el ejercicio de sus potestades normativas.

Finalmente se explicitarán las principales conclusiones, realizando un diagnóstico final del municipio en la actualidad, generándose una propuesta crítica que pueda contribuir con el desarrollo de nuestra sociedad a nivel comunal.

## **I. ASPECTOS GENERALES**

### **1. Nociones Fundamentales**

El Estado posee, como fin único y principal, el bien común, “no la simple suma de los bienes individuales de cada una de las personas que constituyen el grupo social, ni tampoco el bien propio de éste que sacrifica absolutamente a aquellas sino el bien común al todo y a las partes, al Estado y a las personas humanas que lo integran”.<sup>4</sup> En el cumplimiento de dicho fin, la actividad del Estado comprende tres funciones distintas: legislativa, jurisdiccional o judicial, y ejecutiva o administrativa. Ésta última función tiene como objeto ejecutar concretamente los mandatos de la ley, o mejor dicho “satisfacer de manera concreta inmediata y directa las necesidades colectivas de que se ha hecho cargo, dentro del marco fijado por la ley y de acuerdo con las circunstancias”<sup>5</sup>. A su vez, la actividad administrativa o ejecutiva del Estado, puede sub-clasificarse, según Aylwin A., de acuerdo a dos aspectos esenciales de la misma: la actividad directiva, la cual dirige o propone rumbos, siendo ésta la actividad gubernamental ejecutiva, y una actividad realizadora

---

<sup>4</sup> Aylwin Azocar, Patricio (1952): *Manual de Derecho Administrativo, Parte General* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) pp. 16.

<sup>5</sup> Aylwin Azocar, Patricio. Op. Cit. pp. 18.

que ejecuta dichos fines, esto es, la actividad administrativa propiamente tal. Si bien ambos aspectos son esenciales para la actividad estatal final, actuando en conjunto para la realización de los fines del Estado, “mientras la actividad gubernativa considera un móvil, un fin y una dirección superior, en relación al interés supremo del Estado, la actividad administrativa lo considera en relación al interés del servicio público que se trata de satisfacer”<sup>6</sup>.

En virtud de lo anterior, el Derecho Administrativo puede ser definido como “el conjunto de normas y principios jurídicos que rigen la organización y funcionamiento de los servicios públicos”<sup>7</sup>. Su principal límite es la Constitución Política de la República, existiendo a su vez, límites específicos, generados a raíz de las leyes que regulan las bases orgánicas de la administración pública en general, entendiendo por tales “el conjunto de principios o normas fundamentales que inspiran su organización y funcionamiento”<sup>8</sup>, y a cada uno de los servicios administrativos.

Si bien la Ley Orgánica Constitucional de Bases de Administración del Estado señala que se deben observar los “principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y

---

<sup>6</sup> Aylwin Azocar, Patricio. Op. Cit. pp. 27.

<sup>7</sup> Aylwin Azocar, Patricio. Op. Cit. pp. 30.

<sup>8</sup> Aylwin Azocar, Patricio. Op. Cit. pp. 63.

publicidad administrativas”<sup>9</sup>, doctrinariamente se ha señalado que son tres los principios esenciales que rigen el funcionamiento de las bases constitucionales de la administración de justicia: “el principio de la competencia (consagrado en el artículo 7 inciso 1º y 2º en relación con el artículo 6), el principio de la jerarquía (artículo 24), y el principio de la centralización (artículo 3)”<sup>10</sup>. Estos tres principios establecen las bases para el actuar de las Municipalidades, siendo de especial relevancia para dicha institución el principio de la centralización, esto es, “la existencia de un solo centro máximo de decisión o un solo centro máximo de mando, a partir del cual se dirigen todas las ordenes o mandatos que el resto de las unidades de la organización ejecutan y llevan a cumplido término”<sup>11</sup>, plasmado en el artículo 24 inciso 1 de la Constitución Política de la República, al señalarse que “le corresponde la administración de la República al Presidente de la República”. Es entonces, aquel único centro de decisión, el que, como centro organizativo, toma las disposiciones y las correspondientes medidas para alcanzar los objetivos de la institucionalidad. Lo anterior pasa a ser especialmente complejo, pues la actividad administrativa debe atender a tres órdenes distintos de intereses: los intereses generales de la nación, los intereses regionales, y los intereses locales. Como

---

<sup>9</sup> Ley N° 18.575: del 05 de diciembre de 1986, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Artículo 3.

<sup>10</sup> Soto Kloss, Eduardo (2010): *Derecho Administrativo, Temas Fundamentales* (Santiago, Editorial Legal Publishing, Abeledo-Perro) pp. 168.

<sup>11</sup> Soto Kloss, Eduardo. Op. Cit. pp. 168.

históricamente la política administrativa nacional ha demostrado ser lenta, ineficiente e inexacta para satisfacer las necesidades de la sociedad, dejando en un vacío legal, institucional, y material a los sectores periféricos de nuestro país, se ha intentando a lo largo de las últimas décadas “descentralizar”, “delegar” y “desconcentrar” el funcionamiento de la administración, entregándole una mayor autonomía a ciertos sectores territoriales de nuestro país; dentro de los cuales, se puede encontrar al territorio que queda bajo la dirección de la Municipalidad.

El artículo 3ro de la Constitución Política de la República, después de señalar que el Estado de Chile es unitario, dispone que “la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley”, estableciendo expresamente cual es la estructura administrativa del país, haciendo un evidente distingo entre descentralización y desconcentración. La descentralización se ha definido como aquel sistema por medio del cual “se le atribuye la administración de los intereses regionales y locales a órganos independientes del Poder Central, con amplias facultades para decidir por sí mismos sobre esos intereses”<sup>12</sup>, o bien por medio del cual se crea “una persona jurídica encargada de la gestión administrativa de un sector dado de la Administración del Estado”<sup>13</sup>. Es así,

---

<sup>12</sup> Aylwin Azocar, Patricio. Op. Cit. pp. 67.

<sup>13</sup> Soto Kloss, Eduardo. Op.Cit. pp. 211.

por medio del ejercicio del principio de la descentralización, que se ha dado origen a personas jurídicas estatales administrativas como las Municipalidades, atribuyéndoles así la mayoría de las funciones y facultades que poseen junto con la correspondiente autonomía administrativa. Por otro lado, por desconcentración se ha entendido “la radicación de una o más potestades administrativas que hace la ley en un órgano inferior dentro de la línea jerárquica de un ente de la Administración del Estado”<sup>14</sup>. Solo por medio de la ley es posible desconcentrar, como mecanismo jurídico, pues el “determinar las funciones o atribuciones de los servicios públicos”<sup>15</sup> es materia de ley de exclusiva iniciativa presidencial. Varias de las facultades de las Municipalidades se fundamentan en éste principio, generándose así facultades exclusivas, como la atribución de otorgar los permisos de edificación, o las patentes municipales. A su vez, la delegación del ejercicio de las atribuciones jurídicas la realiza un órgano administrativo, jerárquicamente superior a otro, a un órgano subordinado o dependiente, a través de un acto administrativo, siempre que dicha facultad este establecida previamente por ley. Es importante señalar que la delegación es un acto administrativo esencialmente parcial, público, revocable<sup>16</sup>, a diferencia de la

---

<sup>14</sup> Soto Kloss, Eduardo. Op.Cit. pp. 213.

<sup>15</sup> Constitución Política de la República del 22 de septiembre de 2005. Art. 62, inciso 4, n° 2.

<sup>16</sup> Ley N° 18.575 del 05 de diciembre de 1986, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Art 43.

desconcentración. Es en base a esos principios en virtud de los cuales actúan las Municipalidades como órganos de la Administración, pudiendo actuar como delegantes, o bien como delegados, por ejemplo, recibiendo el ejercicio de múltiples facultades, y administrando bienes propios de los servicios públicos<sup>17</sup>.

## **2. La Regulación Constitucional del Municipio en Chile**

En Chile, la regulación general de la Municipalidad fue heredada de España. Si bien tanto en España como en “las Indias” ésta institución sufrió una serie de cambios, para los cuales debe tenerse en consideración las características propias de cada país y de su respectiva ciudadanía, hay ciertos elementos que se mantuvieron estables a lo largo del tiempo. Diversos historiadores señalan que el Cabildo, junto con la gran mayoría de la estructura política de España, fue “trasplantada” desde el continente europeo a las Américas, para dotarse aquí, de nuevos contenidos. Pareciera ser incluso, que dicho símil institucional fue promovido por la Corona, afirmándose por Felipe II, en una cédula sobre la materia, que “(...) Porque siendo de una

---

<sup>17</sup> Ley N° 18.575 del 05 de diciembre de 1986, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Art. 34.

corona los reinos de Castilla y de las Indias, las leyes y orden de gobierno de los unos y de los otros deben ser lo mas semejantes y conformes que se pueda, los de nuestro consejo, en las leyes y establecimientos que para aquellos estados ordenaron, procuren reducir la forma y manera del gobierno de ellos al estilo y orden con que son regidos y gobernados los reinos de Castilla y León, en cuanto hubiere lugar y permitiere la diversidad y diferencia de las tierras y las naciones”.<sup>18</sup>

En principio, el Cabildo representaba a toda la sociedad, constituyéndose un espacio de participación general de la mayoría de los vecinos, pero manteniendo a la vez, la representación española, y llegando a ser, incluso, en el caso de Santiago, nexo directo con la corona española. Presididos por un Alcalde corregidor, de nombramiento real, existía también un segundo Alcalde en cuyo nombramiento intervenía toda la “población vecindada”. Las funciones locales de los Cabildos carecían en principio de límites precisos, abarcando atribuciones políticas, sociales, judiciales, legislativas, policiales, y económicas. Es que, pese a su origen foráneo, el Cabildo simbolizaba un espacio necesario de encuentro y asociación vecinal, de producción y subsistencia comunal, en un país largo y dividido, donde las distancias eran aún más extensas debido a las dificultades geográficas que se presentaban. Representando de forma directa la soberanía popular, “en esos pueblos

---

<sup>18</sup> Alemparte, Julio (1940): *El Cabildo en Chile Colonial: Orígenes municipales de las repúblicas hispanoamericanas* (Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile) pp. 15.

convivían campesinos suburbanos (chacareros), artesanos, hacendados, mineros, comerciantes, milicianos, religiosos, etc., que podrían tener desiguales condiciones materiales de vida, pero donde cada uno de ellos se sentía parte productiva dentro de esa comunidad. Todos eran reconocidos como vecinos por su oficio, domicilio y familia, lo que equivalía a la condición básica de ciudadano”<sup>19</sup>. Tras iniciarse el proceso de independencia y construcción nacional, y habiendo asumido Santiago un rol protagónico en dicho momento histórico, los Cabildos adquieren características homogéneas y transversales, haciendo eco de una cultura ilustrada que dejaba de lado la participación pueblerina cívica, y que posicionaba de manera definitiva a la elite del momento, donde ciudadanos escogidos pasaron a tomar las decisiones relevantes del país.

En este contexto, la Constitución de 1818 ya poseía un título dedicado a estos Cabildos, estableciendo como objetivo de los mismos el “fomentar el adelantamiento de la población, industria, educación de la juventud, hospicios, hospitales y cuanto sea interesante al beneficio público”<sup>20</sup>. Se le otorgaron así una serie de facultades dentro de las cuales el Cabildo administraría de forma exclusiva los impuestos, o bien, la recaudación y depósito de los propios de las ciudades y villas, las cuales “deberán ser invertidos en beneficio público”. Se

---

<sup>19</sup> Salazar V., Gabriel (2009): *Del Poder Constituyente de asalariados e intelectuales (Chile, siglos XX y XXI)* (Santiago, Editorial LOM) pp. 10.

<sup>20</sup> Constitución Política de la República del 10 de agosto de 1818. Título VI, Artículo 2.

le otorgó de igual forma el control sobre la policía urbana, al igual que el ejercicio de la justicia, nombrándose desde el Cabildo de la capital tanto al asesor y secretario del cuerpo de carabineros, como a dos asesores letrados, uno para cada Alcalde, que deberían asistir diariamente al juzgado a oír y dar dictamen en los juicios verbales, asistir a la formación de causas criminales y dictar providencias de los negocios contenciosos por escrito.

El mismo cuerpo legal, ahora del año 1822, mantuvo un título dedicado a dicha institución, pero reduciendo de forma importante los artículos que los norman, y ordenando “la subsistencia de los Cabildos en la forma que hoy tienen, hasta que el Congreso determine su número y atribuciones”<sup>21</sup>. Es ésta una Constitución más sistemática en el trato que otorga a la división geográfica y administrativa de la nación, siendo su “parte reglamentaria” una sección destacada en la separación de contenidos que se introduce en el mensaje, y agregándose dentro de sus primeros artículos, la limitación territorial del país.

Manteniendo el exhaustivo trato que recibieron los órganos estatales, parlamentarios y judiciales en la Constitución de 1822, la Constitución de 1823 es la primera que incluyó el concepto de “Municipalidades” en el Título XIX, ya subordinadas por texto expreso al “jefe político”<sup>22</sup>. Destaca

---

<sup>21</sup> Constitución Política de la República del 30 de octubre de 1822. Título VI, Capítulo II.

<sup>22</sup> Constitución Política de la República del 29 de diciembre de 1823. Título XIX, Art. 224.

igualmente, el trato detallado que recibieron las funciones de éste órgano estatal, pues no solo se afirma de forma genérica que “Corresponde a las Municipalidades en sus respectivos distritos: cuidar de la policía, instrucción, costumbres, cupo de contribuciones, formar sus Ordenanzas municipales sujetas a la aprobación del Senado y atender a todos los objetos encargados en general al Consejo Departamental: entendiéndose con estos consejos y la Dirección de Economía”<sup>23</sup>, sino que el artículo 220 enumeró funciones específicas para cada funcionario municipal. Establecía dicha norma: “Art. 220. Las funciones peculiares de sus individuos son las siguientes: 1.a. Los Alcaldes son conciliadores donde hay jueces de letras; y donde éstos faltan, son jueces ordinarios, nombrándose allí os regidores para la conciliación. En la capital no hay Alcaldes. 2.a. El regidor decano cuida: del mérito cívico, y de los demás servicios de los ciudadanos para dar cuenta al Senado y autoridades respectivas; del cumplimiento de los funcionarios y de la moralidad pública. 3.a. El segundo de la educación científica e industrial. 4.a. El tercero, de la policía de salubridad, seguridad, ornato, comodidad, y recreo: de las cárceles y abastos. 5.a. El cuarto, de las policías, seguridad y arreglo rural. 6.a. El quinto, de las artes, oficios, fábrica, y de todo género de industria. 7.a. El sexto, es el defensor y protector general de huérfanos y demás personas sin representación civil, ausentes e impedidos. Cuida de los hospitales, hospicios, casas

---

<sup>23</sup> Constitución Política de la República del 29 de diciembre de 1823. Título XIX, Art. 218.

correccionales y de todos los institutos de beneficencia y misericordia. 8.a. El séptimo es el síndico o procurador municipal, a cuyo cargo corre la defensa y recaudación de caudales públicos, y la dirección y personería en todas las solicitudes y agencias sobre objetos de prosperidad territorial, ya sea por su oficio, ya por encargo de la Municipalidad”<sup>24</sup>.

El mensaje de la Constitución de 1828 se refirió, inéditamente, a la división administrativa territorial del país, y en específico al rol de las provincias y de los municipios. Señala así que “las provincias no fluctuarán en lo sucesivo entre turbulencias peligrosas y una dependencia ilimitada del Gobierno. La Constitución ha modelado su mecanismo conforme lo aconsejaban las lecciones de la experiencia y las circunstancias peculiares al país. Ellas no harán el sacrificio de su individualidad, ni se verán segregadas del cuerpo respetable a que pertenecen. La prudente determinación de sus facultades y atribuciones impondrá perpetuo silencio a quejas infundadas, y a reclamaciones imprudentes; y seguras del bien que pueden hacer, sin exceder aquellos límites, la ventura que ellas mismas se fabricarán, formará la ventura de la Nación entera, y contribuirá esencialmente a su reposo y a su armonía. Reducida a dimensiones más pequeñas, la autoridad municipal está dotada de las mismas ventajas. Desde estos primeros eslabones de la cadena social hasta los más eminentes, la Constitución ha sabido graduar el ejercicio del mando y

---

<sup>24</sup> Constitución Política de la República del 29 de diciembre de 1823. Título XIX, Art. 222.

de la subordinación con la más sabia economía”.<sup>25</sup> Por primera vez, se incluyó la división provincial de la nación en el artículo segundo de la Constitución que establece los límites geográficos del país, y nuevamente la sección dedicada a las Municipalidades quedó reducida a dos artículos; el primero, artículo 121, el cual señalaba que “el nombramiento de las Municipalidades se hará directamente por el pueblo conforme a la ley de elecciones. Su número no podrá pasar de doce, ni bajar de siete. Su duración será por dos años”, y el artículo 122, el cual nuevamente enumeraba las ahora, “atribuciones” de las Municipalidades. Se incluyeron en esta nueva enumeración el dar dictamen al gobernador local de las materias que lo pida, el formar los reglamentos municipales sobre distintas áreas, promover y ejecutar mejoras sobre la policía de salubridad y comodidad, administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios conforme al reglamento de la Asamblea Provincial, y hacer el repartimiento de las contribuciones que hayan cabido al distrito. Nuevamente se incluyeron dentro de sus funciones el establecer, cuidar y proteger las escuelas de primeras letras, y la educación pública en todos sus ramos, de los hospitales, hospicios, panteones, casas de expósitos, y demás establecimientos de beneficencia, la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes, cárceles, y todas las obras públicas de seguridad, comodidad y ornato, junto con promover la agricultura, la industria y el comercio según lo permitan

---

<sup>25</sup> Constitución Política de la República del 08 de agosto de 1828. Mensaje.

las circunstancias de sus pueblos, arreglar su orden interior y nombrar los empleados necesarios para su correspondencia, y disponer de la celebración de las fiestas cívicas en su distrito.

La Constitución de 1833 amplió el trato que recibían los municipios en aquel cuerpo normativo, agregando ahora normas sobre la elección de algunos de sus funcionarios y los requisitos para ejercer dichos cargos. Nuevamente, se enumeran sus funciones, señalándose que corresponde a las Municipalidades en su territorio, “1. Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato i recreo, 2. Promover la educación, la agricultura, la industria i el comercio, 3. Cuidar de las escuelas primarias i demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales, 4. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de espósitos, cárceles, casas de corrección, i demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban, 5. Cuidar de la construcción i reparación de los caminos, calzadas, puentes i de todas las obras públicas de necesidad, utilidad i ornato que se costeen en fondos municipales, 6. Administrar en invertir los caudales propios i arbitrios conforme a las reglas que dictare la lei, 7. Hacer el repartimiento de las contribuciones, reclutas i reemplazos que hubiesen cabido al territorio de la Municipalidad, en los casos en que la lei no lo haya cometido a otra autoridad o personas; 8. Dirigir al Congreso en cada año, por el conducto del Intendente, i del Presidente de la República, las peticiones que tuvieren por inconveniente ya sea sobre objetos

relativos al bien general del Estado, o al particular del departamento, especialmente para establecer propios i ocurrir a los gastos extraordinarios que exigiesen las obras nuevas de utilidad común del departamento, o la reparación de las antiguas, 9. Proponer al Gobierno Supremo o al superior de la provincia, o al del departamento, las medidas administrativas conducentes al bien general del mismo departamento, 10. Formar las Ordenanzas municipales sobre estos objetos i presentarlas por el conducto del Intendente al Presidente de la República para su aprobación con audiencia del Consejo del Estado”<sup>26</sup>. Destaca la nueva sujeción expresa estructural administrativa que se incluye dentro de la normativa constitucional municipal, reconociéndose al Gobernador como jefe superior de las Municipalidades del departamento, y presidente de la que existiere en la capital, señalándose que “ningún acuerdo o resolución de la Municipalidad que no sea observancia de las reglas establecidas podrá llevarse a efecto, sin ponerse en noticia del Gobernador o del subdelegado en su caso, quien podrá suspender su ejecución si encontrare que ella perjudica al orden público”<sup>27</sup>.

La Ley de Comuna Autónoma del año 1891, cuyo verdadero nombre era “Organización y Atribuciones de las Municipalidades”, destaca por sus innovadores objetivos, al constituir municipios verdaderamente autónomos e

---

<sup>26</sup> Constitución Política de la República del 25 de mayo de 1833. Artículo 128.

<sup>27</sup> Constitución Política de la República del 25 de mayo de 1833. Artículo 127.

independientes en gobierno, en base a los ejemplos que existían en Europa en la época. Se dividió el país en 267 comunas, creándose las Asambleas Electorales, las cuales ejercitaban las funciones del municipio. Previamente, la ley de fecha 12 de septiembre de 1887, antecedente necesario de dicha iniciativa, había dado los primeros “pasos hacia la supresión total de la tutela que, sobre las Municipalidades ejerce el Poder Ejecutivo, de acuerdo con la Constitución Política de 1833, al diferenciar las funciones generales del Estado de las administrativas locales, propias de las Municipalidades. Quitó a los intendentes y gobernadores parte de las atribuciones que antes tenían, y las entrega a las Municipalidades, dando así una nueva organización al poder municipal. Es el Alcalde, y no el gobernador quien ahora hace cumplir y ejecutar los acuerdos municipales”<sup>28</sup>.

La Ley de Comuna Autónoma limita aún más las funciones de los cargos del ejecutivo. De acuerdo con esta ley, el intendente, el gobernador y el subdelegado en sus relaciones con la administración local, no tienen otras atribuciones que, “1) presidir las sesiones de la Municipalidad, sin derecho a voto; y 2) suspender sus acuerdos o resoluciones que perjudiquen el orden público, entendiéndose por tales únicamente las resoluciones ilegales que alteran la paz pública”<sup>29</sup>. Aún más relevante, es el nuevo rol que se le otorga a

---

<sup>28</sup> Valdebenito Infante, Alfonso (1937): *Evolución jurídica del régimen municipal en Chile (1541-1971)* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) pp. 87.

<sup>29</sup> Valdebenito Infante, Alfonso. Op. Cit. pp. 88.

los ciudadanos a través de las asambleas de electores, consistentes en la realización de una reunión ampliada y pública de la ciudadanía local, en la cual los vecinos podrían informarse y votar los diferentes proyectos de desarrollo comunal presentados como parte del presupuesto municipal, y a su vez, determinar la existencia de contribuciones que financien los mismos, logrando un control casi completo de éste órgano, ahora, de gobierno.

La histórica lucha por el ejercicio institucional del poder entre los vecinos “comunes” y los representantes de los existentes partidos políticos generó una inestabilidad poco apreciada por los historiadores de la época, los cuales no dudaron en describir los cientos de problemas que se creaban al ser cooptados los municipios por grupos locales o personas influyentes por sobre la “verdadera” clase dirigente. Sin embargo, revisando nuevamente aquel periodo histórico, fácil es apreciar que no solo fue la falta de presupuesto el principal obstáculo a verdaderas mejoras sociales locales, sino que el orgullo de la clase ilustrada dirigente y su desprecio hacia el ciudadano de oficio, cuestiones que junto con las malas prácticas de presiones e influencias que se efectuaban, desplazaron a segundo plano las posibilidades de real representación que ésta estructura administrativa entregaba. Quizás es la inestabilidad política generada a nivel local, la que lleva al Poder Ejecutivo en 1924, a disolver de facto, por Decreto Ley N° 13, los municipios de Santiago y Valparaíso, a los que les seguirían luego, otros municipios del país.

En la Constitución de la República de 1925 encontramos un marco regulatorio comunal bastante similar al que, posteriormente, consagrará la Constitución de 1980 y que se mantiene vigente hasta la fecha. El Capítulo IX, denominado “Régimen Administrativo Interior”, divide en su artículo 93 la administración interior del territorio nacional en provincias y, a su vez, en comunas, clarificando inmediatamente que la división administrativa denominada “comuna” equivaldrá a la división política denominada “subdelegación”. Llama inmediatamente la atención que la administración de la provincia se encuentre directamente ligada a la Municipalidad, constando cada provincia con un intendente y una Asamblea Provincial, de la cual será Presidente. Cada Asamblea Provincial, de acuerdo al artículo 95 de dicho cuerpo constitucional, se compondrá de representantes designados por las Municipalidades de la provincia en su primera sesión. Estas Asambleas tendrán atribuciones administrativas, y dispondrán de las rentas que determine la ley, la cual podrá autorizarlas para imponer contribuciones determinadas en beneficio local, debiendo anualmente representar al Presidente de la República, las necesidades de la provincia, indicando las cantidades que necesiten para atenderlas<sup>30</sup>. Es la Asamblea Provincial la que tendrá facultades de vigilancia correccional y económica sobre las Municipalidades de su jurisdicción, cuestión que impacta la autonomía municipal que había existido

---

<sup>30</sup> Constitución Política de la República del 18 de septiembre de 1925. Art. 98 y 99.

hasta el momento en Chile. En efecto, de acuerdo a ciertas causales, las Municipalidades podrán ser disueltas por la Asamblea Provincial, con voto de la mayoría de los representantes citados especialmente para tal efecto. Especialmente relevante, es que se otorgan facultades a los intendentes para subrogar a las Asambleas Provinciales, mientras éstas no se constituyan, cuestión que los convierte en coadministradores del sistema de administración comunal, volviéndose así a limitar la injerencia del municipio y de sus representantes.

A su vez, el artículo 101 de la Constitución de la República de 1925, bajo el título de Administración Comunal, establece que “la administración local de cada comuna o agrupación de comunas establecida por ley reside en una Municipalidad”. Cada Municipalidad designará un Alcalde para que la presida y ejecute sus resoluciones, siendo dicho Alcalde nombrado por el Presidente de la República en las ciudades de más de cien mil habitantes, claro ejemplo del control administrativo central que intentaba ser ejercido a nivel local. No siendo el Alcalde elegido popularmente, los Regidores, cargos concejiles de duración de tres años, sí lo son, en votación directa de acuerdo a las disposiciones de la ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades.

Las atribuciones de los municipios se establecen expresamente en el artículo 105, en el cual se señala que dichas son facultades administrativas.

Corresponderá especialmente, de acuerdo a lo señalado en dicha disposición, a las Municipalidades, “1° Cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo; 2° Promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio; 3° Cuidar de las escuelas primarias y demás servicios de educación que se paguen con fondos municipales; 4° Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras de necesidad, utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales; 5° Administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme a las reglas que dictare la ley; y 6° Formar las Ordenanzas municipales sobre estos objetos, sin perjuicio de las atribuciones que el artículo siguiente otorgue a la respectiva Asamblea Provincial. Podrá la ley imponer a cada Municipalidad una cuota proporcional a sus entradas anuales, para contribuir a los gastos generales de la provincia. El nombramiento de los empleados municipales se hará conforme al Estatuto que establecerá la ley.” Especialmente relevante es el artículo 107 de la Constitución en cuestión, el cual, bajo el título de “Descentralización Administrativa”, prescribe: “Las leyes confiarán paulatinamente a los organismos provinciales o comunales las atribuciones y facultades administrativas que ejerzan en la actualidad otras autoridades, con el fin de proceder a la descentralización al régimen administrativo interior. Los servicios generales de la Nación se descentralizarán mediante la formación de las zonas que fijen las leyes.” Se estableció así un sistema en el cual se

permitió otorgar, por medio de disposiciones de rango legal, facultades que no se encontraban expresamente incluidas en la enumeración realizada previamente.

Innumerables son las modificaciones legislativas de las cuales ésta peculiar institución fue objeto durante el Siglo XX, siendo especialmente relevantes para la actual concepción de la Municipalidad, aquellas ocurridas durante la década del 70, período en el cual se pretendió sentar nuevos cimientos en torno a la regulación territorial de lo comunitario, generándose una serie de disposiciones destinadas a ensalzar la noción del municipio como parte de una propuesta nacional ideada para sentar nuevos parámetros de lo que sería lo regional y lo local. Fue en aquella década en la que se buscó ensamblar un aparato que brindara orden y estabilidad al clamor ciudadano que buscaba continuamente la satisfacción inmediata de distintas necesidades, presentando al municipio como la puerta de acceso a las políticas de estado y como el medio que canalizaría las diversas demandas sociales.

La Declaración de Principios de la Junta de Gobierno señalaba “(...) En cuanto al poder social, él está llamado a convertirse en el cauce orgánico más importante de expresión ciudadana. Chile tiene una larga tradición de organización social, que se remonta a su origen hispánico. Los cabildos, la comuna autónoma, el sindicalismo laboral y el gremialismo extendido a todo nivel son hitos de un proceso que revela que el pueblo chileno ha estado

permanentemente renovando su forma de organización social de acuerdo con su evolución histórico-social. Es imperioso restituir a los Municipios el papel trascendental e insustituible que les corresponde como vehículo de organización social, devolviéndoles su carácter de entidad vecinal al servicio de la familia y del hombre, incompatible por tanto con la politización a la cual se los ha arrastrado”.<sup>31</sup> Se ahonda, luego, en la necesidad de limitar el pensamiento político civil, confinándolo a espacios lejanos tanto de los órganos intermediarios como de la administración estatal, señalando que “(...) no se puede hablar de participación social si las entidades llamadas a canalizarla, en lugar de ser portadoras del pensamiento genuino del pueblo organizado, se transforman en dóciles voceros de las instrucciones de algún partido político, las que frecuentemente están además inspiradas en los menguados intereses electorales de éste. Iguales exigencias se aplican respecto de los Municipios”, concluyéndose que “(...) será misión de la nueva institucionalidad consagrar los mecanismos adecuados para contemplar este poder social dentro de nuestra vida cívica, evitando que él encuentre en la presión o en situaciones de hechos su única forma posible de manifestarse”<sup>32</sup>. En ese periodo, las Municipalidades carecen de autonomía, al ser los Alcaldes designados directamente por el gobierno central.

---

<sup>31</sup> Merino Castro, José Toribio (1999): *Bitácora de un almirante: Memorias. Anexo 2. Declaración de Principios de la Junta de Gobierno del 11 de Marzo de 1974* (Santiago, Editorial Andrés Bello) pp. 486.

<sup>32</sup> Merino Castro, José Toribio. Op. Cit. pp. 487.

Éste nuevo trazado institucional profundizó las limitaciones existentes en las herramientas de injerencia y transformación del municipio sobre los constantes conflictos locales, haciendo de sus facultades, extensiones del área administrativa ejecutiva centralizada, sin otorgarle real poder gubernamental. Lo anterior, pues las Municipalidades eran la cara más visible del gobierno, convirtiéndose al mismo tiempo en una herramienta a través de la cual se podría debilitar a los órganos tradicionales mediadores entre la ciudadanía y la gobernación. En palabras del general de Brigada René Vidal, “Uds. (señores Alcaldes) constituyen la base misma del gobierno, porque sobre sus hombros pesa la inmensa responsabilidad de ejecutar (...) los programas sociales y políticos que elabora el Supremo Gobierno. Importante, porque (...) las Municipalidades constituyen en sí los núcleos territoriales ideales para que se verifique en ella el más directo y estrecho contacto y nexo entre gobernantes y gobernados”.<sup>33</sup>

El proceso de regionalización, iniciado formalmente a fines de 1973 a través del Decreto de Reforma Administrativa, por medio del cual se materializaba la necesidad de alcanzar las metas de desarrollo económico y social utilizando de forma más efectiva al territorio, conllevó que los municipios fueran tratados con especial importancia. Considerándose la pobreza como una consecuencia directa de la falta de “polos regionales de

---

<sup>33</sup> Ortiz De Zarate, Verónica; Álvarez Vallejos, Rolando, Y Donoso Fritz, Karen (2012): *La alcaldización de la política* (Santiago, Editorial LOM) pp. 41.

desarrollo que impulsaran la migración y la politización de los marginales”<sup>34</sup>, el municipio llenaba un espacio aparentemente vacío que podía, potencialmente, escuchar y tratar de manera más directa las áreas de desarrollo que, históricamente ya habían sido otorgadas a éste órgano administrativo, como la educación, la salud, y el trabajo, entre otros, consagrando así el enfoque despolutizador que tanto le importaba a los legisladores de la época. La ley municipal publicada en enero de 1976, pero por sobre todo la Ley Orgánica Constitucional de Municipios, plasmaban las directrices ya descritas, instaurando una nueva estructura local que reciclaba los aspectos que parecieran ser útiles de la estructura administrativa existente en Chile.

Especialmente relevante, es el que durante la década de los ochenta, se formaliza la competencia de los municipios en las áreas de salud primaria, y educación básica y media, y en lo que sería la gestión de diversas iniciativas políticas y sociales destinadas a manejar la pobreza, especial preocupación de la Junta de Gobierno. De este modo, “el gasto municipal sube del 3.1% del gasto gubernamental total, en 1981, a algo más del 10%, a fines de la década”<sup>35</sup>.

En la actualidad, la Municipalidad se encuentra definida en el inciso

---

<sup>34</sup> Ortiz De Zarate, Verónica; Álvarez Vallejos, Rolando, Y Donoso Fritz, Karen. Op. Cit. pp.23.

<sup>35</sup> Asociación Chilena De Municipalidades (2006): “Reforma Municipal”. Disponible en: [https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0CFkQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.libertadesciudadanas.cl%2Fdocumentos%2Fdocs%2FReforma%2520Municipal.pdf&ei=6\\_IkU\\_6VNIiSkQfX2YHwDQ&usg=AFQjCNHrYXGDwSX4MdL8E\\_-RkvtMTC84rg&sig2=Xco4pAagfVY0KaZ8HsZrUQ&bvm=bv.62922401,d.dmQ](https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0CFkQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.libertadesciudadanas.cl%2Fdocumentos%2Fdocs%2FReforma%2520Municipal.pdf&ei=6_IkU_6VNIiSkQfX2YHwDQ&usg=AFQjCNHrYXGDwSX4MdL8E_-RkvtMTC84rg&sig2=Xco4pAagfVY0KaZ8HsZrUQ&bvm=bv.62922401,d.dmQ)

2do del artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas”. El artículo 2do de la ley ya citada señala, previamente, la principal función de este órgano estatal: la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley. La máxima autoridad de todo municipio es el Alcalde, el que será apoyado en toda decisión administrativa por el respectivo concejo<sup>36</sup>.

Es por el mandato constitucional contenido en el artículo 118 de la Constitución Política de la República, que dicho cuerpo legal regula a cabalidad, y casi exclusivamente, las funciones, competencia, y organización, entre otras materias, del municipio. Decimos, casi exclusivamente, pues junto con la aplicación de la normativa general aplicable a la Administración del Estado, como las Bases Generales de la Administración del Estado, y las leyes de transparencia, entre otras, existe un vasto número de jurisprudencia administrativa y judicial que ha ido profundizando el actuar de ésta institución en aquellas áreas más desconocidas para el Municipio.

Dentro de las funciones y atribuciones que posee la Municipalidad, es posible diferenciar, tal como lo señala la ley orgánica constitucional de

---

<sup>36</sup> Ley N° 18.695 del 26 de julio de 2006, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Artículo 2.

Municipalidades, dos categorías diferentes: las funciones privativas, esto es, funciones que solo la Municipalidad puede realizar, enunciadas en el artículo 3, en sus letras a) a f); y funciones compartidas, siendo estas, aquellas labores que el municipio puede realizar directamente, o bien, con otros órganos de la Administración del Estado, las cuales se enumeran en el artículo 4to. Sin perjuicio de lo anterior, se establece por el cuerpo normativo en cuestión, que “las Municipalidades tendrán además, las atribuciones no esenciales que le confieran las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República ha encargado sean reguladas por la ley común”<sup>37</sup>, pudiendo entonces, sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, “colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales”<sup>38</sup>.

Si bien no se reconoce constitucionalmente, existe a nivel local una potestad normativa que permite a la Municipalidad desarrollar todas las funciones antes mencionadas, entendiendo dicha potestad como “la competencia para dictar normas jurídicas de efectos generales aplicables a las personas de la comunidad local y cuyo ámbito de vigencia se extiende a todo

---

<sup>37</sup> Ley N° 18.695 del 26 de julio de 2006, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Artículo 5.

<sup>38</sup> Ley N° 18.695 del 26 de julio de 2006, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Artículo 5.

el territorio comunal”<sup>39</sup>. Ahora bien, estando el rol del municipio limitado desde sus orígenes a la administración de funciones previamente establecidas, tal como lo establece el profesor Enrique Silva Cimma, “la potestad reglamentaria municipal es restringida, pues la Constitución y la Ley se han encargado de precisar detalladamente las materias en que ella debe recaer (...) traduciéndose en la práctica en múltiples reglamentos y Ordenanzas”<sup>40</sup>. Es así como el artículo 12 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades señala que “las resoluciones que adopten las Municipalidades se denominarán Ordenanzas, reglamentos municipales, Decretos alcaldicios e instrucciones”. Son, tanto los reglamentos municipales como las Ordenanzas, expresiones de la potestad normativa reglamentaria, conformando al mismo tiempo, el principal medio a través del cual se desarrolla la función municipal.

### **3. Reflexiones Finales del Marco General Expuesto**

La Municipalidad siempre ha sido un órgano caracterizado por su falta de definición. Ya en sus inicios, abarcaba más de lo que quizás sería considerado razonable, reuniendo una serie de potestades que, si bien fueron

---

<sup>39</sup> Huidobro Salas, Ramón (2010): *Tratado de Derecho Administrativo, Derecho y Administración Comunal* (Santiago, Editorial Legal Publishing) pp. 7.

<sup>40</sup> Silva Cimma, Enrique (1996): *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Introducción y Fuentes* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) pp. 171.

reducidas a lo largo de la historia, no disminuyeron considerablemente, pudiendo influir hoy este órgano en un interesante rango de áreas muy diversas. Carente de identidad hasta la última de las modificaciones constitucionales, el municipio siempre tuvo un lugar en el máximo cuerpo normativo del país, modificándose sí de manera notoria la amplitud o profundidad con la cual el municipio era tratado. Desde 1823, enumerar las atribuciones de éste órgano parece ser relevante, distinguiéndose el énfasis en la Constitución de 1833 en arraigar el municipio al control del poder central, explicitándose así, el carácter administrativo de sus funciones.

Siempre reconociéndose la importancia de la Municipalidad, la estructura administrativa se ha preocupado de otorgarle un gran número de potestades que permitieron acercar el ejercicio gubernamental a la ciudadanía, demostrando a la vez, un temor no menor respecto a la libertad con que dichas facultades podían ser esgrimidas, principalmente a través de la Ordenanza Municipal. Es así como se mantuvo a través de la historia, un rol marcado para la Municipalidad, papel en el cual debía acercar a la gente las propuestas originadas en los órganos centrales, y materializarlas por medio de las diversas resoluciones municipales. Lo anterior, regido siempre por los límites legales establecidos para procurar que el espacio local canalizara y controlara el clamor civil de la forma mas adecuada, protegiéndose así la trascendencia de la institucionalidad. Sin embargo, pequeños atisbos de otro tipo de municipio

son observables a través de la historia, en los cuales es la ciudadanía la que dirige el espacio local hacia los temas de su interés. Este tipo de órgano local pareció ser excesivamente revolucionario para la época, generando una preocupación en el status quo que llevó a modificar el sistema administrativo, enjaulando nuevamente al órgano comunal y a sus atribuciones.

Es así como actualmente la Municipalidad mantiene un rol secundario y netamente administrativo, encontrándose sujeta a distintos tipos de controles, internos como externos, que cautelan el correcto actuar de esta institución, de acuerdo a las directrices centrales. Fruto de los principios que rigen nuestra organización administrativa, el Municipio pareciera ser un espacio en desarrollo, en el cual se deposita plenamente la confianza del poder central, siendo observado por el resto de los órganos de la administración, quienes están siempre atentos para restringir su crecimiento o el ejercicio excesivo de sus facultades. Pese a lo anterior, existe una inquietante sensación que nos mueve a apuntar al municipio como el órgano llamado a satisfacer las necesidades sociales, otorgando por medio de sus resoluciones locales respuesta a los diversos problemas ciudadanos, cuestión que usualmente se dificulta en atención a la falta de autonomía propia de dicho órgano administrativo, y a la carencia de recursos financieros que lo sustenten.

## **II. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES**

### **1. Aspectos Generales de las Resoluciones Municipales**

Si bien no existe todavía uniformidad al momento de definir el Acto Administrativo, es posible destacar ciertas características en las cuales la doctrina del derecho público chileno parece estar conteste. Especialmente relevante es el que el acto administrativo sea, en su esencia, un acto jurídico, esto es “una manifestación de voluntad de una autoridad pública destinada a producir efectos jurídicos”<sup>41</sup>, o bien, en palabras de la Contraloría General de la República, “decisiones formales en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública”<sup>42</sup>. Dicha manifestación debe, por supuesto, emanar de un agente que cumpla una función ejecutiva del Estado, no judicial o legislativa, existiendo quienes excluyen también a aquellos actos que realiza el Estado pero como sujeto de relaciones de Derecho Privado. Es así como el acto administrativo pasaría a estar determinado por su fin, esto es, por “el hecho de que tenga como objeto la gestión de un servicio público”, o bien, “que se dirijan a satisfacer una

---

<sup>41</sup> Aylwin Azocar, Patricio. Op. Cit. pp. 115.

<sup>42</sup> Dictamen N° 36.588 del 19 de Junio De 2012. Contraloría General De La República.

necesidad pública”<sup>43</sup>.

Por otro lado, existen quienes, intentando esgrimir un criterio objetivo, buscan definir el Acto Administrativo por el contenido de la manifestación de voluntad, siendo un acto administrativo aquel que “tiene por objeto ejecutar de modo concreto y particular, las normas de derecho, o en otros términos, realizar prácticamente los mandatos de la ley”<sup>44</sup>. El profesor Eduardo Soto Kloss, por su parte, define el Acto Administrativo en el régimen chileno como “una ordenación racional unilateral emitida por un sujeto en ejercicio de función administrativa, que, destinada a satisfacer una necesidad pública concreta, produce efectos jurídicos directos”<sup>45</sup>.

Desde la perspectiva normativa, cabe señalar que el artículo 12 de la Ley Orgánica Constitucional de las Municipalidades establece que “Las resoluciones que adopten las Municipalidades se denominarán Ordenanzas, reglamentos municipales, Decretos alcaldicios o instrucciones”. Los reglamentos municipales y las Ordenanzas conforman, dada la naturaleza de las mismas, el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal, la cual puede definirse como “la competencia para dictar normas jurídicas de efectos generales aplicables a las personas de la comunidad local y cuyo ámbito de

---

<sup>43</sup> Aylwin Azocar, Patricio. Op. Cit. pp. 118.

<sup>44</sup> Aylwin Azocar, Patricio. Op. Cit. pp. 120.

<sup>45</sup> Soto Kloss, Eduardo. Op. Cit. pp. 239.

vigencia se extiende a todo el territorio comunal”<sup>46</sup>, y que es, para algunos, un atisbo de una potencial libertad o autonomía local.

Interesante es destacar, que la expresión “resolución” es utilizada de diversos modos a lo largo de la legislación nacional, como en la misma Ley N° 18.695. Es posible así, distinguir el uso que se le da a dicho concepto en el artículo 12 de la citada norma, del uso que se le da en el artículo 140 del mismo cuerpo normativo, haciéndose referencia en la primera disposición a los “actos propios del Alcalde”<sup>47</sup>, mientras que en el segundo caso, es utilizada con mayor amplitud, siendo manejada “en el sentido natural del término (...) de acto que decide, que resuelve, que determina una situación dada, una voluntad que ordena dar, hacer, u omitir algo a una persona dada”<sup>48</sup>, agregando así los actos dictados por todos los funcionarios municipales. En virtud de la subclasificación que realiza el artículo citado, se puede desde ya diferenciar dos grupos de resoluciones municipales: el primero, en el cual encontramos a las Ordenanzas (de aplicación general a la comunidad), reglamentos (de aplicación interna del municipio) e instrucciones, las tres resoluciones como normas jurídicas generales; mientras que los Decretos alcaldicios solo dicen relación con normas particulares<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Huidobro Salas, Ramón. Op. Cit. pp. 195.

<sup>47</sup> Soto Kloss, Eduardo. Op. Cit. pp. 404.

<sup>48</sup> Soto Kloss, Eduardo. Op. Cit. pp. 404.

<sup>49</sup> Huidobro Salas, Ramón. Op. Cit. pp. 205.

Ahora bien, establece la norma citada, que “Las Ordenanzas serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes”.<sup>50</sup> Los Reglamentos Municipales se definen a su vez, como “normas generales obligatorias y permanentes, relativas a materias de orden interno de la Municipalidad.” La misma ley orgánica constitucional establece casos en los que un reglamento municipal será necesario, señalando en su artículo 31, que “la organización interna de la Municipalidad, así como las funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas, su coordinación, o subdivisión, deberán ser reguladas mediante un reglamento municipal dictada por el Alcalde con acuerdo del concejo conforme lo dispone la letra k) del artículo 65.”. Lo mismo sucede en los artículos 92, 94 y 98 b) de la ley orgánica ya citada. Las instrucciones igualmente contenidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, “serán directivas impartidas a los subalternos.” Los Decretos alcaldicios, a su vez, se definen como “resoluciones que versen sobre casos particulares”.

Al respecto, la Contraloría General de la República ha señalado que las normas que rigen las resoluciones municipales se aplican, por regla general, transversalmente, a las cuatros resoluciones que pueden ser dictadas por el

---

<sup>50</sup> Ley N° 18.695 del 26 de julio de 2006, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Artículo 12.

municipio. En relación con lo anterior, se ha afirmado que “(...) en concordancia con el criterio de este Organismo Fiscalizador, contenido, entre otros, en los dictámenes N°s. 41.889, de 2009, y 54.730, de 2011, si bien el actuar de la Municipalidad se enmarca dentro del ámbito de su competencia respectiva al alterar un permiso precario, ello debe verificarse a través del correspondiente acto administrativo, toda vez que acorde con el artículo 3° de la ley N° 19.880 -que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, aplicable a las Municipalidades de conformidad con lo prescrito en el artículo 2° de ese cuerpo legal-, las determinaciones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos, entendiéndose por estos, las decisiones formales en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública. En este mismo sentido, es menester precisar que tales actos administrativos, según prescribe el inciso cuarto del artículo 12 de la ley N° 18.695, se denominan Decretos alcaldicios cuando se trata de resoluciones emanadas de los Alcaldes que versan sobre casos particulares”<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Dictamen N° 36.588 del 19 de julio de 2012. Contraloría General de la República.

## **2. Las Ordenanzas Municipales**

Según lo expuesto por Enrique Silva Cimma, y el ya citado artículo de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, “las Ordenanzas serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes”.

Constitucionalmente, se ha hablado de las Ordenanzas Municipales en la Constitución de 1823 y de 1833, en ambos casos, enumerándose rápidamente como parte de las funciones que posee la Municipalidad, esto es, “Formar sus Ordenanzas municipales sujetas a la aprobación del Senado”, en la Constitución de 1823, y “Formar las Ordenanzas municipales sobre estos objetos i presentarlas por el conducto del Intendente al Presidente de la República para su aprobación”, en la Constitución de 1833. La Constitución de 1828, si bien no hace alusión a las Ordenanzas municipales, sí se refiere a las atribuciones de “Dar dictamen al Gobernador local en las materias que lo pida”, y a “Formar los reglamentos municipales sobre estos objetos” (enumerados en los números 5, 6 y 7 del artículo 122 de la Constitución en cuestión, y que se refieren a escuelas de primaria letras, educación pública, hospitales, hospicios, panteones, casas de expósitos, construcción y reparación

de caminos, calzadas, puentes, cárceles, entre otros), y pasarlos a la Asamblea Provincial para su aprobación, reconociéndose al menos la potestad del municipio de dictar cierto tipo de resoluciones administrativas para el ejercicio de sus funciones.

Existen distintos tipos de Ordenanzas en nuestra legislación. Se ha dicho que son “verdaderos reglamentos, sujetos a los trámites de éstos”, y por ende, una expresión de la potestad reglamentaria de distintos órganos de la administración. Por otro lado, existen también ordenanzas que tienen rango de ley, como por ejemplo la Ordenanza de Aduanas, DFL N° 314 de 20 de marzo de 1931, existiendo un sinnúmero de estos actos administrativos que año a año inician su vigencia en algunas de las Municipalidades de nuestro país, regulando localmente una o varias de las áreas que se encuentran bajo el imperio administrativo municipal, y que son de preocupación social.

Es fácil comprender que las Ordenanzas Municipales cumplen un rol regulatorio estratégico de ciertos aspectos de la vida cotidiana de toda comunidad, los cuales si bien pueden pasar inadvertidos a primera vista, de no estar reglamentados como lo están actualmente, volverían al quehacer social una actividad, por decir lo menos, compleja. En la comuna de Ñuñoa, por ejemplo, la Ordenanza N° 4, de 20 de junio de 1983, regula el tendido de cables en el espacio aéreo, en “detrimento del principio de la calidad visual y

ambiental del entorno construido”<sup>52</sup>. La Ordenanza N° 5, de fecha 13 de julio de 1983, regula la conservación, reposición de pavimentos y mantención de áreas verdes de la comuna, regulando de igual forma los pasos que deben seguirse para la seguridad de la ciudadanía al momento de realizar una excavación o ruptura<sup>53</sup>, mientras que la Ordenanza N° 6, de fecha 24 de agosto de 1984 versa sobre la mantención de áreas verdes y especies vegetales en la vía pública, prohibiéndose por ejemplo, el “amarrar animales, bicicletas o carretones al tronco de cualquier árbol o arbusto, como asimismo colgar carteles, colocar alambres o clavar en su tronco cualquier elemento, propaganda, amarrar telones o carpas, echar escombros en su contorno o pintarlos”<sup>54</sup>, y siendo obligación de todo propietario “Mantener y regar integralmente, raíces y follaje, en buenas condiciones sanitarias los árboles y especies vegetales que estén plantados, o que se planten en el futuro, frente a sus propiedades”<sup>55</sup>.

La Ordenanza N° 8, de fecha 25 de noviembre de 1983 regula el aseo de la comuna, estableciendo la relevante prohibición de “botar papeles, basuras de cualquier tipo y, en general, toda clase de objetos, desechos y

---

<sup>52</sup> Ordenanza N° 4 del 20 de junio de 1983. Municipalidad de Ñuñoa; Decreto N° 350 del 20 de junio de 1983. Municipalidad de La Reina; Decreto N° 9/2066, del 07 de septiembre de 2001. Municipalidad de Vitacura.

<sup>53</sup> Decreto N° 657 del 13 de noviembre de 1981. Municipalidad de La Reina.

<sup>54</sup> Ordenanza N° 6 del 24 de agosto de 1983. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 8.

<sup>55</sup> Ordenanza N° 6, del 24 de agosto de 1983. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 3 letra a).

substancias en la vía pública, parques y jardines o en los cauces naturales y artificiales; sumideros y otras obras en acequias, ríos o canales”<sup>56</sup>, como la prohibición de “vaciamiento o escurrimiento de aguas servidas y de cualquier líquido malsano, inflamable o corrosivo hacia la vía pública”. El artículo 7 de dicha Ordenanza señala la obligación de los vecinos de mantener “permanentemente aseada las veredas, bandejones o aceras en todo el frente de los predios que ocupan, incluyendo los espacios de tierra destinados a jardines, barriéndolas diariamente y lavándolas si fuera menester”, operación que deberá efectuarse causando el mínimo nivel de molestias a los transeúntes. Otros ejemplos de obligaciones se encuentran en el artículo 10 de dicha Ordenanza, está prohibido “c) Tender ropa en ventanas, balcones, puertas, terraza, patio antejardines u otros lugares, de manera que puedan ser vistos desde las calles o espacios públicos; d) Regar plantas en los altos de cualquier edificio en forma que escurra agua hasta las veredas o espacios públicos, ocasionando molestias o perjuicio a terceros y perturbe el paso de peatones; e) Colocar maceteros u otros receptáculos en balcones, marquesinas u otras salientes, sin la debida protección para evitar su caída en las veredas o espacios públicos de circulación”, estableciéndose la obligación de “f) Que los propietarios de animales domésticos, saquen o dejen salir a sus animales a hacer sus necesidades biológicas y, si ello ocurriera, deberán por sus propios

---

<sup>56</sup> Ordenanza N° 8 del 25 de noviembre de 1983. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 2.

medios, proveer a su limpieza total”, que “Se prohíbe el lavado o aseo de vehículos, de cualquier naturaleza en la vía pública”<sup>57</sup>, “Como medida de ornato todos los propietarios están obligados a revocar, limpiar o pintar las fachadas de sus casas y las medianeras que hayan quedado al descubierto”<sup>58</sup>, o que “Los vecinos deberán hacer entrega de la basura domiciliaria sólo en el momento de pasar el vehículo recolector municipal, como norma general, y en las bolsas reglamentarias ya señaladas; Se prohíbe, en consecuencia, mantener las bolsas en la vía pública antes del paso del camión”<sup>59</sup>. Las sanciones a todas las obligaciones señaladas pueden variar desde ¼ UTM hasta 10 UTM? Eso sí, la tarifa por el sistema de aseo domiciliario municipal se encuentra regulada de manera independiente, en la Ordenanza N° 24, de fecha 13 de diciembre de 1995.

La Municipalidad de La Reina reglamentó todo lo anteriormente descrito de forma conjunta, aunando las Ordenanzas Municipales existentes sobre dichas materias en el Decreto N° 2166, de fecha 22 de noviembre de 2013, el cual sistematizando la “contaminación ambiental”, norma la contaminación acústica, atmosférica (regulando de forma novedosa los aparatos de aire acondicionado y el uso de la leña), del agua, lumínica, y de calles, sitios eriazos y plazas, reglando igualmente el retiro de basura, los

---

<sup>57</sup> Ordenanza N° 8 del 25 de noviembre de 1983. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 14.

<sup>58</sup> Ordenanza N° 8 del 25 de noviembre de 1983. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 33.

<sup>59</sup> Ordenanza N° 8 del 25 de noviembre de 1983. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 28.

deberes del municipio en torno a las áreas verdes y la vegetación, y sentando las bases incluso para un plan de educación ambiental comunitario. Algo similar se realizó en la comuna de Vitacura, en la Ordenanza de la Dirección de Aseo y Ornato N° 7/2953 de fecha 22 de octubre de 2009, agregándose un capítulo especial para la sobreproducción de desechos, el reciclaje, y el conocido Parque Bicentenario.

La Ordenanza N° 9 de la comuna de Ñuñoa, de fecha 30 de enero de 1984 regula los ruidos molestos, tratando desde los horarios y tipos de ruidos que se permiten en una obra de construcción o demolición, los sonidos que se aprueban provenientes de automóviles o la locomoción colectiva, y por supuesto, los ruidos que se prohíben al ser originados de casas particulares y comerciales, lo que incluye, por ejemplo, las conversaciones en la vía pública después de las 23:00 hrs., sostenidas por personas estacionadas frente a casas habitacionales, o las canciones musicales<sup>60</sup>. La Ordenanza N° 29, de fecha 28 de julio de 1999, regula los estacionamientos disponibles para discapacitados, mientras que la Ordenanza Municipal N° 36, de fecha 28 de febrero de 2012, norma el cierre de calles o pasajes, siendo la Ordenanza Municipal N° 32, de fecha 25 de junio de 2008, la que establece las obligaciones y prohibiciones relacionadas a la tenencia de animales y mascotas, encontrándose en este cuerpo normativo las obligaciones de pasear a los animales siempre con

---

<sup>60</sup> Decreto N° 457 del 28 de julio de 1982. Municipalidad de La Reina; Ordenanza N° 26 de 07 de junio de 2001. Municipalidad de Recoleta.

correa, limpiar sus fecas o excrementos, y cuidar que el perímetro del hogar se encuentre en buen estado impidiendo que el animal proyecte su cabeza al exterior para resguardar la seguridad de las personas que transitan por los espacios públicos.

Las materias que pueden ser sujetas a regulación por medio de una Ordenanza municipal, o algún otro tipo de resolución municipal, si bien acotadas por las facultades que posee el municipio, son en realidad, innumerables, y varían según los intereses que cada comunidad tenga, los cuales inevitablemente irán transformándose a medida que pase el tiempo, y surjan nuevas necesidades. Es así como en la Municipalidad de La Reina el Decreto N° 641, de fecha 12 de agosto de 1997, reguló la calefacción domiciliaria a leña. A su vez, en el marco de la reforma procesal penal, con fecha 15 de noviembre de 2013, el Decreto N° 2111 reguló la prestación de servicios no remunerados en beneficio de la comunidad para el cumplimiento de sentencias o salidas alternativas, enumerando entre ellos, la pintura de mobiliario urbano, edificios municipales, y locales de organizadores comunitarias, y el barrido de calles y limpieza de parques o áreas verdes, entre otros. La Municipalidad de Vitacura ha regulado en la Ordenanza de Aseo y Ornato de 2009, la mantención y uso del Parque Bicentenario, el cual, siendo un espacio público de alto uso en la comuna resulta ser especialmente relevante para la misma, mientras que la Municipalidad de Recoleta dedica la

Ordenanza N° 54 de fecha 27 de julio de 2011, al funcionamiento del Mercado de Abastos Tirso de Molina.

**3. El Control Administrativo sobre la Actividad Normativa Municipal: La Facultad Dictaminante de la Contraloría General de la República en materia de Ordenanzas**

La Contraloría General de la República es el principal órgano administrativo fiscalizador externo a la Municipalidad, en virtud de lo establecido en el artículo 51 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, la cual dispone que “las Municipalidades serán fiscalizadas por la Contraloría General de la República, de acuerdo con su ley orgánica constitucional, sin perjuicio de las facultades generales de fiscalización interna que correspondan al Alcalde, al concejo y a las unidades municipales dentro del ámbito de su competencia”<sup>61</sup>, órganos que realizan la llamada fiscalización interna. Es el artículo 52 del mismo cuerpo normativo, el cual señala que “En el ejercicio de sus funciones de control de la legalidad, la Contraloría General de la República podrá emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control”. En este aspecto, señala Vergara

---

<sup>61</sup> Ley N° 18.695 del 26 de julio de 2006. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Artículo 51.

Blanco, “(...) Desde la perspectiva del Derecho, es posible decir que la sensación de fiscalización pudiera tener efectos en el ámbito del reconocimiento y fortalecimiento de los derechos de los ciudadanos de frente a la gestión pública, que se traduzca en una nueva mirada del rol de las Administraciones Públicas a las que se les podrá exigir como derechos un actuar más transparente, probo, eficiente y oportuno.”<sup>62</sup>

Debatida es la naturaleza de los dictámenes que emite la Contraloría General de la República, pues su definición tendrá directa relación con el rol que se le otorga, doctrinariamente, a la llamada “potestad dictaminante”, y a si, de acuerdo al marco legal que la regula, cumple una función preventiva, o bien, fiscalizadora. Es así como hay quienes han señalado que los dictámenes son “informes en derecho”<sup>63</sup> que el Contralor emite “a petición de parte o de jefaturas de Servicio o de otras autoridades”<sup>64</sup>, los cuales tienen un carácter vinculante para la autoridad administrativa, debiendo ajustar sus decisiones según lo que haya señalado el órgano de control. A su vez, Dromi ha afirmado que “la actividad consultiva es de estricta naturaleza administrativa...” y que

---

<sup>62</sup> Vergara Blanco, Alejandro (2012): “El Rol De La Contraloría General De La República: Desde El Control De Legalidad A Los Nuevos Estándares De Buena Administración”, *Contraloría General de la República, 85 años de vida institucional*: pp. 108.

<sup>63</sup> Evans Espiñeira, Eugenio (2012): “Efectos que produce la declaración de contrariedad a derecho de un acto administrativo por parte de la contraloría general de la república”, *Contraloría General de la República, 85 años de vida institucional*: pp. 125.

<sup>64</sup> Ley N° 10.336 de 12 de mayo de 1952, Ley de Atribuciones y Organización de la Contraloría General de la República.

“los dictámenes son actos jurídicos de la Administración emitidos por órganos competentes que contienen informes y opiniones técnico jurídicas preparatorias de la voluntad administrativa (...)”<sup>65</sup>.

Para Pedro Pierry Arrau es necesario distinguir entre tres tipos de dictámenes distintos que emanarían de la Contraloría General de la República. En primer lugar, se puede entender como dictamen el “acto administrativo terminal y que estaría constituido por aquellos en que la Contraloría resuelve en forma particular sobre un punto. Ejemplo de esto sería el de si un funcionario tiene derecho o no a vacaciones, o asignación de zona. En estos casos y si bien el dictamen podrá y habrá de materializarse en un acto administrativo posterior, ello no necesariamente ocurrirá, ya que el destinatario queda definitivamente vinculado jurídicamente por los efectos del dictamen”<sup>66</sup>. Por otro lado estarían los dictámenes que dan lugar a un acto administrativo posterior, “como por ejemplo una solicitud de informe de un jefe de Servicio respecto a algún derecho de un funcionario discutido que después dará lugar a su otorgamiento o rechazo. En este caso se trataría también de un, acto administrativo, pero de un acto administrativo de

---

<sup>65</sup> Dromi, Roberto (1997): *El Acto Administrativo* (Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina) pp. 226.

<sup>66</sup> Pierry, Pedro (2010): *Concepto de Acto Administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo* (Santiago, Publicaciones Consejo de Defensa del Estado) pp. 11.

trámite.”<sup>67</sup> Finalmente, un tercer tipo de dictámenes “estaría constituida por aquéllos que no siendo creadores de derecho, tienen por objeto instruir a la Administración respecto al alcance o interpretación que deberán dar a algún precepto legal. Se trata en este caso de circulares, de acuerdo al concepto que el Derecho Administrativo da a esta categoría”<sup>68</sup>.

El rol que la jurisprudencia administrativa de este órgano en particular ha sido de innegable importancia; según Arturo Aylwin “(...) es evidente que la jurisprudencia administrativa, constituida por estos dictámenes ha sido muy importante en la consolidación del Derecho Administrativo chileno. Aun más con el sistema de interpretación finalista de las normas, en función de los valores fundamentales comprometidos, ha habido un avance trascendental que ha sido muy positivo. Es lo que ha ocurrido en materias tan trascendentes como la nulidad e invalidación, la desviación de poder, el ámbito de la discrecionalidad, la publicidad de los actos, la continuidad del servicio público, la irrevocabilidad de los actos, la prescripción y la caducidad, el respeto a los principios básicos que regulan los contratos administrativos, la

---

<sup>67</sup> Pierry, Pedro. Op. Cit. pp. 12.

<sup>68</sup> Pierry, Pedro. Op. Cit. pp. 12.

aplicación de la doctrina del enriquecimiento sin causa, la naturaleza y efectos de las contrataciones a honorarios, la probidad administrativa, etc.”<sup>69</sup>

La competencia de la Contraloría no es absoluta. La Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, en su artículo 6°, párrafo 3°, excluye la posibilidad de que este órgano intervenga emitiendo un pronunciamiento en caso que el objeto de lo pedido sea una cuestión litigiosa, pues es competencia de la jurisdicción declarar la certeza del derecho, o el derecho mismo. Igualmente, no cabe un pronunciamiento de éste órgano en el caso que penda un contencioso administrativo o recurso específico para el reclamo. Además, por medio de la Circular N° 24.841, de fecha 10 de abril de 1974, se fijaron los criterios para la admisión de los asuntos sometidos a revisión por la Contraloría. Señala aquel instrumento que “(...) La Contraloría sólo conocerá y se pronunciará sobre las presentaciones deducidas por funcionarios públicos o particulares que se refieren a asuntos en que se haya producido una resolución denegatoria o se haya omitido o dilatado dicha resolución, por parte de la autoridad administrativa, habiéndola requerido el interesado”. Es en virtud de lo anterior, que hay quienes han señalado que “a través de los dictámenes que emite la Contraloría General de la República se ha logrado no sólo conocer el lenguaje del Derecho Administrativo (esto, por

---

<sup>69</sup> Aylwin, Arturo (2002): *Reflexiones sobre la Modernización de la Contraloría General: La Contraloría General y el Estado de Derecho* (Santiago, Imprenta de la Contraloría General) pp. 7.

sí mismo, es un importante aporte a la cultura jurídica de un país), sino uniformar la interpretación y aplicación de las normas de índole administrativa, de donde emana un notable aporte de este organismo a la cultura jurídico-administrativa.”<sup>70</sup>

Lo cierto es, que respecto de los actos municipales, la Contraloría General de la República ejerce un rol fiscalizador a posteriori, lo que implica que si bien no se restringe el nacimiento del acto inicial, el control efectuado respecto de dicho acto deja de ser meramente declarativo, y en un amplio ejercicio de una potestad interpretativa fija “el sentido y alcance de las normas que rigen a los órganos administrativos sometidos a su fiscalización. Así, a través de ella, el órgano de control va fijando criterios de interpretación de las leyes y reglamentos que aplican los distintos órganos de la Administración en el cumplimiento de sus funciones.”<sup>71</sup> Pero no solo eso; si bien la Contraloría no posee facultades expresas para lograr una anulación propia del acto administrativo cuestionado, en la práctica se obliga al municipio a reevaluar su comportamiento, impugnando y dejando sin efecto el acto controlado, y constriñéndolo a responder nuevamente, limitando en este caso, la aparente libertad municipal existente, estableciendo para ello un único camino posible

---

<sup>70</sup> Vergara Blanco, Alejandro. Op. Cit. pp. 103.

<sup>71</sup> Evans Espiñeira, Eugenio. Op. Cit. pp. 125.

de transitarse, fundamentado en una serie de disposiciones normativas. “En efecto, la Contraloría puede ordenar a la autoridad administrativa que dictó el acto impugnado que proceda a la invalidación del mismo, en ejercicio de la atribución que consagra en favor de este último el artículo 53 de la Ley N° 19.880. Es decir, pese a que por sí misma la Contraloría no tiene potestades invalidatorias, puede, advirtiendo un vicio en un acto determinado, representarlo a la autoridad que lo dictó en ejercicio de su potestad dictaminante y ordenarle la invalidación.”<sup>72</sup> En esta situación, y dado el carácter vinculante de los dictámenes, la autoridad municipal estará obligada a dictar el acto de invalidación. Queda pendiente luego, para verificar el cumplimiento de los dictámenes de la Contraloría General de la República, un procedimiento administrativo que se preocupe de revisar la consecución del dictamen, procediendo un procedimiento disciplinario en contra del funcionario renuente en acatar lo ordenado. El cumplimiento es entonces indirecto, pudiendo la misma Contraloría General revisar el asunto que ha sido objeto de un dictamen y confirmarlo, dejarlo sin efecto o modificarlo, sin que sus informes gocen del conocido efecto de cosa juzgada.

Finalmente, se establece en la ley orgánica constitucional de Municipalidades que la Contraloría General de la República podrá constituirse

---

<sup>72</sup> Evans Espiñeira, Eugenio. Op. Cit. pp. 129.

en cuentadante, y “hacer efectiva la responsabilidad consiguiente, a cualquier funcionario municipal que haya causado un detrimento al patrimonio municipal. Para los efectos de determinar la responsabilidad de los funcionarios municipales, la Contraloría podrá fijar, según el grado de intervención que les haya cabido en el hecho, la proporción en que deban concurrir al pago de las obligaciones o aplicar las normas relativas a la responsabilidad solidaria”<sup>73</sup>. Los informes que emita la Contraloría serán puestos en conocimiento del respectivo concejo, órgano de “carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local y de ejercer las atribuciones que señala esta ley”<sup>74</sup>, el cual cumple un rol a la vez, fiscalizador y asesor dentro de la Municipalidad. En efecto, la misma ley orgánica constitucional señala, tras enumerar sus principales funciones, que “la fiscalización que le corresponde ejercer al concejo comprenderá también la facultad de evaluar la gestión del Alcalde, especialmente para verificar que los actos municipales se hayan ajustado a las políticas, normas y acuerdos adoptados por el concejo, en el ejercicio de sus facultades propias”<sup>75</sup>. Se cierra así el círculo de la fiscalización, en virtud del cual la Contraloría como órgano de control externo,

---

<sup>73</sup> Ley N° 18.695 de fecha 26 de julio de 2006, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Art. 54.

<sup>74</sup> Ley N° 18.695 de fecha 26 de julio de 2006, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Art. 71.

<sup>75</sup> Ley N° 18.695 de fecha 26 de julio de 2006, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Art. 81.

puede dejar sin efecto actos administrativos que considere contrarios a la ley, para que luego, el Concejo, en el ejercicio de sus atribuciones, evalúe la labor del municipio, llevada adelante por el Alcalde.

#### **4. Análisis a la Jurisprudencia Administrativa**

Hemos señalado ya, que la Contraloría cumple un rol principal en el control externo realizado en relación a la dictación de resoluciones municipales. En efecto, el poder que tiene dicho órgano administrativo parece ser mayor del que se logra percibir a primera vista, pues a través de los dictámenes de dicha institución se revoca o modifica un gran número de actos administrativos municipales, limitando así las facultades de dicho órgano. En efecto, es la misma Contraloría General de la República la que ha señalado en su jurisprudencia administrativa que los informes jurídicos emitidos por este Ente Contralor son obligatorios y vinculantes para los servicios sometidos a su fiscalización -entre los cuales encontramos a los municipios-, por lo que el incumplimiento de tales pronunciamientos por parte de esos organismos significa la infracción de los deberes funcionarios de quienes deban adoptar las medidas tendientes a darles aplicación<sup>76</sup>, razón por la cual los dictámenes emitidos previamente son citados de forma reiterada por la jurisprudencia

---

<sup>76</sup> Dictamen N° 34.494 del 03 de julio de 2013. Contraloría General de la República.

administrativa posterior<sup>77</sup>.

Pareciera ser entonces, que es el razonamiento previo o actual de la Contraloría, y no de la Municipalidad, el que interpreta correctamente la normativa aplicable en las distintas áreas revisadas; y parece ser lógico, pues cabe preguntarse, de lo contrario, si no fuese así, ¿qué tipo de control externo podría realizar la Contraloría? Sin embargo, y manteniendo el foco de atención, no en la fiscalización que puede/debe realizarse en torno a ciertas instituciones, sino en las posibilidades administrativas que existen en el municipio para hacer eco de las necesidades ciudadanas entregando una respuesta propia del conflicto específico que se genera a nivel local, considerando que la Contraloría pareciera analizar el ejercicio de las facultades de la Municipalidad de forma restrictiva, el horizonte que se vislumbra es poco auspicioso.

Es de esperarse, que si la Contraloría General de la República ha interpretado el fondo de las materias reguladas por la Municipalidad a través de las resoluciones municipales, y en específico, de sus Ordenanzas, ésta habría de pronunciarse igualmente, y de forma previa, sobre la forma de dichos actos administrativos. En efecto, dicha Institución no solo ha buscado definir al Acto Administrativo, sino que ha interpretado los principios que lo

---

<sup>77</sup> Dictamen N° 44748 del 15 de julio de 2013. Contraloría General de la República; Dictamen N° 74.769 del 30 de noviembre de 2012. Contraloría General de la República.

rigen. Especialmente completo parece ser el razonamiento vertido en el Dictamen N° 42.624 de fecha 03 de julio de 2013, el cual, tras recibir el requerimiento de una ciudadana, Sra. Alicia Cabezas Muñoz, solicitando un pronunciamiento que determinara si la Municipalidad de Colina procedió en forma correcta al denegar, en dos oportunidades, su petición de otorgamiento de patente de depósito de bebidas alcohólicas, bajo la modalidad de microempresa familiar, señala “(...) Sin perjuicio de lo anterior, de los antecedentes tenidos a la vista, aparece que el municipio no se pronunció, a través del respectivo acto administrativo, sobre la solicitud de patente de alcoholes efectuada por la señora Alicia Cabezas, sino que formalizó su decisión de no conceder patente, a través de un mero oficio, suscrito por el Director de Administración y Finanzas de la mentada entidad edilicia. Al respecto, es menester consignar que en virtud del principio conclusivo, establecido en el artículo 8° de la ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad, el que se complementa con el de inexcusabilidad, previsto en el artículo 14 de ese texto legal, que dispone que la Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su

forma de iniciación.” Continúa, afirmando que “(...) En este sentido, conviene recordar que el artículo 3° de la citada ley N° 19.880, que contempla el principio de formalidad que rige los actos de la Administración del Estado, preceptúa que las determinaciones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos, entendiéndose por estos, las decisiones formales en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública (aplica dictámenes N°s. 2.444 y 25.240, ambos de 2013).”<sup>78</sup>

Respecto a los requisitos de forma de las Ordenanzas municipales, la Contraloría ha sido coherente al señalar constantemente cuales son los pasos que un acto administrativo de dicha naturaleza debe seguir. Desde los ya señalados principios, propios de los actos administrativos, consagrados en la ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los órganos de la Administración del Estado, pasando por los requisitos de imparcialidad (el cual obliga a fundamentar en hecho y derecho la decisión tomada por la Administración) y publicidad, dispuestos en los artículos 11, 15 y 16 de la ley ya citada, en relación al cumplimiento de los plazos establecidos para la dictación de cada acto administrativo, en virtud del principio de economía procedimental y celeridad, son todos aspectos tratados en sus dictámenes. Un buen ejemplo es el Dictamen N° 31.451 de fecha 29 de

---

<sup>78</sup> Dictamen N° 42.624 del 03 de julio de 2013. Contraloría General de la República.

mayo de 2012, sobre un reclamo respecto del proceso calificadorio de un funcionario afecto a la ley N° 18.883, el cual señala que existe una exigencia de fundamentación la cual necesariamente obliga al municipio a dejar constancia de la decisión que adopta, enunciando los motivos, razones, causas específicas y circunstancias precisas que se han considerado, por ejemplo, para asignar a un funcionario una determinada calificación<sup>79</sup>. Especialmente importante parece ser este razonamiento, pues el detalle de la fundamentación no se desprende de la Ley Orgánica de Municipalidades ni de la Ley N° 19.880, pudiendo concluirse que el exigir que se exprese “respecto de cada uno de los factores evaluados las razones tenidas en consideración” pareciera ser un nuevo requisito, requerido exclusivamente por la Contraloría.

Sobre la notificación y publicación de las Ordenanzas municipales, y la presunción de conocimiento que se aplica a las mismas desde aquel momento la Contraloría ha sido consistente al observar que, en armonía con lo dispuesto en el artículo 8° del Código Civil, todo acto administrativo, como la dictación de una Ordenanza municipal, se presume conocido desde su publicación, de manera que, por ejemplo, aun cuando eventualmente no hubieren llegado los avisos correspondientes de cobro de derechos municipales al domicilio del recurrente, esa situación excepcional no lo exime de la obligación de pagar el

---

<sup>79</sup> Dictamen N° 31.451 del 29 de mayo de 2012. Contraloría General de la República.

servicio de que se trata<sup>80</sup>. De igual manera, ha dispuesto que los actos administrativos de efectos individuales deberán ser notificados a los interesados conteniendo su texto íntegro<sup>81</sup>.

Interesante resulta ser el Dictamen N° 65.751 de fecha 11 de octubre de 2013, el cual, complementando el oficio N° 484 de la Contraloría Regional de la Región Libertador Bernardo O'Higgins, establece que los actos administrativos revocatorios surten efectos sólo si se notifican con anterioridad a la data en que comiencen a producir sus consecuencias aquellos de cuya revisión se trata, realizando una distinción entre Ordenanzas de interés general, las cuales producen efecto desde el momento de su publicación, o bien Ordenanzas de interés particular, las cuales producirán sus efectos desde la notificación de la misma.

Relevante parece ser el Dictamen N° 76.039, de fecha 05 de diciembre de 2011, en virtud del cual el Alcalde de la Municipalidad de la Pintana solicita a la Contraloría se pronuncie sobre la forma en que deben ser notificados los Decretos que aplican sanciones administrativas a los ex funcionarios municipales, señor Francisco Márquez Morales y señora Ximena Ramírez Muñoz, atendido que las cartas certificadas enviadas al efecto a sus

---

<sup>80</sup> Dictamen N° 19.410 del 01 de abril de 2013. Contraloría General de la República; Dictamen N° 65.751 del 11 de noviembre de 2013. Contraloría General de la República; Dictamen N° 36.588 del 19 de julio de 2012. Contraloría General de la República; Dictamen N° 81.323 del 29 de diciembre 2011. Contraloría General de la República.

<sup>81</sup> Dictamen N° 65.751 del 11 de noviembre de 2013. Contraloría General de la República.

respectivos domicilios fueron devueltas por la oficina de correos, situación que impediría afinar debidamente los procesos sumariales correspondientes. Dicho dictamen razona, en virtud del artículo 129 de la ley N° 18.883 que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, que se encuentra establecido que todas las notificaciones dentro de un proceso sumarial deben realizarse a los afectados de manera personal, y en caso de no ser habidos por dos días consecutivos en su domicilio o en su lugar de trabajo, se procederá a notificar mediante carta certificada, siendo responsabilidad de los inculcados el notificar el cambio de domicilio oportunamente, razonando por ende que “es dable indicar que en la medida que en los procesos de que se trata se hayan despachado las cartas certificadas al domicilio correspondiente según lo previsto en el ya citado artículo 129, luego de haber efectuado las correspondientes búsquedas en los términos antes expuestos, se debe entender debidamente notificados a los afectados respecto de las medidas disciplinarias dispuestas en su contra. Lo anterior es sin perjuicio de que el fiscal instructor del sumario pueda realizar las gestiones pertinentes a fin de determinar el actual domicilio de los afectados, y envíe también a aquel la carta certificada notificándolos de la sanción dispuesta”<sup>82</sup>.

La jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República también ha reiterado que, encontrándose los actos administrativos

---

<sup>82</sup> Dictamen N° 76.039 del 05 de diciembre 2011. Contraloría General de la República.

regidos por la Ley N° 18.695, los plazos que contempla son de días hábiles, precisando que se entiende por “días inhábiles”, los días sábados, los domingos y los festivos, agregando que cuando el último día del plazo sea inhábil, éste se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente<sup>83</sup>. Por otra parte, en lo concerniente a la publicación de las Ordenanzas y de los reglamentos de la Municipalidad, se ha advertido que las resoluciones que adopten las Municipalidades -las que, acorde con el inciso primero del mismo precepto, se denominan Ordenanzas, reglamentos municipales, Decretos alcaldicios o instrucciones- estarán a disposición del público y deberán ser publicadas en los sistemas electrónicos o digitales de que disponga la entidad edilicia<sup>84</sup>, incluyéndose dentro de dichos medios la página web de los municipios, no siendo actualmente necesaria su publicación en el Diario Oficial<sup>85</sup>.

Si bien la Contraloría General de la República le ha otorgado a la jurisprudencia administrativa, un carácter vinculante y obligatorio para el municipio, el cual se convierte en un límite a la libertad de acción de las Municipalidades, de igual forma ha consagrado expresamente la importancia de la Constitución Política de la República y de la legislación general existente

---

<sup>83</sup> Dictamen N° 64.338 del 12 de octubre de 2011. Contraloría General de la República.

<sup>84</sup> Dictamen N° 64.338 del 12 de octubre de 2011. Contraloría General de la República.

<sup>85</sup> Dictamen N° 64.338 del 12 de octubre de 2011. Contraloría General de la República; Dictamen N° 60.748 del 26 de septiembre de 2011. Contraloría General de la República; Dictamen N° 26.019 del 14 de mayo de 2010. Contraloría General de la República.

en torno a las distintas facultades que posee el municipio como otros límites expresos a seguir. Actualmente, los artículos 4to y siguientes de la ley que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, y los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, que consagran entre otros, los principios de legalidad y juridicidad, y artículos 110, 118 y 120 del mismo texto supremo, conforman, en virtud de la jerarquía estructural administrativa, límites formales para la creatividad o de implementación de soluciones adecuadas a las problemáticas que pueden generarse a nivel local.

Es así como se ha reiterado la importancia de sujetarse estrictamente al marco fijado por el ordenamiento jurídico en la respectiva materia que va a ser tratada en la resolución municipal por dictarse, debiendo tenerse presente el principio de juridicidad, contenido en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y 2° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, como asimismo los derechos fundamentales contenidos en la carta constitucional, y el principio de la certeza jurídica, el cual bajo ninguna circunstancia puede significar el amparar textos normativos de general aplicación que infrinjan el ordenamiento jurídico<sup>86</sup>. Lo anterior, conlleva el que no se puedan establecer, por medio de

---

<sup>86</sup> Dictamen N° 16.418 del 14 marzo de 2013. Contraloría General de la República; Dictamen N° 54.966 de fecha 27 de agosto de 2013. Contraloría General de la República; Dictamen N° 34.494 del 03 de junio de 2013. Contraloría General de la República; Dictamen N° 78.248 del 15 de diciembre de 2011. Contraloría General de la República.

resoluciones municipales, mayores requisitos o restricciones que los consagrados en las leyes generales de la nación, por ejemplo, respecto al desarrollo de las actividades económicas que se hubieren impuesto por ley o por las normas dictadas por los órganos competentes<sup>87</sup>.

Fácil es advertir, que el reconocimiento expreso de la superioridad constitucional afecta a la dictación de las Ordenanzas municipales, buscando mantener a la normativa nacional existente en un status fijo, de interpretación restrictiva, cuestión que ha sido constantemente recogida en la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República<sup>88</sup>, sin que se le entregue a los ciudadanos herramientas nuevas que les ayuden a solucionar situaciones imprevistas y no consagradas por el resto del ordenamiento. Es así como se ha impedido a las Municipalidades imponer, mediante la dictación de Ordenanzas, mayores exigencias que las legalmente previstas, en las diversas materias reguladas<sup>89</sup>.

Nuestro ordenamiento jurídico exige, al momento de tratar la infracción de ley y sus correlativas penas, seguir de forma especialmente restrictiva el principio de legalidad, y las disposiciones de la Constitución Política de la

---

<sup>87</sup> Dictamen N° 13.554 del 28 de febrero de 2013. Contraloría General de la República.

<sup>88</sup> Dictamen N° 38.626 de fecha 18 julio de 2013. Contraloría General de la República; Dictamen N° 80.453 de fecha 27 de diciembre de 2012. Contraloría General de la República.

<sup>89</sup> Dictamen N° 76.135 de fecha 06 de diciembre de 2012. Contraloría General de la República; Dictamen N° 44.154 de fecha 10 de julio de 2013. Contraloría General de la República; Dictamen N° 76.135 de fecha 06 de diciembre de 2012. Contraloría General de la República; Dictamen N° 74.769 de fecha 30 de noviembre de 2012. Contraloría General de la República.

República. La Ley N° 18.695, al respecto, establece expresamente al momento de definir las Ordenanzas Municipales en el artículo 12 inciso 2, que “Las Ordenanzas serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes.” Es así como del texto expreso de la ley, se concluye que las únicas penas posibles que podrán ser reguladas como sanción a una infracción a la normativa municipal es la multa, la que además, posee el tope ya señalado. Sin perjuicio de lo anterior, en distintas disposiciones municipales, los Municipios han intentado, a lo largo de los años establecer nuevas y diversas modalidades de sanciones a los ciudadanos que contrarían las leyes locales, lo que ha sido sistemáticamente rechazado por la Contraloría General de la República. Al respecto la Contraloría General de la República ha señalado que no corresponde que las Municipalidades establezcan por vía de una Ordenanza local, una pena que no tenga sustento en un precepto legal y que implique la privación o limitación del derecho, por ejemplo, de propiedad, de los afectados con ella, como sucedería al intentar imponer sanciones como el comiso o bien la medida de incautación de especies”<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Dictamen N° 54.966 de fecha 27 de agosto de 2013. Contraloría General de la República; Dictamen N° 50.040 de fecha 16 de agosto de 2012. Contraloría General de la República.

Especialmente relevante resulta ser la posibilidad de que se aplique, en case de una infracción a la normativa municipal, tanto penas administrativas como penales, infringiendo así, en opinión de algunos, el conocido principio del non bis in ídem, considerando que en este caso, ambas sanciones provendrían de un órgano estatal, esto es, del ejercicio del ius puniendi del estado. Al respecto, la jurisprudencia administrativa ha enfatizado que las responsabilidades administrativa y penal son independientes, y en consecuencia, las actuaciones o resoluciones referidas a ésta, como sucede con la condena, no excluyen la posibilidad de aplicar al funcionario una medida disciplinaria en razón de los mismos hechos<sup>91</sup>. Se ha distinguido así el proceso disciplinario administrativo del procedimiento penal, señalándose que “el procedimiento disciplinario de la Administración tiene por objeto investigar y determinar la existencia de actos u omisiones en que incurra un servidor municipal, que impliquen una infracción a las obligaciones funcionarias que le imponen su condición de tal, que merece un reproche de parte de la autoridad respectiva, el que se expresa en la aplicación al infractor de una medida disciplinaria. En cambio, el proceso destinado a perseguir la responsabilidad penal se sustenta en fundamentos jurídicos y elementos de ponderación distintos, cual es la comisión de una figura tipificada como delito por la ley, la que se castiga con una pena. Por consiguiente, el hecho de

---

<sup>91</sup> Dictamen N° 12.943 d fecha 02 de marzo de 2011. Contraloría General de la República; Dictamen N° 24.265 de fecha 07 de marzo de 2010. Contraloría General de la República.

encontrarse en desarrollo una investigación de carácter penal sobre los hechos materia del sumario, no pudo constituir un impedimento para que esta Contraloría General haya registrado, en su oportunidad, el Decreto N° 3.614, de 2008, de la Municipalidad de Maipú, mediante el cual esa entidad edilicia procedió a afinarlo, imponiendo a los peticionarios la sanción administrativa de destitución”<sup>92</sup>.

## **5. Reflexiones**

Actualmente, el principal control externo existente sobre la Municipalidad lo ejerce la Contraloría, garante del control del adecuado funcionamiento de la administración, quien en una interpretación extensiva de sus propias facultades ha logrado, de forma indirecta, impugnar los actos administrativos que estime contrarios a la legislación actual. Éste, junto con el control que ejercen los tribunales de justicia, limita el actuar del municipio, y la libertad que éste posee para ejercer su facultad más importante, a saber, la dictación del acto administrativo por excelencia: las resoluciones municipales, y dentro de ellas, la Ordenanza municipal. Es la forma en que las Ordenanzas municipales son

---

<sup>92</sup> Dictamen N° 12.943 de fecha 02 de marzo de 2011. Contraloría General de la República.

dictadas, y el rol que ellas cumplen no solo dentro de la administración local sino a nivel nacional para satisfacer las necesidades ciudadanas, lo que determina que tipo de municipio poseemos, y sobre todo, que figura de Municipalidad se busca tener, diagnosticándose así, el tipo de administración nacional que nuestro país invierte, en cuanto a la forma en que se hace cargo de las necesidades públicas, y como se satisfacen las constantes y modernas inquietudes sociales, aspectos en los cuales, según analizaremos en esta tesis, las Ordenanzas municipales han cumplido y cumplen en la actualidad, un rol esencial.

### **III. LAS ORDENANZAS MUNICIPALES Y LAS NECESIDADES**

#### **PÚBLICAS**

Como ya se ha expuesto, a lo largo de la historia nacional, la regulación de los municipios ha sido especialmente permisiva al momento de establecer las funciones de dicho organismo, y por ende, al fijar las áreas en las cuales la regulación emanada de dicho órgano estaría permitida, restringiendo a la vez, la verdadera injerencia de sus actos. La salud y la higiene, la educación y las costumbres, la familia y sus propiedades; a medida que ha avanzado el tiempo son solo más los espacios de interés para el ciudadano que parecen ser de relevancia también para la Municipalidad. Actualmente, los artículos 3 y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, establecen las diversas facultades y atribuciones de éste órgano local, clasificándolas entre funciones privativas, y funciones compartidas.

Son facultades privativas del municipio, la elaboración del plan comunal, la planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, la promoción del desarrollo comunitario, la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, y aquellas materias referidas a la construcción y urbanización, junto con el aseo y ornato de la comuna. A su vez, son facultades compartidas entre el municipio y otros

órganos de la Administración del Estado, aquellas relacionadas con las áreas de la educación, la cultura, la salud pública y la protección del medio ambiente, la asistencia social y jurídica, la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo, el turismo, el deporte y la recreación, la urbanización y la vialidad urbana y rural, la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias, el transporte y tránsito públicos, la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes, el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local, entre otras.

A continuación, analizaremos como distintos municipios han pretendido influir en algunos de los espacios anteriormente mencionados, tomando tres áreas locales de inquietud ciudadana desde las cuales han surgido necesidades sociales que exigen una respuesta desde la esfera pública.

#### A. Tenencia Responsable de Mascotas

El requerimiento de una relación entre la especie humana y el resto de la fauna, no solo por medio de un trato amable y justo, sino de igualdad, se ha

instalado ya en la discusión internacional. En efecto, pareciera ser que la igualdad como un principio ético, fue impuesta a nivel humano en base a una serie de intereses cuyo objetivo era la maximización utilitaria del bienestar social y la satisfacción de aquellos afectados, pudiendo entonces extenderse sin mayor dificultad la aplicación de ésta preocupación al reino animal, de así quererse<sup>93</sup>. Lentamente se ha ido cuestionado aquella posición ideológica que, falsamente, le otorgaba mayor valor a la especie humana, y consecuentemente, mayores privilegios y beneficios, por poseer una llamada “lógica” o “racionalidad” superior al resto de las especies, al demostrarse gracias a los avances de la ciencia que existen especies que superan al ser humano en emoción y en raciocinio, al analizar situaciones en las cuales el comportamiento humano se vuelve perjudicial para su misma raza<sup>94</sup>.

Al mismo tiempo, la exigencia de un trato directamente equitativo entre el mundo animal y el ser humano se ha ido flexibilizando, introduciéndose un lógico criterio utilitario que entiende al hombre como un elemento que, a su vez, es parte de una biosfera que posee cierto balance y estabilidad, la cual, viéndose perjudicada, afecta directamente a ésta controladora especie. Si bien el ser humano ha probado ser una especie con mayores capacidades de transformar su entorno en comparación con el resto del mundo animal, no

---

<sup>93</sup> Persson, Ingmar (1993): “A Basis for (Interspecies) Equality”, *The Great Ape Project*. pp. 75.

<sup>94</sup> Clark, Stephen R. L. (1985): “Good Dogs and Other Animals”, *In Defense of Animals*. pp. 20.

parece lógico que sea éste “poder” el que a su vez justifique un abuso hacia otros seres vivos que no han demostrado las mismas capacidades de adaptación o desarrollo. En efecto, la destrucción de otras especies no solo afecta al hombre en formas todavía inimaginables, al atentarse contra la estabilidad del entorno en el cual éste se desarrolla, sino que el que se justifique el poder para realizar actos de tortura y maltrato a otros seres vivos parece ser un elemento que diagnostica a una sociedad enferma, la cual parece utilizar el mismo criterio para/con su propia especie. El debate internacional ha evolucionado de forma tal, que ha pasado a considerar no solo la perspectiva en virtud de la cual es el ser humano sujeto de obligaciones para con su entorno, y por ende, los animales con los cuales se relaciona, sino que es, a su vez, el animal, sujeto de derechos propios, existiendo entonces una relación directa y mutua entre dos sujetos de derecho<sup>95</sup>.

Lo anterior, es especialmente complejo al analizar a aquellos animales que, sin desaparecer completamente debido a la injerencia del hombre en su entorno, no han podido tampoco migrar hacia otros hábitats, desarrollando una lógica de dependencia que les ha permitido, de una u otra forma, adaptarse a la jungla de cemento, y consecuentemente, a la existencia del ser humano. Aquí encontramos un gran número de las llamadas “mascotas”, entre las cuales resaltan los perros y los gatos, animales comunes en los hogares de

---

<sup>95</sup> Feinberg, Joel (1974): *The Rights of Animals and Future Generations en Philosophy and Environmental Crisis* (Georgia, Editorial University of Georgia Press) pp. 37.

nuestro país, cuya regulación ha pasado a ser una necesidad indiscutida. Un informe generado por el Departamento de Gestión Ambiental Local de la División de Educación Ambiental, del Ministerio del Medio Ambiente de diciembre de 2013, advertía que existían 2.841.146 perros con dueño a nivel nacional, existiendo un nivel indeterminado de canes sin dueño en el mismo sector geográfico, el cual llegaría a los 2.500.000 aproximadamente. Se señalaba además que el 80% de las mordeduras de perro se originaban en animales conocidos por la víctima, y como respuesta a una provocación, siendo solo el 20% de la conducta de un perro biológicamente determinada, mientras que el resto dependería solo de su crianza.

No solo se han abierto debates nacionales en torno a los beneficios que genera para el ser humano la presencia constante de dichos animales, sino que el bienestar de los mismos ha pasado a ser un tema de relevancia social. El rol que muchos de los canes y felinos cumplen en la vida de la gente, ha obligado a nuestra sociedad a replantearse el estado de los mismos, discutiéndose su tenencia y sus derechos, y limitándose la libertad del ser humano en un comportamiento que equipara a los animales con bienes muebles de su propiedad. Ante un evidente vacío legal tanto internacional como nacional, han sido las Ordenanzas Municipales las llamadas a hacerse cargo de éste tema, regulándose en una serie de ópticas distintas, la llamada “tenencia responsable de mascotas”.

i. El Marco Normativo Actual

En la legislación chilena existen disposiciones, de variada naturaleza, que intentan regular la tenencia de animales, brindándoles protección normativa a los mismos. Si bien a nivel constitucional no existe referencia alguna sobre esta materia, es nuestro Código Civil el que, dentro de la clasificación de los Bienes, o Cosas, los categoriza dentro de las cosas corporales “muebles”, esto es, aquellas que “pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas, como los animales (semovientes), sea que solo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas”, incluyéndose así a los animales dentro del grupo de bienes sobre los cuales el ser humano puede ejercer su dominio.

Es igualmente el Código Civil el que define un animal doméstico como “los que viven ordinariamente bajo la dependencia del hombre, como las gallinas y las ovejas”, siendo domesticados aquellos que “sin embargo de ser bravíos por su naturaleza se han acostumbrado a la domesticidad y reconocen en cierto modo el imperio del hombre”. Se distinguen los anteriores del animal “bravío o salvaje”, esto es, “aquel que vive naturalmente libre e independiente del hombre, como las fieras y los peces”. Mientras el animal domesticado

mantenga la costumbre de “volver al amparo o dependencia del hombre” sigue el régimen jurídico del animal doméstico; la pérdida de dicho carácter trae una serie de consecuencias distintas, como el que la propiedad de un animal bravío, sea cual sea su especie, se adquiere por medio del modo de adquirir el dominio de la “ocupación”, esto es, “el modo de adquirir el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes chilenas o por el derecho internacional”, como lo son la caza y la pesca. Por otro lado, un animal domesticado, viviendo bajo un régimen de obediencia y dependencia humana, podrá ser adquirido por medio de los otros modos de adquirir el dominio; el más emblemático, la tradición. El dominio sobre los animales domésticos se mantiene, incluso y a diferencia del animal bravío, cuando el animal huye de la esfera de protección humana y se convierte en “fugitivo”, e incluso “cuando haya entrado en tierras ajenas”; salvo que Ordenanzas de policía rural o urbana establezcan lo contrario.

De igual forma, existen normas especiales dictadas para regular solo a la fauna silvestre, bravía o salvaje, como la Ley de Caza, N° 19.473, la cual durante los últimos años ha sido objeto, junto con su respectivo reglamento, de una serie de cuestionamientos, no solo por seguir agregando especies al listado de animales considerados dañinos, como lo son el ciervo exótico, el zorro gris, el zorzal, y por supuesto, el perro asilvestrado, permitiéndose la caza y captura de los mismos, sino que por las constantes modificaciones que se están

realizando al proceso de fiscalización, que estaría dando aún mas libertad a quienes infringen las normas de comercialización de animales exóticos.

Por regla general, nuestra legislación ha entendido que el ser dueño de un animal conlleva una gran responsabilidad hacia el mismo, y es así como la Ley 20.380, cuya entrada en vigencia fue el 03 de octubre de 2009, tiene como objetivo el conocer, proteger, y respetar a los animales como seres vivos y parte de la naturaleza, incluyendo entonces dentro del “proceso educativo” de todo ciudadano chileno, en sus “niveles básico y medio”, la necesidad de “inculcar el sentido de respeto y protección a los animales, como seres vivientes y sensibles que forman parte de la naturaleza”, y regulando de forma novedosa el trato que se le debe dar a un animal. Ya el Decreto con Fuerza de Ley N° 16, de Sanidad y Protección Animal, publicado con fecha 09 de marzo de 1963, y modificado con fecha 04 de julio de 2012 por la Ley 20.596, regulaba ciertas obligaciones mínimas que todo “amo” o “dueño” debía realizar para cuidar responsablemente de su animal. Si bien dicho cuerpo normativo establece medidas sanitarias generales a tomar en relación al trato, transporte, y evaluación sanitaria del “ganado”, se aprecia claramente un principio de responsabilidad inherente que sanciona con distintas penas a quienes no cumplan con las obligaciones establecidas.

*ii. Regulación Jurídica mediante Ordenanzas Municipales*

Sin perjuicio de la normativa legal y reglamentaria existente, han sido las Municipalidades las que a través de las Ordenanzas han asumido la responsabilidad de regular la tenencia responsable de mascotas, estableciendo obligaciones para todo dueño o poseedor de un animal. Así, se ha definido la tenencia responsable de mascotas como “el conjunto de obligaciones que adquiere una persona o familia cuando decide adoptar o comprar una mascota para asegurar el bienestar de los animales, personas y del entorno”<sup>96</sup>, dentro de las cuales se encuentran el proporcionarle alimento al animal, albergue, y buen trato, brindarle los cuidados indispensables para su debido bienestar y no someterlo a sufrimientos evitables, entre otros<sup>97</sup>. Se ha considerado como un “ambiente adecuado para el cuidado y tenencia responsable de animales”, aquel que permite su bienestar físico y mental, evitando que desarrolle conductas agresivas y riesgosas, cuestión que es determinada por distintos factores, como el número adecuado de animales, el espacio que permita su

---

<sup>96</sup> Ordenanza N° 3 de fecha 02 de mayo de 2012. Municipalidad de Quilpué. Artículo 6; Ordenanza N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán. Artículo 2.

<sup>97</sup> Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 2; Ordenanza N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán. Artículo 3.

movilidad y circulación adecuadas, la existencia de un refugio acorde al estado del clima, y el aseo y la desinfección diaria, entre otros elementos<sup>98</sup>.

Las Ordenanzas Municipales también han precisado una serie de conceptos de relevancia, por ejemplo: se ha entendido mascota, o animal de compañía, como “aquellos animales domésticos, cualquiera sea su especie, que sean mantenidos por las personas para fines de compañía o seguridad. Se excluyen aquellos animales cuya tenencia se encuentre regulada por leyes especiales”<sup>99</sup>.

La Ordenanza municipal de Mejillones, incluye los conceptos de “animal de vecindario”, esto es, aquel que no posee dueño pero recibe alimentos de personas del entorno, y “animal controlado”, entendiéndose por tal, aquel que se encuentra inscrito en el registro único municipal y que se encuentra con la licencia vigente<sup>100</sup>. Las Ordenanzas municipales de las comunas de Paillaco y Graneros se refieren, haciendo eco de la Ley de Caza, al “perro asilvestrado”, definiéndolo como “aquel animal que no teniendo propietario, caza para alimentarse, ocasionando graves perjuicios en la ganadería”, o bien, como aquel que “nace en la vía pública sin tener conocimiento de personas cercanas de su procedencia y que recurra a la caza

---

<sup>98</sup> Ordenanza N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán. Artículo 3.

<sup>99</sup> Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 2 N° 1.

<sup>100</sup> Ordenanza N° Desconocido de fecha 03 de julio de 2007. Municipalidad de Mejillones. Artículo 4.

en zonas más rurales”, respectivamente. Por otro lado, es posible clasificar al ser humano responsable o titular como propietario, o tenedor, siendo el primero “toda persona que puede acreditar fehacientemente que es dueño de un animal”, y al tenedor, como “toda persona que sin ser propietario de un animal, lo cobija o alimenta habitualmente sea en espacios públicos o privados”, puede ser a su vez, un tenedor permanente, o bien un tenedor transitorio, según si su cuidado es constante y en espacios privados, o bien es esporádico y en espacios públicos<sup>101</sup>.

Las principales obligaciones de todo propietario o tenedor de un animal de compañía o mascota, consisten en aquellas conductas evidentes y razonables que toda persona responsable de un can debe tener. Entre ellas están, por ejemplo, (i) el dejar obligatoriamente a las especies caninas en el interior del domicilio del propietario, asegurando su permanencia en el interior, evitando la fuga del animal e incluso la proyección de cualquiera de sus extremidades hacia el exterior con riesgo de mordedura o molestia a los transeúntes<sup>102</sup>; (ii) la obligación de dotar de collar o arnés y cadena o correa

---

<sup>101</sup> Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 2 N° 6; Ordenanza N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán. Artículo 4.

<sup>102</sup> Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículos 7 y 8; Ordenanza N° 32 de fecha 25 de junio de 2008. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 11; 2001. Ordenanza N° 9199 de fecha 07 de diciembre de 2001. Municipalidad de Viña del Mar. Artículo 2; Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 14; Ordenanza N° 1389 de fecha 30 de abril de 2009. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 3 letra a); Ordenanza N° 2946 de fecha 16 de Noviembre de 2006. Municipalidad de Penco. Artículo 16; Ordenanza N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán. Artículo 10; Ordenanza N° Desconocido de fecha 03 de julio de 2007. Municipalidad de Mejillones. Artículo 5.

sostenida en todo momento por su dueño a todo perro que transite por el espacio público, que le proporcione no solo control sobre el animal, sino que un medio de identificación respecto del mismo<sup>103</sup>; y (iii) la obligación de encargarse del aseo e higiene de los canes recogiendo sus excrementos o desechos orgánicos en bolsas, recipientes o mediante otros dispositivos adecuados a este fin al momento de transitar por las vías o espacios públicos<sup>104</sup>. Se han incluido dentro de las obligaciones de los dueños o poseedores de animales, innovaciones tecnológicas como lo son el uso del microchip como un medio de identificación con sus dueños<sup>105</sup>, o bien la existencia de licencias caninas obtenidas por medio de la inscripción de la mascota en un registro municipal<sup>106</sup> a fin de controlar la natalidad de sus

---

<sup>103</sup> Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículos 7 y 13; Ordenanza N° 32 de fecha 25 de junio de 2008. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 13; Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 16; Ordenanza N° 1389 de fecha 30 de abril de 2009. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 3 letra e); Ordenanza N° 2946 de fecha 16 de Noviembre de 2006. Municipalidad de Penco. Artículo 11; Ordenanza N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán. Artículo 11; Ordenanza N° Desconocido de fecha 03 de julio de 2007. Municipalidad de Mejillones. Artículo 5.

<sup>104</sup> Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículo 9; Ordenanza N° 32 de fecha 25 de junio de 2008. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 14; Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 15; Ordenanza N° 2946 de fecha 16 de Noviembre de 2006. Municipalidad de Penco. Artículo 12; Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida. Artículo 9.

<sup>105</sup> Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículo 15; Ordenanza N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán. Artículo 18.

<sup>106</sup> Ordenanza N° 2946 de fecha 16 de Noviembre de 2006. Municipalidad de Penco. Artículo 6; Ordenanza N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán. Artículos 15 y siguientes; Ordenanza N° Desconocido de fecha 03 de julio de 2007. Municipalidad de Mejillones. Artículo 6.

mascotas<sup>107</sup>. Aspecto que ha sido parte de políticas públicas locales, incluyéndose además aspectos especialmente relevantes para la salud nacional, como lo son el control y prevención de la rabia, la cual hasta hace pocos años, se encontraba extinguida de nuestro suelo nacional<sup>108</sup>. Hay municipios que han pasado a regular estas materias de manera específica, como por ejemplo, la Municipalidad de Hualpén, al señalar en su respectiva Ordenanza municipal que “se podrá tener hasta dos perros por vivienda con patio”, debiendo cumplirse para la tenencia de tres o más perros con obligaciones especiales, y regulándose incluso que todo perro que permanezca al interior del patio de un domicilio deberá “contar con espacio suficiente, correspondiente a un rango entre 10 a 25 metros cuadrados según raza y tamaño del perro”. De igual forma, por medio de las Ordenanzas comunales se ha enfatizado la ya existente responsabilidad de los dueños o propietarios respecto de los daños causados por los animales que los acompañan, ya sea a bienes de terceros, o a terceras personas<sup>109</sup>.

Existen igualmente, prohibiciones a veces expresamente establecidas, según la Ordenanza municipal en cuestión. Se prohíbe así el maltrato

---

<sup>107</sup> Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida. Artículo 12.

<sup>108</sup> Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 4; Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículo 10; Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida. Artículos 13 y 14.

<sup>109</sup> Ordenanza N° 2946 de fecha 16 de Noviembre de 2006. Municipalidad de Penco. Artículo 16; Ordenanza N° 1389 de fecha 30 de abril de 2009. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 4; Ordenanza N° Desconocido de fecha 03 de julio de 2007. Municipalidad de Mejillones. Artículos 15 y 16; Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida. Artículo 7.

animal<sup>110</sup>, causarles muerte, abandonarlos o mantenerlos en viviendas deshabitadas<sup>111</sup>, jardines en la vía pública o en sitios eriazos que no cumplan con las condiciones adecuadas, mantenerlos atados o inmovilizados o en lugares excesivamente reducidos, no proporcionarles agua o comida, mantenerlos con enfermedades sin tratamiento veterinario, golpearlos o infringirles daño injustificado, llevarlos atados junto a vehículos en marcha, incitarlos a pelear o a lanzarse sobre personas o vehículos, someterlos a prácticas que puedan proporcionarles padecimientos o daño, exponerlos a condiciones ambientales desfavorables, dejarlos encerrados en autos bajo condiciones ambientalres extremas<sup>112</sup>, entre otras<sup>113</sup>.

Especialmente delicada es la situación de los llamados “perros vagos”. Se ha entendido por tal “todo perro, sin distinción de raza y tamaño, que se encuentre suelto en la vía o espacio público sin estar refrenado por algún medio de sujeción a su amo”<sup>114</sup>. Hay ciertos municipios que realizan una

---

<sup>110</sup> Ordenanza N° 2946 de fecha 16 de Noviembre de 2006. Municipalidad de Penco. Artículo 9.

<sup>111</sup> Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículo 26; Ordenanza N° 2946 de fecha 16 de Noviembre de 2006. Municipalidad de Penco. Artículo 15.

<sup>112</sup> Ordenanza N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán. Artículo 14.

<sup>113</sup> Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 8; Ordenanza N° 1389 de fecha 30 de abril de 2009. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 8; Ordenanza N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán. Artículo 25; Ordenanza N° Desconocido de fecha 03 de julio de 2007. Municipalidad de Mejillones. Artículo 13; Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida. Artículos 20 y siguientes.

<sup>114</sup> Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículo 4; Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 2 N° 2.

distinción especial, entre los animales vagos o abandonados o bien, los animales callejeros, siendo éstos últimos, animales que tienen dueño pero que son mantenidos en el espacio público durante todo el día o parte de él sin la sujeción, supervisión y/o sin cuidado de su dueño<sup>115</sup>. Se establece normalmente que éstos serán derivados al canil comunal<sup>116</sup>, lugar en los cuales los municipios deben cuidar de éstos animales hasta que aparezca su dueño o un potencial adoptante, debiendo mantenerlo en buen estado de salud, proporcionándole sus vacunas e incluso, esterilizando al animal en cuestión<sup>117</sup>. Esta es quizás, la razón por la cual se ha intentado atribuirle responsabilidad de los mismos no solo a quien los reclame como propietario, al tenedor o a quien lo tenga inscrito o se identifique con éste de una u otra forma, sino también a quien les proporcione albergue o alimentación por razones humanitarias u otras<sup>118</sup>, mientras que existen otros municipios que abiertamente prohíben la alimentación en lugares públicos de perros

---

<sup>115</sup> Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 2 N° 3.

<sup>116</sup> Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículo 5; Ordenanza N° Desconocido de fecha 03 de julio de 2007. Municipalidad de Mejillones. Artículo 7.

<sup>117</sup> Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículo 18 y siguientes; Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 3; Ordenanza N° 1389 de fecha 30 de abril de 2009. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 6; Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida. Artículo 30.

<sup>118</sup> Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículo 6; Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 5; Ordenanza N° 2946 de fecha 16 de noviembre de 2006. Municipalidad de Penco. Artículo 13; Ordenanza N° Desconocido de fecha 03 de julio de 2007. Municipalidad de Mejillones. Artículo 10; Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida. Artículo 4.

abandonados<sup>119</sup>. Claramente, se transparentan aquí los principales objetivos de las Ordenanzas de ésta materia, orientadas principalmente haría el bienestar humano, buscando evitar el alto número de canes y felinos en las calles y las consecuencias sanitarias que pueden producirse para la ciudadanía, por sobre el cuidado del bienestar animal, o la consagración de sus potenciales derechos.

El enfoque puesto en el orden y bienestar humano, por sobre el bienestar animal, explica la prohibición de construir o instalar en las vías o espacios públicos casetas o refugios para animales domésticos<sup>120</sup>, sin perjuicio que, en ciertas comunas, se permiten y regulan los caniles privados, estableciéndose obligaciones para quienes sean responsables de los mismos, dentro de las cuales se encuentran el llevar un registro de los perros que ingresan, disponer de buenas condiciones higiénicas, agua y comida, lugares aislados para las hembras, vacunas, y contar con la supervisión de a lo menos, un médico veterinario, entre otras<sup>121</sup>. Es sabido que las Municipalidades, deben mantener a lo menos un canil municipal, los cuales en la actualidad no son suficientes para el gran número de animales que se encuentran en la calle. Lo anterior, debido a la falta de conocimiento ciudadano respecto al adecuado

---

<sup>119</sup> Ordenanza N° Desconocido de fecha 30 agosto de 2012. Municipalidad de Copiapó. Artículo 34.

<sup>120</sup> Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículo 29; Ordenanza N° 9199 de fecha 07 de diciembre de 2001. Municipalidad de Viña del Mar. Artículo 5; Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida. Artículo 18.

<sup>121</sup> Ordenanza N° 2946 de fecha 16 de Noviembre de 2006. Municipalidad de Penco. Artículos 4 y 5; Ordenanza N° 1389 de fecha 30 de abril de 2009. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 10; Ordenanza N° Desconocido de fecha por determinar. Municipalidad de Hualpén. Artículo 5.

trato que deben recibir los animales, cuestión que ha sido tratado por parte del municipio de de dos formas complementarias: por un lado, fomentando la educación sobre la tenencia responsable de mascotas, cuestión que ha sido incluida en las Ordenanzas Municipales de los últimos años<sup>122</sup>; por otro lado, manteniendo sanciones a quienes transgredan las disposiciones establecidas en la normativa local, multas que desde 1 a 5 UTM.<sup>123</sup>

Llama la atención lo peculiar de la regulación de materias propias de ciertos sectores del país, normadas solo en algunas Ordenanzas municipales. Es así como, por ejemplo, encontramos en las Ordenanzas municipales de las Municipalidades de Quilpué, La Florida y Peñalolén, artículos específicamente dedicados a la tenencia de animales exóticos, mientras que las Ordenanzas Municipales de las Municipalidades de Chillán y Paillaco se preocupan especialmente de los animales de carga, trabajo o tiro. Las Municipalidades de Arauco, Mejillones, Graneros, Hualpén, Copiapó y Peñalolén regulan expresamente la existencia de animales potencialmente peligrosos, definido

---

<sup>122</sup> Ordenanza N° 1389 de fecha 30 de abril de 2009. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 1; Ordenanza N° 3 de fecha 2012. Municipalidad de Quilpué. Artículo 4; Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 1; Ordenanza N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán. Artículo 6; Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida. Artículo 2.

<sup>123</sup> Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes. Artículo 42; Ordenanza N° 9199 de fecha 07 de diciembre de 2001. Municipalidad de Viña del Mar. Artículo 7; Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 32; Ordenanza N° 1389 de fecha 30 de abril de 2009. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 11; Ordenanza N° 2946 de fecha 16 de Noviembre de 2006. Municipalidad de Penco. Artículo 20; Ordenanza N° Desconocido de fecha 03 de julio de 2007. Municipalidad de Mejillones. Artículo 23; Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida. Artículo 44.

por la Ordenanza Municipal de la comuna de Quilpué como “aquel doméstico de compañía o silvestre, que debido a sus características morfológicas y raciales (tamaño, potencia de mandíbula, etc.) tiene capacidad para causar lesiones graves o mortales a las personas, y que es independiente al compartimiento agresivo de cada animal”, incluyéndose en dicha categoría a los animales que hayan tenido episodios de ataques o agresiones a personas o animales como a los perros que hayan sido adiestrados para el ataque o la defensa. Se enumeran las razas de forma no taxativa, generándose obligaciones especiales para sus dueños, como la utilización en espacios públicos de un bozal, prohibiéndose el adiestramiento dirigido a acrecentar la agresividad del animal<sup>124</sup>, o bien regulándose expresamente la necesidad de contar con un cierre perimetral completo y de altura que eviten la salida del animal a los espacios públicos, como lo enfatiza la Ordenanza municipal de la comuna de Arauco.

### *iii. Límites al Actuar del Municipio*

La regulación municipal ha encontrado limitaciones en ésta área, en lo que han sido históricos intentos de “solucionar” el problema de la tenencia

---

<sup>124</sup> Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida. Artículo 38.

responsable de mascotas, evidenciado en la existencia de canes en espacios públicos. Es así como tras una serie de Ordenanzas a nivel nacional que buscaban eliminar a los animales que entraran en la categoría de vagos como parte de una política sanitaria pública local, se solicitó la intervención de la Contraloría General de la República, la cual señaló que “no existe facultad legal que habilite a los municipios para dar muerte a los perros abandonados en las vías públicas, como una forma de controlar la población canina”, siendo solo en ciertas ocasiones, dado lo establecido en la ley 20.380, que “frente a casos específicos de canes enfermos o gravemente heridos, cuya vida no es viable desde el punto de vista clínico, y que de provocarse su muerte se le evitarán sufrimientos innecesarios, resulta procedente que la autoridad municipal disponga la adopción de las medidas adecuadas”<sup>125</sup>.

En lo que se refiere al retiro de los perros vagos de los lugares de uso público por parte de las Municipalidades, dicha Contraloría ha señalado que “la jurisprudencia de este Órgano Fiscalizador ha manifestado que los municipios pueden efectuar el retiro de esos animales, bien sea cuando actúan conforme a convenios que han celebrado en la materia, como colaboradores de la autoridad sanitaria, según prevé el artículo 2° del aludido Decreto N° 89, o en aquellos casos en que proceden en virtud de sus facultades generales vinculadas con la salud pública, el medio ambiente, la prevención de riesgos y

---

<sup>125</sup> Dictamen N° 69.752 de fecha 19 de noviembre del año 2010. Contraloría General de la República.

en su calidad de administradores de los bienes nacionales de uso público”<sup>126</sup>.  
Agrega este órgano, un razonamiento sobre el significado que tiene la elevada presencia de un número de canes sin dueño en las vías públicas, no sujetos a cuidado ni a controles fitosanitarios por parte de la autoridad, lo cual “constituye un riesgo para la seguridad y la salud de la población, en consideración a que las personas podrían ser víctimas de ataques por parte de ellos, y al no existir constancia alguna de vacunas antirrábicas en los mismos - dada su condición de vagos-, da lugar a que estos animales se constituyan en una vía propicia para la transmisión de enfermedades al ser humano, tales como la indicada rabia”, autorizándose en virtud de las razones expuestas, el retiro de los animales para su residencia en los caniles municipales<sup>127</sup>.

De igual forma, tras un reclamo de la Corporación de Asistencia Protectora de Mascotas Abandonadas (COPROMA), la cual denunciaba que los Alcaldes de las Municipalidades de La Florida y Puente Alto se habían negado a implementar un sistema de registro canino en sus respectivas comunas, incumpliendo así sus funciones legales, la Contraloría pasa a ahondar en la regulación comunal animal. Tras destacar las innumerables facultades que el municipio posee en relación a la limpieza y a las condiciones de seguridad de sitios públicos, de tránsito y de recreo, y a la salud pública, la

---

<sup>126</sup> Dictamen N° 69752 de fecha 19 de noviembre del año 2010. Contraloría General de la República.

<sup>127</sup> Dictamen N° 69752 de fecha 19 de noviembre del año 2010. Contraloría General de la República.

protección del medio ambiente, la prevención de riesgos, la seguridad ciudadana y la realización de actividades de interés común en el ámbito local, afirma que la ley N° 20.380 dispone que es toda la administración, no solo a nivel local, la cual debe dar prioridad a la educación para la tenencia responsable de animales, a fin de controlar especialmente la población canina y felina, procurando la aplicación de medidas integrales de prevención, como el control sistemático de fertilidad canina y felina y de factores ambientales relacionados, y el registro e identificación de estos animales domésticos. En la consecución de dicho fin, se advierte que los municipios poseen funciones de especial relevancia, en virtud de las cuales se pueden dictar resoluciones municipales, materializar acciones determinadas, elaborar y ejecutar programas y realizar actos de administración de los bienes nacionales de uso público, entre otras. Afirma entonces que, “en lo que atañe puntualmente, a la población canina de la comuna, cabe consignar que el control de ésta incide en el cumplimiento de las funciones municipales vinculadas con el aseo y seguridad de los espacios públicos, la salud pública, el medio ambiente, la prevención de riesgos y el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local, por lo que los municipios se encuentran habilitados para implementar, en el marco de sus atribuciones, acciones referidas a tal aspecto. No obstante, el legislador no ha impuesto a dichas entidades obligaciones expresas en orden a adoptar determinadas medidas al respecto,

como lo es la implementación del sistema de registro por el que se reclama, de manera que corresponde al propio municipio ponderar la pertinencia de su aplicación, de acuerdo a las condiciones fácticas y presupuestarias que concurran en cada caso”<sup>128</sup>. Concluye así, que la no implementación de un registro comunal canino en las Municipalidades de La Florida y Puente Alto no implica el incumplimiento de las obligaciones que a éstas poseen, siendo decisión de cada municipio que facultades ejerce en ésta materia.

Así, la Contraloría General de la República, ha rechazado y consolidado la autonomía municipal para actuar en ésta materia. Por un lado, entendiendo que el municipio ha actuado fuera del marco de la ley, ha censurado la Ordenanza municipal dictada con el fin de permitir al órgano comunal disponer de los perros vagos, como estime conveniente, señalando expresamente que dicho órgano no posee las atribuciones como para actuar en contra de la vida de estos animales. Por otro lado, ha permitido a las Municipalidades de Puente Alto y La Florida elegir las atribuciones a esgrimir dentro de la esfera de la ley, sin permitir una presión social externa en la política de la tenencia responsable de mascotas.

#### *iv. Reflexiones y Desafíos*

---

<sup>128</sup> Dictamen N° 37.318 de fecha 12 de junio de 2013. Contraloría General de la República.

Es indudable que las Ordenanzas comunales han intentado comenzar a dictar pautas en lo que es la tenencia responsable de mascotas, llenando vacíos existentes a nivel nacional, acorde a las necesidades de cada espacio local. Pese a la existencia de una serie de disposiciones comunes en la mayoría de las Ordenanzas municipales analizadas, las cuales responden a necesidades requeridas por la ciudadanía en la búsqueda de una convivencia local pacífica, como lo son las obligaciones y prohibiciones de todo dueño o poseedor de un animal, existen todavía una serie de puntos que todavía no se encuentran resueltos.

Dentro de ellos, es necesario empezar por una efectiva difusión y fiscalización de la normativa existente en calles y pasajes de alta concurrencia ciudadana y canina, en parques y plazas, dándole a conocer a los ciudadanos obligaciones y responsabilidades que en muchos casos, no se encuentran todavía interiorizados, generando así los primeros focos efectivos de educación social en esta materia. La difusión comunal sobre el adecuado comportamiento a tener hacia un animal, aparejado de la entrega de servicios municipales de cuidado de mascotas, genera una comunidad más unida y más consciente, originando además un lazo de cercanía especialmente relevante desde los vecinos, hacia su órgano municipal.

A continuación, la existencia de caniles, tanto municipales, como privados, deben revisarse, otorgándole un mayor apoyo a las iniciativas

privadas que busquen apoyar la labor del cuidado animal, pero asegurando al mismo tipo, un canal de comunicación que permita difundir dichos proyectos, poniendo igualmente, el acento en una fiscalización que asegure el cumplimiento de la ley y el bienestar de los animales involucrados. Quizás, el paso final pueda darse a nivel comunal, etapa por medio de la cual se comience a tratar esta materia como un tema de relevancia medioambiental global, generando una doctrina jurídica en torno a la concepción de derechos animales de mayor trascendencia que lo que existe actualmente.

## B. Cierre de Pasajes y Seguridad Ciudadana

El cierre de pasajes abre un debate en el cual es necesario ponderar una serie de derechos fundamentales ciudadanos, en una discusión que enfrenta la seguridad ciudadana con la libertad de tránsito, y finalmente, la identidad y definición de la llamada “comunidad”. Debate originado en un aumento de la delincuencia en algunos sectores de la capital, y las consecuencias que este fenómeno tendría en el diagrama urbano nacional, sino que en la regulación vecinal actual. Ya que la seguridad ciudadana es tanto un deber del Estado, como una preocupación legislativa, es un tema constante a nivel municipal, y por sobre todo, una inquietud comunitaria que requiere respuestas.

Dentro de las posibles soluciones, la adopción de controles de acceso a los espacios cercanos a las viviendas parece ser la primera idea que surge a nivel ciudadano. Considerada una medida efectiva, el cierre de pasajes o calles parece proporcionar seguridad y tranquilidad a las personas, pero produciendo al mismo tiempo, efectos no deseados que pueden incluso atentar contra aquello que se busca proteger, afectándose la libertad ambulatoria de las personas, y generándose nuevos focos de delincuencia, o bien, desplazamiento de áreas de conflicto a otros espacios cercanos. Lo anterior sucede en especial, cuando la regulación se realiza sin procedimientos técnicos especiales, ni

análisis políticos, socioculturales o urbanos que analicen a la comunidad en su conjunto. Fácil es afectar no solo, el espacio privado, sino el espacio público, y el desarrollo de una vida comunitaria tranquila y próspera, para lo cual se requiere estudiar elementos propios de espacios locales específicos, que no pueden ser analizados a nivel regional, y menos nacional.

Materia de directa relevancia para el quehacer ciudadano diario, hasta hace poco se encontraba en un ambiente vacío de regulación nacional administrativa, en la cual distintas normas cumplían limitados roles. En el Código Civil, el artículo 589 señala que las calles y pasajes son bienes nacionales de uso público. Por su parte la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, define “Calle”, como “Vía vehicular de cualquier tipo que comunica con otras vías, y que comprende tanto las calzadas, como las aceras entre dos propiedades privadas o dos espacios de uso público o entre una propiedad privada y un espacio de uso público”; y “Pasaje”, como “Vía destinada al tránsito peatonal con circulación eventual de vehículos, con salida a otras vías o espacios de uso público y edificada en uno o ambos costados.” Paralelamente, de acuerdo al artículo 5° y 63 f) de la Ley Orgánica de Municipalidades, la administración de los bienes nacionales de uso público corresponde al Alcalde, encontrándose dentro de sus atribuciones entonces, las de disponer u organizar el uso de calle y pasajes, autorizando o prohibiendo el cierre de los mismos, o bien, autorizando su control de acceso. Además, la Ley

N ° 19.537 Sobre Copropiedad Inmobiliaria, permite a los condominios acogidos a ésta ley, cerrar pasajes y calles internas, siendo sus calles interiores, áreas verdes y áreas de equipamiento de propiedad de los respectivos copropietarios, quienes asumen el costo de su mantención y el pago de los servicios públicos.

Dentro de éste marco normativo, un sinnúmero de municipios, intentó durante las últimas décadas solucionar las preocupaciones de los vecinos sobre la seguridad de sus viviendas y calles, aprobando distintas Ordenanzas para estos efectos, sin dirigir iniciativas de consulta a la comunidad que sería afectada por el cierre de los pasajes o calles, sin recibir una asesoría que analizara los efectos innumerables que podrían originarse en este acto, y sin seguir un procedimiento formal de tramitación o de publicación específico a esta materia, generándose así un caos regulatorio.

Esta situación se modificó con la Ley N° 20.499, publicada el 08 de febrero de 2011, la cual, modificando la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, permitió a los vecinos de calles y pasajes, o conjuntos habitacionales urbanos o rurales con una misma vía de acceso o salida, cerrar dichos accesos por motivos de seguridad. Se exceptúan las calles o ciudades declaradas patrimonio de la humanidad o en barrios o lugares declarados patrimonio arquitectónico o que sirvan como acceso a ellos, o a otros calificados como monumentos nacionales. Se establece como principal

requisito, que la solicitud de cierre que se presente al municipio debe estar firmada por a lo menos el 90% de los propietarios de las viviendas cuyos accesos se encuentren al interior de la calle en cuestión. Éste requerimiento será revisado por el Alcalde, con acuerdo del concejo municipal, siendo necesario un informe emitido por Carabineros, Bomberos y las direcciones de tránsito y de obras municipales, siendo obligatorio evaluar la compatibilidad de la solicitud con el desarrollo económico del sector, pudiendo entonces autorizarse, fundadamente, el cierre solicitado, debiendo especificarse el lugar de instalación del cierre, la forma de cierre, horarios de aplicación y demás restricciones de tránsito o acceso. A menos que se exprese lo contrario, la vigencia de éste cierre será de 5 años desde su aprobación, pudiendo los mismos vecinos del sector, retirar anticipadamente los elementos de cierre solicitados, por medio de otra solicitud enviada a la Municipalidad respectiva, ahora con a lo menos el 50% de los propietarios de las viviendas del lugar afectado.

Junto con la necesaria discusión y acuerdo ciudadano que ésta ley exige para poder iniciar el procedimiento de solicitud de cierre, especialmente interesante resulta ser el mandato que se le entrega expresamente al municipio en ésta materia, ordenándosele dictar una Ordenanza que señale el procedimiento y las características del cierre acordado, debiendo contener medidas para garantizar la circulación de los residentes, personas autorizadas,

vehículos particulares o de servicios públicos, entre otros. Se reconocen así las facultades del municipio en este tema de especial relevancia ciudadana, reconociéndose igualmente la importancia que conlleva el que cuestiones como esta, sean reguladas por órganos cercanos a la comunidad, que se muestren flexibles a medida que las necesidades locales se modifican, y que hagan eco de las inquietudes públicas a éste respecto.

i. Los Cierres de Pasajes y su Regulación Municipal en la Materia

La regulación del cierre de pasajes se ha realizado casi exclusivamente, por las Ordenanzas municipales, gracias al mandato expreso que le dio a los municipios la Ley N° 20.499. Es por el vacío legal existente, que por medio de las Ordenanzas municipales es necesario definir una serie de conceptos esenciales en la materia. Se distingue así el concepto de calle principal, entendido como “aquella vía pública cuya distancia entre líneas oficiales de cierre es mayor de 15 metros, que en ella circula transporte público y que su sentido de tránsito es exclusivamente bidireccional”, del pasaje, esto es “vía destinada a la circulación de peatones y al tránsito eventual de vehículos”<sup>129</sup>, y

---

<sup>129</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 2; Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida Artículo 2; Ordenanza N° Desconocido de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco. Artículo 2;

a su vez, de la vía local, esto es, aquella que relaciona vías troncales, colectoras y de servicio<sup>130</sup>, distinguiéndose al propietario del inmueble, del residente del inmueble, el representante del propietario del inmueble, y del suplente del representante<sup>131</sup>. Se distingue igualmente el permiso precario, esto es, el “acto unilateral del cual el municipio autoriza a una persona a ocupar, a título precario y en forma temporal, parte de un bien nacional de uso público, sin crear otros derechos en su favor y que puede ser revocado en forma unilateral por la Municipalidad”, del permiso de obra menor de cierre de calle o pasaje, esto es, “permiso o autorización que otorga la dirección de obras municipales para la ejecución de las obras de instalación del cierre de la calle o pasaje”<sup>132</sup>. Importante es señalar que el costo del proyecto, gastos de implementación e instalación, son de los solicitantes, debiendo además pagar derechos de Obra Nueva y de Ocupación de bien nacional público calculados por el municipio<sup>133</sup>.

---

Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/5719/2013 de fecha 19 de noviembre de 2013. Municipalidad de Chillán. Artículo 2.

<sup>130</sup> Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida. Artículo 2.

<sup>131</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 2; Ordenanza N° Desconocido de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco. Artículo 2

<sup>132</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 2.

<sup>133</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 10; Ordenanza N° 3944 de fecha 18 de octubre de 2011. Municipalidad de Las Condes. Artículo 6; Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 10; Ordenanza N° 36 de fecha 28 de febrero de 2012. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 18; Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida. Artículo 7 letra a); Ordenanza N° Desconocido, de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco. Artículo 6, letra a); Ordenanza N° 2508 de fecha 30 de diciembre de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 9 y 10;

Se describe claramente el procedimiento a seguir para solicitar el cierre de la vía, debiendo acreditarse la calidad de dueño de inmueble por quienes comparezcan, en algunos casos, por medio del certificado de dominio vigente emitido por el Conservador de Bienes Raíces<sup>134</sup>, mientras que en otros, por medio de declaración jurada simple en formularios proporcionados por la Dirección de Obras Municipales<sup>135</sup>, formularios de cobros de contribuciones o boletas de pago de consumo<sup>136</sup>, entre otros. Junto con la solicitud, se exige documentación complementaria, dentro de la cual se puede incluir, por ejemplo, un croquis con la ubicación de cierre y características<sup>137</sup>, fotografías del estado de la vía<sup>138</sup>, o un plano en escala 1:100 del pasaje que indique las líneas de solera de edificación y de propiedad, un diseño de la reja de cierre, el lugar de instalación, las restricciones a los peatones, y los lugares y acceso de

---

Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/5719/2013 de fecha 19 de noviembre de 2013. Municipalidad de Chillán. Artículo 14.

<sup>134</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 2; Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/5719/2013 de fecha 19 de noviembre de 2013. Municipalidad de Chillán. Artículo 4 N° 1; Ordenanza N° 0197 de fecha 20 de enero de 2014. Municipalidad de Maipú. Artículo 10.

<sup>135</sup> Ordenanza N° 3944 de fecha 18 de octubre de 2011. Municipalidad de Las Condes. Artículo 1; Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida. Artículo 5, letra c); Ordenanza N° Desconocido de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco. Artículo 4 letra a) Temuco; Ordenanza N° 1826 de fecha 04 de noviembre de 2011. Municipalidad de Macul. Artículo 3.

<sup>136</sup> Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 4.

<sup>137</sup> Ordenanza N° 36 de fecha 28 de febrero de 2012. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 10; Ordenanza N° Desconocido de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco. Artículo 4, letra c).

<sup>138</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/5719/2013 de fecha 19 de noviembre de 2013. Municipalidad de Chillán. Artículo 4 N° 6.

servicio de recolección de basura, junto con el acta firmada ante notario de los solicitantes manifestando el acuerdo con el proyecto de cierre, la identificación de la calle<sup>139</sup>, al igual que, en algunos casos, una carta de compromiso firmada por todos los solicitantes en la cual expresen su responsabilidad por daño, pérdida, o dificultad producida con motivo del cierre, garantizando además el cuidado del sector objeto de cierre y de las áreas verdes que se incorporen<sup>140</sup>. Se enumeran las condiciones que debe contener el proyecto de solicitud de cierre, como el que el material utilizado debe ser metálico, la reja debe estar desplazada 5 metros hacia el interior del pasaje desde la línea de propiedad para no perturbar el tránsito externo, debe tener una altura máximo de 2 metros sin puntas de lanza<sup>141</sup>, o bien, 2 metros y medio<sup>142</sup>, debe ser una reja transparente con diseño y forma acorde a la comuna, debe existir un sistema de comunicación del exterior con el interior de todas las propiedades, debe contener dos acceso independientes para

---

<sup>139</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 4.

<sup>140</sup> Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 4; Ordenanza N° 36 de fecha 28 de febrero de 2012. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 7.

<sup>141</sup> Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 5; Ordenanza N° 2508 de fecha 30 de diciembre de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 6, letra e).

<sup>142</sup> Ordenanza N° 3944 de fecha 18 de octubre de 2011. Municipalidad de Las Condes. Artículo 2; Ordenanza N° 36 de fecha 28 de febrero de 2012. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 9; Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida. Artículo 5 letra f); Ordenanza N° Desconocido de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco. Artículo 9; Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/5719/2013 de fecha 19 de noviembre de 2013. Municipalidad de Chillán. Artículo 10.

vehículos y peatones, debe considerar una placa de acceso para minusválidos, entre otros<sup>143</sup>.

Interesante es el requisito incluido en la Municipalidad de Pudahuel, por medio del cual se obliga a los solicitantes a acompañar un plano patrocinado por un profesional o técnico del área de construcción, en que se indiquen las dimensiones de la vía, viviendas que la enfrentan, ubicación, dimensiones, y descripción del acceso, y de la vía, cuestión que obliga a la comunidad a consultar a un profesional que los asesore en la implementación del sistema de cierre<sup>144</sup>. La Municipalidad de Macul específicamente requiere se indique la existencia de establecimientos educacionales, de salud o de emergencia<sup>145</sup>. De igual forma, las Municipalidades de Antofagasta y La Florida agregan como carga particular, la obtención del pronunciamiento de Carabineros de Chile y de la Compañía de Bomberos del sector sobre la

---

<sup>143</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 9; Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 5; Ordenanza N° 36 de fecha 28 de febrero de 2012. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 9; Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida. Artículo 5; Ordenanza N° Desconocido de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco. Artículo 9; Ordenanza N° 2508 de fecha 30 de diciembre de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 6; Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/5719/2013 de fecha 19 de noviembre de 2013. Municipalidad de Chillán. Artículo 10; Ordenanza N° 1826 de fecha 04 de noviembre de 2011. Municipalidad de Macul. Artículo 4 y 5.

<sup>144</sup> Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 5.

<sup>145</sup> Ordenanza N° 1826 de fecha 04 de noviembre de 2011. Municipalidad de Macul. Artículo 4.

pertinencia del cierre y los riesgos de seguridad existentes, informes que deben ser acompañados junto con la solicitud de cierre<sup>146</sup>.

Sin perjuicio de los documentos acompañados, la comuna solicitará informes sobre la factibilidad del proyecto a Carabineros de Chile, Bomberos, y la Dirección de Obras Municipales, Tránsito y Transporte Público, Aseo y Seguridad Ciudadana<sup>147</sup>, debiendo compatibilizarse el cierre solicitado con “el desarrollo de actividades económicas en el sector”<sup>148</sup>. En algunos casos, se establece la intervención de la Dirección de Desarrollo Comunitario, la cual deberá evacuar un informe adicional redactado en base a una visita a terreno, en el cual se analicen los efectos del cierre solicitado<sup>149</sup>. De ser alguno de los informes negativo, el requirente deberá subsanarlas dentro del plazo de 30 días. De ser positivos, se ingresará el proyecto de cierre en la tabla del Concejo Municipal siguiente, el cual puede aprobarlo o rechazarlo

---

<sup>146</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 4; Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida. Artículo 5.

<sup>147</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 6; Ordenanza N° 36 de fecha 28 de febrero de 2012. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 4; Ordenanza N° Desconocido de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco. Artículo 8; Ordenanza N° 2508 de fecha 30 de diciembre de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 7; Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/5719/2013 de fecha 19 de noviembre de 2013. Municipalidad de Chillán. Artículo 6; Ordenanza N° 0197 de fecha 20 de enero de 2014. Municipalidad de Maipú. Artículo 7.

<sup>148</sup> Ordenanza N° 36 de fecha 28 de febrero de 2012. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 15; Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 6; Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida. Artículo 6; Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/5719/2013 de fecha 19 de noviembre de 2013. Municipalidad de Chillán. Artículo 9.

<sup>149</sup> Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 7.

fundadamente, pasando luego, en el primer caso, a dictar el Decreto Alcaldicio respectivo, el cual continuará con la tramitación respectiva en la Dirección de Obras Municipales<sup>150</sup>.

Existen una serie de condiciones de funcionamiento que deben seguirse una vez concedido y puesto en marcha el cierre solicitado. Se requiere por ejemplo, que los cierres permanezcan abiertos durante el día, en un horario establecido, por ejemplo, entre las 08.00 y las 20.00 hrs.<sup>151</sup>, 07:00 y las 22:00 hrs.<sup>152</sup>, 08:00 y las 19:00 hrs.<sup>153</sup>, o bien, 07:00 y las 21:00 hrs.<sup>154</sup>, debiendo garantizar a toda hora libre acceso y llaves a toda persona residente, actual y futura, responder a los requerimientos de la Municipalidad, pagar los derechos correspondientes, fiscalizar que se realicen los trabajos de mantenimiento<sup>155</sup>,

---

<sup>150</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 6 y siguientes; Ordenanza N° 3944 de fecha 18 de octubre de 2011. Municipalidad de Las Condes. Artículo 3; Ordenanza N° 0760, de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 9; Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida Artículo 6; Ordenanza N° Desconocido de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco. Artículo 10 y siguientes; Ordenanza N° 2508 de fecha 30 de diciembre de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 8.

<sup>151</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 12.

<sup>152</sup> Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 11.

<sup>153</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/5719/2013 de fecha 19 de noviembre de 2013. Municipalidad de Chillán. Artículo 9.

<sup>154</sup> Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida. Artículo 8, letra c).

<sup>155</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 16; Ordenanza N° 3944 de fecha 18 de octubre de 2011. Municipalidad de Las Condes. Artículos 8, 9, y 10; Ordenanza N° 1826 de fecha 04 de noviembre de 2011. Municipalidad de Macul. Artículo 11.

cumplir con el procedimiento de recolección de basura establecido<sup>156</sup>, entre otros<sup>157</sup>. De no cumplirse con las obligaciones establecidas en las respectivas Ordenanzas Municipales, podrá realizarse una denuncia al Juzgado de Policía Local competente.

Se regulan igualmente los motivos de revocación del permiso respectivo. La existencia de 5 denuncias sancionadas por el Juzgado de Policía Local por incumplimiento a la Ordenanza Local es uno de ellos, junto con al abandono de las obras, o la no conclusión de las mismas, transcurrido un plazo de 30 días contado desde le otorgamiento del permiso de instalación, plazo que puede variar desde los 30, 90 o 120 días, o incluso 6 meses, según la comuna<sup>158</sup>. Los mismos residentes, esto es, a lo menos el 50% de los propietarios de la calle, pasaje o conjunto, pueden solicitar la revocación del permiso otorgado, por escrito<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> Ordenanza N° 3944 de fecha 18 de octubre de 2011. Municipalidad de Las Condes. Artículo 7; Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 11; Ordenanza N° 2508 de fecha 30 de diciembre de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 13.

<sup>157</sup> Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 11; Ordenanza N° Desconocido de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco. Artículo 6; Ordenanza N° 2508 de fecha 30 de diciembre de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 11 y siguientes; Ordenanza N° 1826 de fecha 04 de noviembre de 2011. Municipalidad de Macul. Artículo 11.

<sup>158</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 18; Ordenanza N° 3944 de fecha 18 de octubre de 2011. Municipalidad de Las Condes. Artículo 5; Ordenanza N° 0760, de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 9; Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida. Artículo 8 letra d); Ordenanza N° 1826 de fecha 04 de noviembre de 2011. Municipalidad de Macul. Artículo 9.

<sup>159</sup> Ordenanza N° 3944 de fecha 18 de octubre de 2011. Municipalidad de Las Condes. Artículo 11; Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel. Artículo 12;

ii. Control Externo sobre la Materia

Antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.499, la intervención tanto por parte de la Contraloría General de la República, como por parte de los Tribunales de Justicia era constantemente requerida. Es así como la Contraloría General de la República señaló en el Dictamen N° 11.421, de fecha 31 de marzo de 2000, tras evidenciar la ponderación de derechos fundamentales que debía realizarse en esta materia, entre la libre circulación por los bienes nacionales de uso público y la seguridad, que “(...) en el tema de la seguridad ciudadana, están en juego también otras garantía constitucionales que deben ser consideradas. Desde luego, el derecho a la vida e integridad física y psíquica de las personas, la inviolabilidad del hogar, el derecho a la seguridad individual y el derecho de propiedad en sus diversas especies. Frente a tal cúmulo de derechos esenciales que deben protegerse, al Estado no le queda más que actuar en consecuencia y adoptar las medidas para

---

Ordenanza N° 36 de fecha 28 de febrero de 2012. Municipalidad de Ñuñoa. Artículo 5; Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida. Artículo 10; Ordenanza N° Desconocido de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco. Artículo 13; Ordenanza N° 2508 de fecha 30 de diciembre de 2011. Municipalidad de Santiago. Artículo 16 y siguientes; Ordenanza N° 202/5719/2013 de fecha 19 de noviembre de 2013. Municipalidad de Chillán. Artículo 15; Ordenanza N° 1826 de fecha 04 de noviembre de 2011. Municipalidad de Macul. Artículo 7.

facilitar que ello efectivamente ocurra”<sup>160</sup>. Es este, en su opinión, el fundamento que habilita a los municipios a adoptar medidas de prevención como el cierre de pasajes o calles.

Previamente, éste órgano había precisado que la facultad reconocida a las Municipalidades para autorizar el cierre de calles o vías, únicamente podía ejercerse respecto de calles y pasajes de una sola entrada o salida, o bien de pasajes peatonales, criterio que se repite en el citado dictamen<sup>161</sup>. Se establecieron limitaciones a dicha regla general, como cuando dichos pasajes desembocaban en una avenida o calle principal, y siempre que no implicara un detrimento importante al uso común de dichos bienes, ni se afectara gravemente los derechos constitucionales tanto de los residentes como de cualquier persona, debiendo en cada situación el municipio aplicar el principio de la racionalidad. Ya con la nueva normativa en vigencia, rápidamente se ordenó concordar la legislación comunal, de manera de cumplir con los requisitos establecidos por la Ley N° 20.499<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Dictamen N° 11.421 de fecha 31 de marzo de 2000. Contraloría General de la República.

<sup>161</sup> Dictamen N° 11.421 de fecha 31 de marzo de 2000. Contraloría General de la República; Dictamen N° 23.325 de fecha 25 de junio de 2011. Contraloría General de la República; Dictamen N° 47.173 de fecha 07 de octubre de 2005. Contraloría General de la República; Dictamen N° 40.874 de fecha 30 de agosto de 2006. Contraloría General de la República; Dictamen N° 8.037 de fecha 19 de febrero 2007. Contraloría General de la República.

<sup>162</sup> Dictamen N° 39.655 de fecha 24 de julio de 2011. Contraloría General de la República.

Los Tribunales de Justicia también estuvieron presentes en esta materia. Con fecha 12 de septiembre de 2007, por ejemplo, en causa Rol N° 3866 – 2007, la Excelentísima Corte Suprema confirmó el fallo emitido por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Rancagua, sobre el recurso de protección Rol N° 516 – 2007, el cual, confirmando la decisión de la Municipalidad de Rengo respecto a no otorgar un permiso de cierre de un pasaje de carácter público solicitado por un particular, señaló que el otorgamiento de aquella solicitud atentaría contra el derecho de las personas que transitan por dicho pasaje, cuestión igualmente sostenida en el recurso de protección Rol N° 439-2007. De igual forma, en causa Rol N° 595 – 2007, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago señaló, con fecha 28 de marzo de 2008, resolviendo un recurso de protección interpuesto por particulares, en contra de otros ciudadanos representantes de una moción de cierre de pasajes y de la Municipalidad de Santiago, que no es posible concluir que los recurrentes hayan sido sujetos de un acto ilegal o arbitrario, pues sus vecinos en aquel momento, habían cumplido con el procedimiento establecido en la Ordenanza Municipal vigente para solicitar el cierre de la calle en cuestión, contando entonces con la autorización municipal, sin que la Ordenanza hubiese sido impugnada por medio de la Contraloría General de la República u por otro medio. Con posterioridad, con fecha 28 de abril de 2010, en causa Rol N° 2516 – 2010, la Corte Suprema estableció, en virtud de lo dispuesto en los

artículos 5 letra c) y 63 letra f) de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que es facultad exclusiva del respectivo ayuntamiento determinar si procede autorizar el cierre de una calle o pasaje, y disponer las condiciones en que ello se materialice, cuestión que como ya vimos, la ley N° 20.499 vino a reforzar.

### iii. Reflexiones y Desafíos en la Regulación Municipal de Cierre de Pasajes

Indudablemente, es necesario reconocer el importante rol que ha tenido la regulación municipal, previa a la Ley N° 20.499, y sobretodo una vez iniciada su vigencia, regulando con detalle, de acuerdo a las necesidades de cada espacio local, las inquietudes existentes en torno al cierre de calles y pasajes. Sin embargo, interesante es advertir, que siendo el tema de fondo la seguridad social y la presencia de delincuencia, es ésta otra herramienta de corto alcance, la cual no ataca el problema de fondo consistente en la segregación social, la existencia de desigualdad, y la presencia de la delincuencia en ciertos sectores sociales. Si bien el enrejamiento contribuye a una sensación inmediata de seguridad, es ésta sensación solo momentánea, pudiendo advertirse un fenómeno de encarcelamiento cada vez mayor, donde el próximo paso lógico podría incluso pasar a ser el manejo de armas de fuego.

Ahora bien, como una medida de seguridad, existen otras formas de coordinación, prevención y alerta, que implican generar una sensación de comunidad, cuestión que a la larga parece ser no solo más efectiva en este ámbito, sino que en todas las áreas de preocupación ciudadana. No queriendo imponer esta carga en el municipio, considerando la desigualdad económica existente a nivel nacional, es el intercambio de números, las alarmas comunitarias, la existencia de métodos de control en el acceso a las calles, y en general, la presencia de responsabilidad compartida en los espacios comunes, lo que impacta más en la reducción de criminalidad y en el mejoramiento de los espacios públicos.

La sensación de seguridad ciudadana se construye en comunidad, junto con los servicios públicos centrales con facultades para intervenir en ella. Más que medidas aisladas, el horizonte debe ser lograr promover estrategias integrales y participativas, que impliquen acercar a los vecinos a sus espacios públicos, generando una sensación de identidad con los mismos, y un sentido de presencia en el barrio. Esto a su vez puede traer otro tipo de externalidades positivas en una diversidad de áreas de interés social, al alentar a la colaboración y la construcción de una mejor ciudadanía, cuestiones que también pueden ser promovidas a nivel local, y materializadas por medio de nuevas Ordenanzas locales en la materia.

## C. Ordenanzas Locales en Materia Ambiental

### 1) Mantenimiento de las Áreas Verdes Locales

La preocupación por el medioambiente, si bien no es reciente, ha sufrido un aumento a lo largo de las últimas décadas. Desde el punto de vista jurídico, ya a principios del siglo pasado se habían dictado normas cuyo objetivo era regular la incidencia ambiental de ciertas áreas de la vida humana, como la Ley N° 3.133 sobre la Neutralización de los Residuos Provenientes de Establecimientos Industriales. Sin embargo, fue recién en la Constitución de 1980, en el artículo 19, inciso 8°, que se reconoció por primera vez el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente "limpio y libre de contaminación".

La Ley que establece las Bases Generales del Medioambiente, y el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental son solo algunas de las piezas normativas que, en conjunto con los tratados internacionales aprobados en dicha materia, como lo son la Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo, y la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, velan por objetivos como "El derecho a vivir en un

medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental”<sup>163</sup>. Con principios como el realismo, la gradualidad, la prevención, la responsabilidad, la eficiencia y la participación ciudadana, la legislación medioambiental ha avanzado con pasos agigantados, pasando a ser relevante para distintos órganos de la Administración del Estado, y potenciando las atribuciones de entidades fundamentales en la materia como el Ministerio del Medioambiente, la CONAMA, el SAG, la Superintendencia del Medioambiente y el SERNAGEOMIN, entre otros, e incluyendo, por supuesto, dentro de los espacios en los cuales se busca proteger al entorno, al municipio.

La mantención de las áreas verdes en específico, es un aspecto de especial relevancia para la comunidad local. El destino que los espacios públicos tienen no solo afecta la salud de los vecinos, teniendo injerencia sobre la contaminación local, sino que define el tipo de tránsito ciudadano que existirá en la zona. Es así como un espacio eriazado o abandonado podrá convertirse no solo en un foco de polución que afecte la salud de quienes viven en su cercanía, sino que podrá invitar a quienes buscan de espacios sin uso y sin luz para realizar distintos tipos de actividades que afectarán la seguridad del sector. Por el contrario, un espacio público verde, bien

---

<sup>163</sup> Ley N° 19.300 de fecha 09 de marzo de 1994, Ley que establece las Bases Generales del Medio Ambiente. Artículo 1.

mantenido e iluminado, invita a una presencia vecinal constante, permitiendo así el desarrollo de actividades de esparcimiento y descanso que contribuyen a la calidad de vida ciudadana, tanto biológica como psicológicamente, originando espacios de conversación y convivencia, y logrando un sentimiento de arraigo entre los vecinos y el sector.

*i. Ordenanzas Locales en la Materia*

Son variadas las Ordenanzas que, en ejercicio de la facultad compartida de regulación del medio ambiente, tratan, desde distintos puntos de vista, ésta relevante materia. Es así como encontramos Ordenanzas Municipales que regulan la preocupación y el cuidado por el medioambiente, incluyendo bajo éste título, la mantención y cuidado de las áreas verdes, el estado de las fachadas de las casas, el manejo del agua, del ruido, del aire, y la tierra, todo a nivel comunitario. Dicha revisión no es menor, pues constantes parecen ser los roces entre distintos órganos de la Administración en el cuidado del medioambiente, cumpliendo entonces el órgano contralor una función fiscalizadora de competencias.

Es entendiendo la importancia de la conservación del medioambiente que la regulación de la mantención de las áreas verdes comienza, en algunos

casos, definiendo conceptos como “las áreas verdes”<sup>164</sup> o “áreas verdes públicas”, ésta última definida como “todas aquellas plazas, parques, y bandejones, emplazados en lugares públicos, que pudieren contener prados, árboles, y otras especies vegetales dentro de las cuales cohabitan las aves, los insectos y otras especies integrantes de la biodiversidad o que además contuvieren equipamiento de infraestructura, y mobiliario de uso recreacional y de esparcimiento, que agrupados en un todo conforman un servicio ecológico para la comunidad”<sup>165</sup>, o bien como “arbolado urbano”, entendido como “todas aquellas platabandas públicas de avenidas, calles y pasajes que contengan jardines y toda clase de especies de árboles en donde cohabitan las aves, los insectos y otras especies integrantes de la biodiversidad, y que representan a un activo del medio natural más cercano de las personas, constituyendo para la comuna un bien de su patrimonio ambiental”<sup>166</sup>. Se diferencian el desarrollo sustentable, o “el progreso gradual y sostenible del medio ambiente hacia la preservación de los activos naturales, contribuyendo para esto la participación ciudadana con el gobierno local y armonizando la viabilidad económica con estabilidad ecológica sustentable”, del desarrollo

---

<sup>164</sup> Ordenanza N° 3687 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de Cauquenes. Artículo 2; Ordenanza N° 202/1392/2010 de fecha 04 de mayo de 2010. Municipalidad de Chillán. Artículo 2.

<sup>165</sup> Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de Arauco. Artículo 3; Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de El Bosque. Artículo 1; Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia. Artículo 3.

<sup>166</sup> Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de El Bosque. Artículo 1; 2010. Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia. Artículo 4.

sostenible de la biodiversidad, definido como el “derecho de conservación de todas las especies, incluyendo a la del hombre y de la mujer como parte del todo, lo que garantiza a las generaciones futuras los recursos naturales equivalentes a los que la generación presente heredó, esto, mientras se mantiene y mejora la calidad del ambiente y se preservan los recursos naturales”<sup>167</sup>.

Se distinguen en ésta materia, la acera, esto es “parte de una vía destinada principalmente para la circulación de peatones, separada de la circulación de vehículos”, de un bandejón, una vereda o un veredón<sup>168</sup>. Especialmente interesante a este respecto, es la distinción que realizan algunas Municipalidades en torno a las especies de la flora a utilizar en las áreas verdes. De acuerdo al tipo de planta, se pueden clasificar en árboles, palmas, arbustos, cubresuelos y césped, clasificándose igualmente por tamaño, y uso<sup>169</sup>. Se enumeran en algunos casos, las especies permitidas, diferenciándolas de aquellas de manejo especial, y de las especies prohibidas<sup>170</sup>, y estableciéndose el espacio a utilizar de acuerdo al tipo de

---

<sup>167</sup> Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de El Bosque. Artículo 1.

<sup>168</sup> Ordenanza N° 11 de fecha 24 de enero de 2002. Municipalidad de Providencia. Artículo 3; Ordenanza N° 006 de fecha 30 de diciembre de 1997. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 4; Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia. Artículo 4; Ordenanza N° 202/1392/2010 de fecha 04 de mayo de 2010. Municipalidad de Chillán. Artículo 2.

<sup>169</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 26; Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia. Artículo 16.

<sup>170</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 27 y siguientes; Ordenanza N° 006 de fecha 30 de diciembre de 1997. Municipalidad de Antofagasta.

planta en la plantación de la misma, el área de plantación, y el marco de plantación<sup>171</sup>.

La mantención de las áreas verdes es una obligación principalmente municipal, siendo la labor de dicho órgano local el administrar, evaluar, y monitorear el desarrollo de las áreas verdes públicas y el arbolado existente en la comuna<sup>172</sup>. En efecto, junto con solicitar la aprobación del Director de Obras Municipales de los permisos de loteo, para lo cual pueden establecerse una serie de formas de cálculo de acuerdo a la comuna<sup>173</sup>, se deberán presentar los proyectos de Plantaciones y Obras de Ornato para las Áreas Verdes y Urbanización a ceder como bienes nacionales de uso público, los cuales deben contener, por ejemplo, los planos de diseño de las áreas verdes que indiquen los sectores florales, de arbustos, cubresuelos, y patios de juegos, una memoria explicativa que cuantifique y describa las especies arbóreas, arbustivas y florales, los tipos de iluminación y los tipos de mobiliario urbano, una memoria de cesión de áreas verdes si corresponde, detalles técnicos relevantes,

---

Artículo 16; Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de Arauco. Artículo 23; Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia. Artículo 16; Ordenanza N° 202/1392/2010 de fecha 04 de mayo de 2010. Municipalidad de Chillán. 2010. Artículo 32.

<sup>171</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 30 y 31.

<sup>172</sup> Ordenanza N° 001 de fecha 28 de enero de 1987. Municipalidad de Lo Prado. Artículo 1; Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 3; Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de El Bosque. Artículos 2 y 4; Ordenanza N° 859 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de La Florida. Artículo 1; Ordenanza N° 202/1392/2010 de fecha 04 de mayo de 2010. Municipalidad de Chillán. Artículo 3.

<sup>173</sup> Ordenanza N° 89 de fecha 28 de junio de 2011. Municipalidad de Osorno. Artículo 2.

y un proyecto de instalación en lo relativo a la solución de riego e iluminación de áreas verdes, entre otros<sup>174</sup>, sin perjuicio de existir municipios que no otorgan real libertad al momento de decidir estos elementos, estableciendo consideraciones mínimas y obligatorias de forma previa<sup>175</sup>.

De acuerdo a la superficie total, las áreas verdes podrán clasificarse en parques, plazas, plazoletas, jardines y patios de juegos, debiendo ser constituida, en todo caso, en forma concentrada, en un solo paño, y nunca de forma residual<sup>176</sup>. Se establecen en ocasiones otros requisitos, como el que las áreas verdes estén rodeadas por circulaciones públicas en tres de sus lados, no permitiéndose paños de terrenos triangulares, ni polígonos irregulares con lados menores a 3 metros, o bien la existencia de rampas junto con escalones o gradas, en caso de existir desniveles en el acceso<sup>177</sup>. En el caso de las plantaciones, en algunas comunas debe considerarse a lo menos un árbol cada 100 metros cuadrados, debiendo contar con tres especies arbóreas diferentes

---

<sup>174</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia. Artículo 9; Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 5; Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de Arauco. Artículo 5; Ordenanza N° 3687 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de Cauquenes. Artículo 3 y siguientes; Ordenanza N° 89 de fecha 28 de junio de 2011. Municipalidad de Osorno. Artículo 5; Ordenanza N° 202/1392/2010 de fecha 04 de mayo de 2010. Municipalidad de Chillán. Artículo 8 y siguientes.

<sup>175</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia. Artículo 8.

<sup>176</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículos 7 y 8; Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de Arauco. Artículo 16; Ordenanza N° 202/1392/2010 de fecha 04 de mayo de 2010. Municipalidad de Chillán. Artículo 12 y 17.

<sup>177</sup> Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de Arauco. Artículo 20; Ordenanza N° 202/1392/2010 de fecha 04 de mayo de 2010. Municipalidad de Chillán. Artículo 19; Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículos 8 y 9.

por cada mil metros cuadrados, teniendo los árboles al momento de plantación una altura mínima de 2 o 2,5 metros, y con distancias mínimas entre las esquinas de las aceras o bandejones y el lugar de plantación, entre otras condiciones<sup>178</sup>. Pueden establecerse condiciones para el mobiliario, como la exigencia de la implementación de un banco cada 50, 100 o 200 metros cuadrados<sup>179</sup>, o bien el uso preferente de tipos de maderas no tóxicos por sobre la otras<sup>180</sup>, entre otras<sup>181</sup>. Otras condiciones existen, por ejemplo en el caso de los juegos infantiles, donde es posible encontrar una superficie mínima, por ejemplo, de 50 metros cuadrados, o incluso un mínimo número de accesorios, como por ejemplo, un resbalín, un columpio con tres asientos, un balancín y un trepador<sup>182</sup>; o bien, en la instalación de faroles cada 100 metros cuadrados, y de basureros cada 100 o 400 metros cuadrados, debiendo contar cada área verde con a lo menos uno<sup>183</sup>, entre otros.

---

<sup>178</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 10; Ordenanza N° 001 de fecha Municipalidad de Lo Prado. 28 de enero de 1987. Artículo 6; Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de El Bosque. Artículo 29; Ordenanza N° 006 de fecha 30 de diciembre de 1997. Municipalidad de Antofagasta. Artículo 10; Ordenanza N° 3687 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de Cauquenes. Artículo 7 y 13; Ordenanza N° 89 de fecha 28 de junio de 2011. Municipalidad de Osorno. Artículo 19.

<sup>179</sup> Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de Arauco. Artículo 27; Ordenanza N° 3687 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de Cauquenes. Artículo 7.

<sup>180</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia. Artículo 12.

<sup>181</sup> Ordenanza N° 3687 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de Cauquenes. Artículo 8; Ordenanza N° 89 de fecha 28 de junio de 2011. Municipalidad de Osorno. Artículo 23.

<sup>182</sup> Ordenanza N° 3687 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de Cauquenes. Artículo 9; Ordenanza N° 89 de fecha 28 de junio de 2011. Municipalidad de Osorno. Artículo 23.

<sup>183</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 11 y siguientes; Ordenanza N° 006 de fecha 30 de diciembre de 1997. Municipalidad de Antofagasta.

Interesante es la existencia en la Municipalidad de Valdivia, de catastros de árboles singulares que, por su especie, significado cultural, historia, ciencia, o edad, pueda considerarse requieren protección especial<sup>184</sup>, algo similar a la prohibición que escritura la Municipalidad de Chillán, respecto a modificar el perfil de las cuatro principales Avenidas de la ciudad, prohibiendo disminuir el porcentaje de especies vegetales existentes en los parques ubicados en estas calles, parte del casco histórico de la comuna<sup>185</sup>. De igual forma, resalta el detalle con el que la Municipalidad de Osorno regula tanto la instalación a eléctrica<sup>186</sup>, como la existencia de senderos de distinto material<sup>187</sup>, o bien, el establecimiento de áreas de acondicionamiento físico, las que deben ser incluidas dentro de toda área verde, cubriendo el 20% del total del terreno en cuestión, incluyendo tanto máquinas que se detallan (una máquina para aeróbica cardiovascular, una máquina para flexibilidad y elongación, una máquina para fuerza y musculatura, una multicancha, y una media multicancha)<sup>188</sup>.

---

Artículo 12; Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de Arauco. Artículo 7; Ordenanza N° 89 de fecha 28 de junio de 2011. Municipalidad de Osorno. Artículo 7.

<sup>184</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia. Artículo 7.

<sup>185</sup> Ordenanza N° 202/1392/2010 de fecha 04 de mayo de 2010. Municipalidad de Chillán. Artículo 4 y siguientes.

<sup>186</sup> Ordenanza N° 89 de fecha 28 de junio de 2011. Municipalidad de Osorno. Artículo 18.

<sup>187</sup> Ordenanza N° 89 de fecha 28 de junio de 2011. Municipalidad de Osorno. Artículo 27.

<sup>188</sup> Ordenanza N° 89 de fecha 28 de junio de 2011. Municipalidad de Osorno. Artículo 30.

Pese a que la mantención de las áreas verdes es deber del municipio, los vecinos pueden participar de la mantención del ornato en la ciudad, cuidando de las especies vegetales plantadas frente a sus propiedades, participando en la construcción de las áreas verdes en los antejardines de sus viviendas, manteniendo limpios los veredones, bandejones, y cursos de agua cercanos, y cuidando de la mantención de las áreas verdes que visiten<sup>189</sup>. Dentro de las obligaciones de los particulares, se encuentran además, por ejemplo, la poda de árboles que presente riesgo a la seguridad ciudadana, que presenten una enfermedad, para satisfacer requerimientos paisajísticos, en caso de interferencia o peligro a infraestructura, o en caso de interrupción en la visibilidad de señalizaciones o servicios<sup>190</sup>, existiendo periodos específicos de poda (por ejemplo, mayo a agosto<sup>191</sup>, o mayo a junio<sup>192</sup>, o quizás incluso, durante la estación de otoño<sup>193</sup>), y un límite de la masa foliar de cada árbol (por ejemplo, 30%)<sup>194</sup>. En caso de autorizarse la tala de árboles, los

---

<sup>189</sup> Ordenanza N° 001 de fecha 28 de enero de 1987. Municipalidad de Lo Prado. Artículo 3; Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 21; Ordenanza N° 11 de fecha 24 de enero de 2002. Municipalidad de Providencia. Artículos 4 y 5; Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de El Bosque. Artículo 18 y siguientes; Ordenanza N° 859 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de La Florida. Artículo 3; Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia. Artículo 15.

<sup>190</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 33; Ordenanza N° 859 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de La Florida. Artículo 6.

<sup>191</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 34.

<sup>192</sup> Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de El Bosque. Artículo 14, letra b).

<sup>193</sup> Ordenanza N° 859 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de La Florida. Artículo 6, letra b).

<sup>194</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 34.

particulares tienen igualmente la obligación de compensar la tala realizada en número de ejemplares, especies y características del árbol, cuestión que será determinada por el Departamento de Ornato de la Municipalidad respectiva<sup>195</sup>. Se establecen de igual forma, medios de participación para las empresas industriales, dentro de las cuales se incluyen la construcción de áreas verdes, jardines, veredones y la plantación de especies arbóreas en los bienes nacionales de uso público que enfrenten sus propiedades, la generación de áreas verdes a través de la Ley de Donaciones Sociales u otras instancias de gestión pública, y el financiamiento de la ejecución de proyectos de áreas verdes públicas que haya desarrollado la Municipalidad, entre otras<sup>196</sup>.

De igual forma, existen prohibiciones de comportamiento dentro de las áreas verdes públicas, dentro de las cuales está el botar basura, adiestrar perros o animales, extraer del suelo minerales, escalar o pintar árboles o plantas, implementar propaganda o publicidad, entre otros<sup>197</sup>. La tala, poda o siembre de vegetación en espacios públicos siempre requerirá del permiso municipal

---

<sup>195</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 37.

<sup>196</sup> Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de El Bosque. Artículo 7; Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 22.

<sup>197</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículo 23; Ordenanza N° 11 de fecha 24 de enero de 2002. Municipalidad de Providencia. Artículo 10 y 14; Ordenanza N° 001 de fecha 28 de enero de 1987. Municipalidad de Lo Prado. Artículos 7 y siguientes; Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de El Bosque. Artículo 34 y siguientes; Ordenanza N° 859 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de La Florida. Artículos 21 y siguientes; Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia. Artículo 21 y 23; Ordenanza N° 202/1392/2010 de fecha 04 de mayo de 2010. Municipalidad de Chillán. Artículo 25 y siguientes.

respectivo<sup>198</sup>, el cual se otorgará en caso de enfermedad fatal que pueda afectar a otras especies arbóreas, cuando la inclinación o ubicación represente un peligro inminente para los ciudadanos o automovilistas, cuando las raíces o ramas puedan ocasionar daños o estragos en las infraestructuras o servicios públicos, entre otros casos<sup>199</sup>.

*ii. El Control Externo de la Actividad Normativa*

Ya que la carga de la regulación de estos espacios públicos ha recaído en las Municipalidades, las cuales han debido hacerse cargo de las áreas verdes intentando materializar las diversas preocupaciones ciudadanas, no es raro encontrar requerimientos particulares a distintos órganos de control externos. La Contraloría General de la República ha debido intervenir en reiteradas ocasiones, advirtiendo, en virtud de una consulta vinculada con la legalidad de algunas disposiciones contenidas en la Ordenanza de la Municipalidad de Melipilla sobre el Medio Ambiente y con su fiscalización,

---

<sup>198</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículos 24 y 25; Ordenanza N° 11 de fecha 24 de enero de 2002. Municipalidad de Providencia. Artículo 6; Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de El Bosque. Artículo 9 y siguientes; Ordenanza N° 859 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de La Florida. Artículo 7.

<sup>199</sup> Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel. Artículos 35 y 36; Ordenanza N° 859 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de La Florida. Artículo 8.

que la potestad de dictar Ordenanzas Municipales debe enmarcarse dentro del ordenamiento jurídico vigente, cuestión que implica que por su intermedio no pueden establecerse mayores requisitos o restricciones al desarrollo de las actividades económicas que aquellos que hubieren sido impuestos por la ley o por las normas dictadas por los órganos competentes. Al respecto, y tras hacer eco de lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia rol N° 1.669, de 2010, ha afirmado que la potestad normativa del municipio “expresada en la emisión de Ordenanzas”, está subordinada, por una parte, a las normas que dicta el Presidente de la República, y por otra, “a la Constitución y a la ley, lo que significa, que está sujeta a dichas normas y no puede contradecirlas o invadir su ámbito propio de regulación”<sup>200</sup>. Dichas aclaraciones previas son de especial relevancia para las materias tratadas en ésta sentencia, al cuestionarse el requisito establecido la Ordenanza local, en virtud del cual se permitiría plantar otras especies en los espacios públicos de Pomaire, que no sean especies arbóreas nativas, previo informe favorable de la Dirección de Aseo y/o Ornato y la Corporación Nacional CONAF. Al respecto, la Contraloría General de la República afirma que dicha condición guardara armonía con la función de aseo y ornato que la ley ha entregado a los municipios, y la atribución de administrar los bienes nacionales de uso público, debiendo propender a la construcción y conservación de las áreas verdes del territorio

---

<sup>200</sup> Dictamen N° 13.554 de fecha 28 de febrero de 2013. Contraloría General de la República.

comunal, actuando, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulan la actividad del caso.

En el mismo requerimiento, se discute la legalidad del artículo 3°, inciso segundo, de la citada Ordenanza, en virtud del cual se dispone que los propietarios, arrendatarios y locatarios deberán mantener permanentemente aseados sus sitios, evitando la acumulación en su interior, de malezas y escombros. La Contraloría General de la República confirma la legalidad de ésta disposición, concluyendo a este respecto, que “la función de aseo y ornato que la ley ha entregado a los municipios, en relación con los bienes nacionales de uso público que administra, es una función propia y especial de esas entidades comunales, lo que implica, por una parte, que no puede ser desarrollada con la participación de otros órganos de la Administración del Estado y, por otra, que no puede ser traspasada a los vecinos de la comuna, correspondiéndole su cumplimiento de manera exclusiva y excluyente”<sup>201</sup>.

### *iii. Valoración de la Regulación Municipal*

La existencia de áreas verdes y su constante cuidado y conservación, son elementos esenciales en el saludable desarrollo de la vida comunitaria local. Son innumerables los efectos que la presencia de parques y jardines

---

<sup>201</sup> Dictamen N° 13.554 de fecha 28 de febrero de 2013. Contraloría General de la República.

tiene en la salud, seguridad, y cultura de los vecinos, a nivel colectivo, y a nivel individual. Se requiere de educación constante para motivar a los ciudadanos a mantener estos espacios, y quizás, incluso a intervenirlos, haciéndolos propios. La fiscalización paralela es esencial, en la que nuevamente, la participación vecinal puede proporcionar asistencia.

Si bien las Ordenanzas actuales proporcionan una primera respuesta al vacío legal existente, es mucho más lo que puede ser avanzado en ésta área, haciendo eco de las nuevas inquietudes ciudadanas que surgen en ésta materia, e interrelacionarla con otras áreas de especial relevancia para el quehacer ciudadano. No son pocas las regiones que poseen incipientes proyectos ciudadanos que pueden entregar luces a este respecto, y que han sido capaces de materializar en una serie de iniciativas, los vacíos que existen al respecto. Dentro de dicha variedad de iniciativas podemos encontrar proyectos de ecoladrillos, o bien, de reciclaje y compost, los que pueden ser implementados a nivel individual, generando nuevas instancias de conexión y desarrollo local, coordinadas con la Municipalidad. Es posible así, por medio de la regulación realizada a través de las Ordenanzas comunales, avanzar hacia un horizonte más saludable y positivo, el cual tenga efectos inmediatos en la vida de las personas y sus familias.

## 2) Uso de Bolsas Plásticas

El uso del plástico ha permitido que nuestra sociedad realice una serie de avances tanto a nivel comercial e industrial, como en la vida cotidiana de sus ciudadanos. De hecho, en el diario vivir, el plástico se utiliza un sinnúmero de veces, en distintas formas y estados, siendo una de esas formas, las bolsas plásticas. Se ha afirmado que en Chile, se utilizan anualmente tres mil millones de bolsas plásticas, cifras que equivalen a unas 200 bolsas por personas, las cuales demoran entre 2 a 4 siglos en ser absorbidas y degradadas por el medio ambiente<sup>202</sup>, siendo menos del 1% de las bolsas de plástico utilizadas y luego recicladas<sup>203</sup>. Esta situación produce un impacto ambiental muy fuerte, afectándose a la flora y a la fauna nacional, y comprometiendo las expectativas y proyectos de generaciones futuras. Dentro de los efectos generados por el desecho de bolsas plásticas, encontramos la contaminación de afluentes y depósitos naturales de aguas, el incremento de las posibilidades de riesgos a padecer enfermedades cancerígenas, la emisión de gases tóxicos

---

<sup>202</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña; Ordenanza N° 244 de fecha 23 de enero de 2014. Municipalidad de Punta Arenas.

<sup>203</sup> Ordenanza N° 001 de fecha 24 de abril de 2014. Municipalidad de Panguipulli.

tras la incineración de bolsas, la obstrucción de alcantarillados, la muerte de aves, animales marinos y peces, entre otros<sup>204</sup>.

A nivel internacional, el uso del plástico en sus distintas materializaciones se ha convertido ya en un tema de discusión pública, del cual surgen una serie de alertas de relevancia. Son numerosas las organizaciones medioambientales que buscan reducir el uso de bolsas plásticas, tanto su manejo cotidiano, como en su presencia en los océanos en forma de desecho<sup>205</sup>. Bangladesh fue el primer país en prohibir el uso de bolsas de polietileno en el año 2002. Le siguieron Irlanda, Sudáfrica, India, China, y varios de los estados de Estados Unidos. A continuación, Botswana, Italia, Kenya, Rwanda, España, Uganda, Tanzania, Mauritania y Zanzibar aprobaron disposiciones legislativas que eliminaron total o parcialmente el uso de bolsas plásticas, mientras que Dinamarca, Bélgica y Bulgaria implementaron un impuesto especial a su producción, venta y reciclaje<sup>206</sup>. En Suiza y Holanda el uso de bolsas plásticas requiere del pago de una comisión o *fee* especial.

---

<sup>204</sup> Ordenanza N° 244 de fecha 23 de enero de 2014. Municipalidad de Punta Arenas.

<sup>205</sup> Clean Up Organization (2012): “Plastic As A Resource”. Disponible en: <<http://www.cleanup.org.au/au/Campaigns/plastic-bag-facts.html>>; Reuse This Bag Organization (2013): “Plastic Bag Usage Usa Vs. World”. Disponible en: <<http://www.reusethisbag.com/reusable-bag-infographics/plastic-bag-bans-world.php>>

<sup>206</sup> Planet Ark (2010): “Plastic Bag Reduction Around the World”. Disponible en: <<http://plasticbags.planetark.org/gov/othercountries.cfm>>

Si bien existen iniciativas a nivel nacional en Chile para reorientar el camino que ha seguido el país en torno a la contaminación y cuidado del medio ambiente, éstas siempre requieren de una planificación larga, y de una implementación aún más tardía, sufriendo muchas veces de una obstaculización política originada en los constantes conflictos de intereses que existen en la materia, por lo que pareciera ser más eficaz y directo el proceso de cuidado que pudiese realizarse a nivel local. En un área tan detallada y específica como ésta, resulta lógico que sea el gobierno local el que dirija cualquier proyecto de ésta naturaleza, facilitándose no solo la implementación, sino que la necesaria posterior fiscalización, bandera que las Municipalidades parecen haber hecho suyas.

*i. El Marco Normativo Actual*

Nuestra Constitución Política de la República asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, siendo un deber del Estado el promover el bien común y el respeto de ese derecho fundamental. El artículo 2do de la Ley N° 19.300 de las Bases Generales del Medio Ambiente enfatiza la importancia de aplicar la garantía fundamental señalada, traducida en el principio del desarrollo sustentable, el

cual puede entenderse como el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprender las expectativas de las generaciones futuras. Es preciso señalar, que el marco normativo general en torno a la protección del medioambiente sigue desarrollándose y modificándose, sin que exista sobre la materia específica en estudio, una iniciativa legislativa nacional concreta, pese al sinnúmero de proyectos de ley actualmente en tramitación.

ii. Ordenanzas Municipales Regulatoras

Las Ordenanzas Municipales que buscan regular esta materia se han planteado, en su mayoría, como un plan de implementación gradual, el cual culminará en la eliminación total del uso de bolsas no biodegradables en las respectivas comunas. Se establecen así, obligaciones tanto para el comercio legalmente establecido, como para los ciudadanos de cada espacio local, en estrategias cuyo principal objetivo es el cuidado del medioambiente y la reducción de la contaminación. Dada la especificidad de la materia regulada, necesario es que las Ordenanzas Municipales realicen una serie de distinciones importantes, definiendo por ejemplo, los materiales biodegradables, como

aquel “producto o sustancia que puede descomponerse en los elementos químicos que lo conforman, debido a la acción de agentes biológicos, como plantas, animales, microorganismos y hongos, bajo condiciones ambientales naturales, el producto o sustancia que puede descomponerse en los elementos químicos que lo conforman, debido a la acción de agentes biológicos, como plantas, animales, microorganismos y hongos, bajo condiciones ambientales naturales”<sup>207</sup>, y diferenciándolos de aquellas sustancias no biodegradables, esto es, aquellas “sustancias que no pueden ser degradadas por un microorganismo”<sup>208</sup>, entre otros conceptos<sup>209</sup>.

La Municipalidad de Pucón ha denominado su plan como “La Estrategia Municipal para la Sustitución y Reducción de la Utilización de las Bolsas de Polietileno o similares”, el cual, al igual que lo establecen otras comunas, y según se advierte en la Ordenanza respectiva, tendrá una duración de 12 meses a partir de la publicación de la Ordenanza. Dividido en IV etapas, los primeros meses corresponde a la marcha blanca, en la cual solo se entregará información a la ciudadanía. Luego, durante los seis (o cinco, o

---

<sup>207</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3140 de fecha 29 de noviembre de 2013. Municipalidad de Pucón. Artículo 4; Ordenanza aprobada por Decreto N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña. Artículo 4.

<sup>208</sup> Ordenanza N° 244 de fecha 23 de enero de 2014. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 2; Ordenanza aprobada por Decreto N° 074 de fecha 21 de enero de 2014. Municipalidad de Chile Chico; Ordenanza N° 001 de fecha 24 de abril de 2014. Municipalidad de Panguipulli. Artículo 2.

<sup>209</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3140 de fecha 29 de noviembre de 2013. Municipalidad de Pucón. Artículo 4; Ordenanza aprobada por Decreto N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña. Artículo 4.

doce, según la Ordenanza) meses siguientes, el comercio deberá entregar solo 3 bolsas por compra a sus clientes, para, a continuación, durante los últimos seis (o cuatro, o doce) meses, entregar una sola bolsa por compra a cada usuario<sup>210</sup>. Desde los tres años de la entrada en vigencia de la Ordenanza, no se permitirá la disposición de residuos sólidos domiciliarios en bolsas no biodegradables<sup>211</sup>. Se advierte que en cada etapa, de resultar insuficientes dichas bolsas, el comercio entregará a su clientela otros medios de transporte para sus víveres, como lo son las cajas de cartón, bolsas de papel reciclado, tela, yute, arpillera y otro material que autorice la Municipalidad, siempre que dicho material no dañe el medioambiente<sup>212</sup>.

Una excepción interesante es la Municipalidad de Punta Arenas, la cual ordenó sustituir, en el artículo 3ro de su Ordenanza Municipal, el uso de bolsas de polietileno o de cualquier polímero plástico, y la utilización y entrega de la mismas al público, en todo local comercial de la ciudad que se utilice para el transporte de mercadería, productos y/o artículos, aun aquellas

---

<sup>210</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3140 de fecha 29 de noviembre de 2013. Municipalidad de Pucón. Artículo 3; Ordenanza aprobada por Decreto N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña. Artículo 3; Ordenanza N° 001184 de fecha 24 de abril de 2014. Municipalidad de Hualpén. Artículo 51.

<sup>211</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3140 de fecha 29 de noviembre de 2013. Municipalidad de Pucón. Artículo 9.

<sup>212</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3140 de fecha 29 de noviembre de 2013. Municipalidad de Pucón. Artículo 3; Ordenanza aprobada por Decreto N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña. Artículo 3; Ordenanza N° 001184 de fecha 24 de abril de 2014. Municipalidad de Hualpén. Artículo 51.

que se indican como biodegradables u oxidegradables, ampliando así los materiales afectados, y entregando una orden de cumplimiento inmediato, y no gradual. La gradualidad si se incluye respecto de las bolsas de polietileno o de cualquier polímero plástico, pero sin describir un plan de retiro o de sustitución detallado<sup>213</sup>.

Dentro de las nuevas obligaciones que surgen para el comercio, junto con la exigencia de acogerse a la Ordenanza, se imponen deberes nuevos y temporales, como lo son el tener en exposición, para su promoción y venta al público, bolsas de tela u otro material similar, reutilizable, para el transporte de sus productos<sup>214</sup>. Se puede exigir además a los comerciantes cumplir con las etapas de sustitución de bolsas de plástico, y trabajar con bolsas de material biodegradable o reutilizables, hechos que les permitirá a los locales conseguir un sello de adhesión ambiental o sello verde<sup>215</sup>, junto con el exhibir la

---

<sup>213</sup> Ordenanza N° 244 de fecha 23 de enero de 2014. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 3.

<sup>214</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña. Artículo 3; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3140 de fecha 29 de noviembre de 2013. Municipalidad de Pucón. Artículo 3.

<sup>215</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3140 de fecha 29 de noviembre de 2013. Municipalidad de Pucón. Artículo 3 y siguientes; Ordenanza N° 001184 de fecha 24 de abril de 2014. Municipalidad de Hualpén. Artículo 55.

Ordenanza e información disponible en la materia para su público conocimiento<sup>216</sup>.

Interesante es que la Municipalidad de Panguipulli advierta expresamente que la Ordenanza regirá para los establecimientos de todo tipo, incluyendo los de carácter temporal, ferias, kioscos, servicios públicos, ONGs, programas de difusión turística y campañas de promoción de toda índole<sup>217</sup>. De igual forma, el plazo especial y específico que se le da por la Ordenanza de la Municipalidad de Punta Arenas a los supermercados, autoservicios, almacenes y comercio en general, los cuales deberán proceder a la sustitución completa del uso de bolsas no biodegradables, es el de un año desde la entrada en vigencia de la Ordenanza en cuestión<sup>218</sup>.

Todo ciudadano deberá acatar la Ordenanza Municipal publicada, incentivando el conocimiento de otros en esta materia<sup>219</sup>, cumpliendo a su vez, con obligaciones establecidas para cada particular, como el que tras 3 años de la entrada en vigencia de la Ordenanza, los ciudadanos y turistas deberán entregar sus residuos sólidos domiciliarios, en bolsas con las características de

---

<sup>216</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña. Artículo 7; Ordenanza N° 001184 de fecha 24 de abril de 2014. Municipalidad de Hualpén. Artículo 53; Ordenanza N° 244 de fecha 23 de enero de 2014. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 5.

<sup>217</sup> Ordenanza N° 001 de fecha 24 de abril de 2014. Municipalidad de Panguipulli. Artículo 8.

<sup>218</sup> Ordenanza N° 244 de fecha 23 de enero de 2014. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 4.

<sup>219</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña. Artículo 2.

100% biodegradables y 100% compostables, y en contenedores de basura de material de plástico, metálico, fibra u otro elementos que aseguren el buen confinamiento de éstos<sup>220</sup>.

Cada Municipalidad también se ha impuesto metas nuevas, como el realizar campañas de educación o conciencia ambiental sobre la importancia y beneficios de utilizar bolsas propias o recipientes con ocasión de las compras, el fomentar capacitaciones técnicas para los actores involucrados, y el fortalecer los talleres laborales comunales para la fabricación de bolsas biodegradables<sup>221</sup>. En algunos casos, se estipulan obligaciones de entrega de bolsas reutilizables a la comunidad en el periodo previo a la aplicación de la Ordenanza, invitar a empresas a establecer convenios de colaboración con el municipio, crear un registro de fabricantes y distribuidores de bolsas biodegradables, e impulsar la reconversión de empresarios de la industria del plástico para adaptar su actividad económica a los objetivos de las Ordenanza de esta materia, entre otras<sup>222</sup>.

---

<sup>220</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3140 de fecha 29 de noviembre de 2013. Municipalidad de Pucón. Artículo 10; Ordenanza aprobada por Decreto N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña. Artículo 9.

<sup>221</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3140 de fecha 29 de noviembre de 2013. Municipalidad de Pucón. Artículo 6; Ordenanza N° 244 de fecha 23 de enero de 2014. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 7.

<sup>222</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña. Artículo 6; Ordenanza N° 001184 de fecha 24 de abril de 2014. Municipalidad de Hualpén. Artículo 56.

Las sanciones establecidas siguen la línea de lo permitido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, normándose por ejemplo, la procedencia de multas de 1 a 5 UTM en caso de dos o más infracciones reiteradas<sup>223</sup>. Sin embargo, existen Ordenanzas que agregan además, la exigencia de que todas las personas naturales y jurídicas con domicilio en la comuna que fabriquen y/o comercialicen a nivel mayorista y minorista, bolsas plásticas de polietileno, bolsas de características biodegradables, compostables y/o reutilizables<sup>224</sup>, entregándole la facultad de fiscalizar el cumplimiento de estas disposiciones a Carabineros de Chile y a Inspectores de la sus respectivas Municipalidades<sup>225</sup>.

### *iii. Límites al Actuar Municipal*

La regulación local de ésta materia es tan reciente, que no parece existir registro alguno de intervención fiscalizadora de parte de la Contraloría

---

<sup>223</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña. Artículo 14; Ordenanza N° 244 de fecha 23 de enero de 2014. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 10.

<sup>224</sup> Ordenanza N° 244 de fecha 23 de enero de 2014. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 9.

<sup>225</sup> Ordenanza N° 244 de fecha 23 de enero de 2014. Municipalidad de Punta Arenas. Artículo 8; Ordenanza N° 001 de fecha 24 de abril de 2014. Municipalidad de Panguipulli. Artículo 9.

General de la República, o bien, de los Tribunales de Justicia. Lo anterior, puede verse fomentado por la transversalidad existente en la importancia de la materia, unido con la reciente entrada en vigencia de los programas o planes impuestos por los diversos Municipios, cuestión que quizás no ha generado todavía conflictos directos en la ciudadanía. Pese a lo anterior, fácil es advertir que esta regulación pone en contraposición una serie de derechos fundamentales, entre los cuales encontramos el derecho a realizar una actividad económica libremente, junto con el derecho de propiedad en una interpretación quizás más amplia de lo normal. Lo anterior, unido a la restrictiva interpretación que sujeta, en virtud del principio de legalidad, el ámbito de injerencia de las Municipalidades, limitando así por ejemplo, las sanciones que esta institución puede intentar establecer, crea un escenario interesante a las futuras intervenciones legales, judiciales y/o administrativas, que puedan tener lugar.

#### *iv. Reflexiones y Desafíos*

El cuidado del medioambiente es un área en las cuales los Municipios han sido vanguardia a nivel nacional. Existen a la fecha, seis proyectos de ley en tramitación, cuyas fechas de presentación van desde el año 2008 (Proyectos

de Ley N° 6045 – 12 y 6080 – 12), a lo largo del año 2009 (Proyectos de Ley N° 6520 – 12 y 6585 – 12), y luego durante los años 2012 (Proyecto de Ley N° 8586 – 05) y 2013 (Proyecto de Ley N° 9133 - 12). El último de ellos, ya iniciando el segundo trámite constitucional, busca prohibir, dentro del territorio de la Patagonia Chilena, la entrega, a cualquier título, de bolsas plásticas no biodegradables y biodegradables utilizadas para la contención y transporte de mercaderías en supermercados, almacenes, tiendas, kioscos y demás establecimientos de comercio. El resto de las iniciativas buscan una implementación nacional de un plan que reemplace las bolsas no biodegradables, por las biodegradables, prohibiéndose en virtud de un reglamento por generarse la producción, importación, distribución gratuita u onerosa y venta de bolsas plásticas no biodegradables y de las materias primas necesarias para su elaboración, buscándose además, regir la existencia de las bolsas biodegradables de acuerdo a estándares técnicos internacionales.

Existe una preocupación ciudadana general sobre estos temas, la cual se ha recogido parcialmente en las iniciativas legislativas ya citadas, y en virtud de la cual nacen organizaciones o grupos de vecinos consternados por su futuro, buscando proyectos con los cuales aportar a su sociedad. En ellos, podemos encontrar la regulación de las bolsas plásticas. Se requieren cambios radicales, los cuales deben ser realizados de la mano de la comunidad, siguiendo el ejemplo del Municipio de Futaleufú, el cual, para modificar la

Ordenanza ambiental realizó una consulta ciudadana. La Municipalidad de Coyhaique, a su vez, de forma previa a la implementación de la Ordenanza, ha fomentado acuerdos con los empresarios y comerciantes de la comuna, preparando así el camino para una nueva regulación local, fomentando el conocimiento de la ciudadanía respecto de la misma, e involucrando como actores relevantes a los distintos sectores sociales. Interesante es la posibilidad de crear en ésta nueva esfera, una industria productiva cuyo funcionamiento sea amigable para la comunidad y el medioambiente. Lo anterior, es importante, pues preocupa el no castigar a las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción y comercio de bolsas plásticas de polietileno eliminando de manera sorpresiva y sin previo aviso su rubro o giro, y ¿Qué mejor que entregarles las herramientas necesarias para realizar los cambios de acuerdo a las Ordenanzas locales, sin que esto signifique una nueva carga económica para ellos?

La importancia de estas iniciativas es evidente, no solo por el efecto inmediato que pueden tener en cada espacio local, convirtiéndose en herramientas que se adecuan a cada espacio y a sus propios problemas de contaminación, sino por la forma en que ponen en la palestra pública temáticas de interés ciudadano nacional, que afectan a vecinos de distintas formas. Nace así un debate popular, en virtud del cual por medio de los innumerables canales de comunicación, y en base a las experiencias locales, cada comuna

y/o ciudadano puede aportar conocimiento y experiencia, generando opciones y ejemplos de regulación a implementarse de forma transversal en el país.

#### D. Participación Ciudadana

La exigencia de mecanismos de participación ciudadana se ha plasmado en los movimientos sociales que se han desarrollado durante la última década; y es que para los miembros de la sociedad democrática en la que vivimos parecen ya no bastar los medios establecidos institucionalmente, en virtud de los cuales el máximo acto de representación y participación es la emisión del voto. Pareciera ser que, actualmente, se buscan espacios de participación directa, en los cuales no solo se pueda realizar consultas o plantear problemáticas; sino que, se puedan sugerir soluciones e incluso, crear proyectos de apoyo y asistencia civil. Es así como observando el aparato institucional de representación, el municipio pareciera ser el órgano más cercano a la ciudadanía y a sus distintos conflictos.

En efecto, desde sus principios, el municipio fue diseñado como parte del aparato administrativo, eligiéndose a su máximo representante por elección popular, permitiéndose así, una participación ciudadana directa en el establecimiento de este órgano. Sin perjuicio de lo anterior, se optó constantemente, por mantener a la Municipalidad como órgano administrador de un espacio que reunía y coordinaba un gran número de necesidades públicas, las cuales inicialmente incluían el ejercicio de la fuerza y la

implementación de la justicia, pero dejando claro al mismo tiempo, que las políticas públicas estatales serían dirigidas e implementadas a nivel central, cercenando así la real influencia del municipio en las problemáticas sociales. “Desde luego que los municipios chilenos han gozado de autonomía tradicionalmente, en cuanto a su constitución, mediante la elección popular de sus regidores, pero en cuanto a reglar su propia estructura interna y ejercer sus funciones solo la han tenido en la ley de la comuna autónoma del año 1891, que creó prácticamente el poder municipal en forma semejante a los cantones suizos, produciéndose resultados desalentadores.

La Constitución del año 1925 restringió ésta autonomía ya que creó las Asambleas Provinciales que subrogadas transitoriamente por los intendentes hasta la fecha – nunca se instalaron dichas asambleas – fiscalizaron ciertos actos de la Contraloría General de la República, en cuanto a la inversión y rendición de cuentas de los fondos municipales y de la designación directa por el Ejecutivo de los Alcaldes de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar”<sup>226</sup>. Existiendo una evidente contradicción al momento de generar el proyecto regulatorio en virtud del cual actuaría el municipio, esbozándose por un lado, un rol administrativo, y por otro lado, un efectivo rol de gobierno, se optó reiteradamente por el primero.

---

<sup>226</sup> Fernandez Richard, José (2003): *Derecho Municipal Chileno* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile) pp. 28.

¿Cómo sería un municipio con capacidad de gobierno? En este respecto, es interesante mencionar la Ley de Comuna Autónoma, la cual había permitido que desde 1891 el gobierno local se encontrara a pasos del movimiento popular. Si bien inicialmente, la principal motivación política de dicha reforma parecía haber sido la disminución del poder electoral del Gobierno, aumentando la influencia del ciudadano terrateniente, se avizoró por varios dirigentes sociales la posibilidad de injerencia que tenían los movimientos sociales, iniciándose así un breve, pero relevante periodo de pugna social y política en nuestro país. Las Asambleas de Electores, las cuales funcionaban abierta y popularmente, permitían un control efectivo y casi completo de parte de la ciudadanía respecto de la labor municipal, tomando ésta parte directa en la aprobación o rechazo de proyectos locales, y en la regulación de las contribuciones que financiarían los mismos. En Valparaíso, dichas asambleas funcionaron masivamente. “Por lo general, el pueblo de Valparaíso asistía a estas asambleas populares reunidas durante más de 5 horas continuadas, entre las 12 del día y las 5 de la tarde. Luego de su apertura, el pueblo reunido elegía a su secretario y procedía: cada ítem del presupuesto se discutía y se votaba; así el pueblo se “enteraba” de todo lo realizado y proyectado por el municipio, otorgándole su respaldo o reprobación”.<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup> Illanes O., María Angélica (2003): *Chile des-centrado: Formación socio-cultural republicana y transición capitalista (1810-1910)* (Santiago, Editorial LOM) pp. 473.

Interesante fue el “conflicto del pan”, surgido en la comuna de Valparaíso, en el año 1893, en el cual el municipio, buscando proteger a sus ciudadanos de los abusos del mercado, prohibió a los dueños de las panaderías vender el pan por unidad. Es así como, “el municipio - que incluía a dos regidores de la agrupación democrática del puerto, los regidores Serei y Calé -, ejerciendo su poder comunal y a nombre del bienestar del pueblo, exigió a los panaderos la “venta al kilo”, ordenándole además, la exhibición pública de sus precios. Los panaderos anunciaron paralización de la producción, sabedores del efecto que ello causaría en el estómago popular “que en su mayor parte se sustenta solo de pan y agua”. La respuesta del municipio expresó su moderna voluntad de poder: se ordenó que “desde mañana en el matadero y en los diversos mercados se expenderá pan batido por cuenta de la Municipalidad” a mitad de precio”<sup>228</sup>. El municipio se puso así, al servicio de las personas y de sus necesidades, cambiándose la manera de “hacer política”, tan común y constante en nuestro país, estando ahora los municipios constantemente influidos y controlados por la población local.

Más recientemente, fue en la década de los 70, y en lo que fue el nuevo trazado institucional implementado, en que se buscó ensamblar un aparato que brindara de forma definitiva, orden y estabilidad al clamor ciudadano, el cual buscaba la satisfacción inmediata de distintas necesidades, presentándose

---

<sup>228</sup> Illanes O., María Angélica. Op. Cit. pp. 467 y 468.

oficialmente al municipio como la puerta de acceso a las políticas de estado, y el túnel por medio del cual se canalizarían las diversas demandas sociales. Buscando generar un nexo con la ciudadanía, el municipio pasó a ser el ente “político” por excelencia, cuya principal tarea sería mantener la paz social local asegurando una convivencia ciudadana estable y tranquila. Lo anterior, implicaba necesariamente que el municipio se transformara en el principal, sino el único, canal de participación ciudadana, desplazando así a los partidos políticos y toda organización intermedia externa al aparato gubernamental que pudiera agitar a la colectividad social. Era necesario encauzar las inquietudes sociales, haciéndose cargo de implementar de forma adecuada las políticas estatales que se generaban a nivel central.

Considerando lo anterior, se entiende el especial énfasis puesto a la rectitud funcionaria en épocas como la crisis económica de 1984, en la cual se recalca por quienes ejercían el poder gubernamental “en el Congreso anual de Alcaldes, que la lealtad al gobierno era prioritaria en estos funcionarios, no pudiendo ninguno de ellos pertenecer a partido o movimiento político, pues de lo contrario, sería expulsado. Los Alcaldes no debían olvidar que eran la cara de la acción social del gobierno y representantes del Presidente de la República y bajo esa inspiración debían desarrollar sus actividades”<sup>229</sup>. Éste último trazado institucional, fue el que terminó por limitar las posibilidades de

---

<sup>229</sup> Ortiz De Zarate, Verónica; Álvarez Vallejos, Rolando, y Donoso Fritz, Karen (2012): *La alcaldización de la política* (Santiago, Editorial LOM) pp. 41.

verdadera injerencia y transformación que el municipio pudiera tener en los conflictos locales, haciendo de sus facultades, extensiones del área administrativa ejecutiva, sin otorgarle real poder de gobierno.

i. *El Marco Normativo Actual*

Actualmente, existen mecanismos de participación a nivel nacional, regional, provincial y local o comunal, los cuales comparten una misma característica: la participación que se busca a través de ellos es, exclusivamente, la elección de un representante. A nivel municipal sin embargo, aparecen otras opciones. La ley orgánica constitucional de Municipalidades regula expresamente la existencia de instancias de participación, las cuales deberán establecerse en una Ordenanza municipal que considere las características singulares de cada comuna, territorio comunal, localización de asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, conformación etárea de la población y cualquier otro elemento relevante. Debe mencionarse en dicha Ordenanza, según lo establece el artículo 93 inciso 2do de la citada ley, las organizaciones que deberán ser consultadas e informadas, junto con las fechas y épocas de aquellos procesos. Se hace mención expresa en el artículo 94 a la existencia de un Consejo

Comunal de Organizaciones de la sociedad civil, mientras que los artículos 98 y siguientes se refieren a la existencia de audiencias públicas, de una oficina de reclamos, y a los plebiscitos comunales, cuyas disposiciones establecen reglas generales a seguir en cada caso.

Por otro lado, la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública aporta normas en esta materia, consagrando el derecho de asociación, estableciendo la existencia de un Registro Nacional de Personas Jurídicas sin fines de lucro, y regulando las organizaciones de interés público, esto es, “aquellas personas jurídicas sin fines de lucro cuya finalidad es la promoción del interés general en materia de derechos ciudadanos, asistencia social, educación, salud, medio ambiente, o cualquier otra área de bien común”<sup>230</sup>. Los artículos 33 y siguientes modifican la Ley orgánica constitucional de Municipalidades, agregando el ya citado Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad, órgano que pasa a reemplazar el Consejo Económico y Social de la comuna, y regulando el mismo, entre otras modificaciones. La Ley N° 19.418 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, junto con las normativa que regula la existencia de Tribunales Electorales, aportan más disposiciones sobre en ésta área, manteniendo sí el mismo horizonte administrativo para el municipio.

---

<sup>230</sup> Ley N° 20.500 de fecha 16 de febrero de 2011, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

## *ii. Ordenanzas Municipales y Participación Ciudadana*

Las Ordenanzas Municipales que norman la participación ciudadana comunal poseen varios elementos similares, encontrándose regidas por el marco legal que establecen la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidad y la ley N° 20.500. Se ha entendido por Participación Ciudadana, “la posibilidad que tienen los ciudadanos de la comuna de intervenir, tomar parte y ser considerados en las instancias de información, decisión, ejecución y evaluación de acciones que apunten a la solución de los problemas que los afectan directa o indirectamente en los distintos ámbitos de actividad de la Municipalidad y el desarrollo de la misma en los diferentes niveles de la vida comunal”<sup>231</sup>. Con dicho concepto como objetivo, son varias las Municipalidades que, junto con su promoción, han dispuesto como fines relacionados, el facilitar la interlocución entre el Municipio y las distintas expresiones organizadas y no organizadas de la ciudadanía local; el impulsar y

---

<sup>231</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art 2; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 1; Ordenanza aprobada por Decreto N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 1; Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 2; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 1; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 2.

apoyar variadas formas de participación ciudadana de la comuna en la solución de los problemas que la afectan, a nivel local, regional o nacional; el fortalecer a la sociedad civil, la participación de los ciudadanos y amparar el respeto a los principios y garantías constitucionales; el desarrollar acciones que contribuyan a mejorar la relación entre el municipio y la sociedad civil; el constituir y mantener una ciudadanía protagónica en la representación y solución de los problemas que les afectan, reconociendo sus distintas formas y expresiones en que éstas se manifiestan en la sociedad; el impulsar la equidad, acceso a las oportunidades y revitalizar las organizaciones con orientación a facilitar la cohesión social; el promover y desarrollar acciones que impulsen el desarrollo local, ordenamiento urbanos a través de un trabajo en conjunto con la ciudadanía, entre otros<sup>232</sup>.

Interesantes son los principios descritos en la Ordenanza Municipal de Santiago, que rigen esta materia, dentro de los cuales encontramos la democracia, la responsabilidad compartida, la inclusión, la solidaridad, la legalidad, el respeto, la tolerancia, la sustentabilidad, la permanencia, la

---

<sup>232</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 4; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 2 y 3; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 1 y 3; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 3; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 4; Ordenanza aprobada por Decreto N° 5529 de fecha 24 de octubre de 2011. Municipalidad de Lo Barnechea. Art. 4; Ordenanza aprobada por Decreto Alcaldicio N° 1222 de fecha 18 de agosto de 2011. Municipalidad de Pitrufquén. Art. 3.

equidad, e igualdad<sup>233</sup>. De igual forma, llama la atención que dicha Ordenanza enumere en sus inicios a los órganos de representación ciudadana, siendo estos, las organizaciones territoriales, funcionales, culturales, estudiantiles y comunitarias de la comuna, estableciendo luego tanto derechos como obligaciones para los vecinos del sector, disposiciones únicas en la materia<sup>234</sup>.

Ahora bien, los medios de participación que se regulan en las citadas Ordenanzas, suelen ser aquellos ya establecidos en la normativa general nacional vigente. Por un lado, se regulan los plebiscitos comunales, esto es, “aquellas manifestaciones de voluntad soberana de la ciudadanía local, mediante la cual ésta manifiesta su opinión en relación a materias determinadas de interés comunal”<sup>235</sup>. Dentro de su competencia encontramos los programas o proyectos de inversión específicos en las áreas de salud, educación, salud mental, seguridad ciudadana, urbanismo, desarrollo urbano, protección al medioambiente y cualquier otro que tenga relación el desarrollo económico, social, deportivo, y cultural de la comuna, la aprobación o modificación del Plan de Desarrollo Comunal, la aprobación o modificación

---

<sup>233</sup> Ordenanza N° 84 de fecha 07 de enero de 2000. Municipalidad de Santiago. Art. 2.

<sup>234</sup> Ordenanza N° 84 de fecha 07 de enero de 2000. Municipalidad de Santiago. Art. 4, 9 y siguientes.

<sup>235</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 6; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 5; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 5; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 6.

del Plan Regulador Comunal, y toda aquella área de interés para la comunidad local<sup>236</sup>, según lo permita el marco normativo vigente. Para su procedencia será necesario no encontrarse en el periodo comprendido entre los ocho meses anteriores a una elección popular y los dos meses siguientes a ella, no encontrarse en un año de elecciones municipales, que no se haya realizado una convocatoria a plebiscito nacional o a elección extraordinaria de Presidente de la República, o bien, que no se haya efectuado un plebiscito comunal sobre la misma materia durante el mismo periodo alcaldicio<sup>237</sup>.

El costo de los plebiscitos comunales será de cargo del presupuesto municipal<sup>238</sup>, y su realización será de cargo del Servicio Electoral y de la Municipalidad respectiva, rigiendo plenamente en su desarrollo la Ley N° 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Se requerirá, como

---

<sup>236</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 7; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 6; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 6; Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 7 y siguientes; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 6; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 7.

<sup>237</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 18, 19 y 20; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 17 y siguientes; Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 45 y siguientes; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 16 y siguientes; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 18 y siguientes.

<sup>238</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 16; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 15; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 16.

formalidad previa, una solicitud de dos tercios de los integrantes en ejercicio del concejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, ratificada por dos tercios de los concejales en ejercicio, o bien una iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, la cual deberá traducirse en un requerimiento de dos tercios de los integrantes del concejo municipal<sup>239</sup>. Solo en ese momento, el Alcalde, con acuerdo del concejo municipal, podrá ordenar la realización de un plebiscito comunal. Si la iniciativa es ciudadana, deberán concurrir a lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna el 31 de diciembre del año anterior a la petición, ante notario público u oficial del registro civil, y firmarla<sup>240</sup>. La Municipalidad de Curicó exige, no un 5%, sino un 10% de los ciudadanos inscritos<sup>241</sup>. Su

---

<sup>239</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 8; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 7; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 7; Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 37; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 7; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 8.

<sup>240</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 9; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 8; Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 38; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 8 y 9.

<sup>241</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 9.

condición de estar inscritos en los citados registros se acreditará mediante certificado extendido por el Director Regional del Servicio Electoral<sup>242</sup>.

Recepcionado oficialmente el requerimiento por la Municipalidad, se dictará dentro de décimo día, por el Alcalde, un Decreto alcaldicio para convocar al plebiscito comunal<sup>243</sup>, el cual se publicará dentro de los diez o quince días siguientes a su dictación en el Diario Oficial (según el municipio), en la portada del sitio electrónico municipal y en el periódico de mayor circulación comunal, debiendo igualmente difundirse mediante avisos fijados en la sede del Municipio<sup>244</sup>, y deberá contener la fecha de realización, lugar, y horario; las materias sometidas a plebiscito; los derechos y obligaciones de los participantes; el procedimiento de participación; y el procedimiento de información de los resultados, entre otros<sup>245</sup>. El procedimiento deberá

---

<sup>242</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 10; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 9.

<sup>243</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 11; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 10.

<sup>244</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 13; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 12; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 12.

<sup>245</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 12; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 11; Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 40; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 11; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 12.

efectuarse no antes de sesenta ni después de noventa días desde la publicación del citado Decreto en el Diario Oficial<sup>246</sup>, desarrollándose idealmente, en días sábados, y lugares de fácil acceso<sup>247</sup>, y sin que haya lugar a propaganda electoral por televisión<sup>248</sup>.

Los resultados del plebiscito comunal serán obligatorios para la autoridad local siempre y cuando participen en él más del 50% de los ciudadanos inscritos en los Registros Electorales de la comuna<sup>249</sup>. En el caso que el plebiscito comunal concluya con la recomendación de realizar un programa o proyecto, éste deberá ser evaluado por las instancias

---

<sup>246</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 14; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 13; Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 42; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 13; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 14.

<sup>247</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 25; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 24.

<sup>248</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 21; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 21; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 22.

<sup>249</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 15; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 14; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 9; Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 43; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 14; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 15; Ordenanza aprobada por Decreto Alcaldicio N° 1222 de fecha 18 de agosto de 2011. Municipalidad de Pitrufquén. Art. 14.

especializadas del municipio, de manera de analizarse su factibilidad técnica<sup>250</sup>.

A continuación de los Plebiscitos Comunales, la Municipalidad de Santiago introduce en su Ordenanza Local la “Iniciativa Ciudadana”, esto es, un mecanismo mediante el cual los ciudadanos podrán presentar al Municipio proyectos de creación, modificación, reforma o derogación de Ordenanzas Municipales, iniciativas respaldadas por un mínimo del 5% de los vecinos inscritos en el Registro Electoral de la comuna<sup>251</sup>. Particular iniciativa, estipula que los particulares deben ser informados por escrito después de los 30 días de admitida la iniciativa ciudadana.

Un segundo medio de participación ciudadana que parece existir a nivel nacional, es el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, también llamado Consejo Económico y Social Comunal<sup>252</sup>, cuyo objetivo es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, de interés público y de actividades relevantes, en el

---

<sup>250</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 8 inciso 2; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 7.

<sup>251</sup> Ordenanza N° 84 de fecha 07 de enero de 2000. Municipalidad de Santiago. Art. 22 y siguientes.

<sup>252</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 1100/4515 de fecha 15 de noviembre de 1999. Municipalidad de Peñalolén. Art. 3; Ordenanza N° 28 de fecha 30 de septiembre de 1999. Municipalidad de Ñuñoa. Art. 5.

proceso económico, social y cultural de la comuna y de sus representantes<sup>253</sup>. Está compuesto por representantes de la comunidad local organizada, elegidos conforme a un Reglamento aprobado por el Concejo Municipal<sup>254</sup>. La Municipalidad de Peñalolén regula directamente en su Ordenanza Municipal la integración del concejo, separando su comuna en 4 sectores, La Faena, Lo Hermida, Peñalolén Alto y San Luis de Macul, y entregándole a cada sector siete cupos en el Consejo, pero normando que en cada caso tres deberán ser miembros de juntas vecinales, tres representantes de organizaciones comunitarias, y un último cupo deberá ser ocupado por un representante de una institución con personalidad jurídica vigente relevante en el sector<sup>255</sup>. Por otro lado, la Municipalidad de Concepción agrega a los representantes de las asociaciones gremiales y a las organizaciones sindicales como miembros potenciales de esta organización<sup>256</sup>, cuestión que recoge la Municipalidad de Llanquihue pero con un tope, al afirmar que dichos representantes no pueden

---

<sup>253</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 27; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 26; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 12.

<sup>254</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 26; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 25.

<sup>255</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 1100/4515 de fecha 15 de noviembre de 1999. Municipalidad de Peñalolén. Art. 4.

<sup>256</sup> Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 11.

superar a la tercera parte del total de los miembros del Concejo<sup>257</sup>, y contrastando ambas con la Municipalidad de Lo Barnechea, la cual advierte que las organizaciones comunitarias no pueden poseer representantes con intereses en partidos políticos, o directivos que actúen en ejercicio de sus cargos como representantes de aquellos intereses<sup>258</sup>.

Dentro de sus funciones se incluyen el informar periódicamente a sus organizaciones en sesiones especialmente convocada para tal efecto sobre la propuesta de presupuesto y plano comunal de desarrollo, entre otras materias relevantes presentadas en el consejo<sup>259</sup>, debiendo en cada mes de marzo de cada año, pronunciarse sobre la cuenta pública del Alcalde, cobertura y eficiencia de los servicios municipales y otras materias de interés local<sup>260</sup>, agregándose además, en algunos casos, una función asesora respecto del Municipio<sup>261</sup>.

---

<sup>257</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha 02 de enero de 2012. Municipalidad de Llanquihue. Art. 22.

<sup>258</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 5529 de fecha 24 de octubre de 2011. Municipalidad de Lo Barnechea. Art. 57.

<sup>259</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 29; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 28; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 28.

<sup>260</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 28; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 27; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 27.

<sup>261</sup> Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 12; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de

Sin hablar directamente del citado Consejo, se regulan organizaciones comunitarias, esto es, entidades de participación de los habitantes de la comuna, a través de la cual puedan hacer llegar a las autoridades distintos proyectos de interés local. En aquellos casos se ha establecido que éstas deben ser organizaciones sin fines de lucro, ni intereses político partidistas, y deben conformarse como personas jurídicas de derechos privado<sup>262</sup>, permitiéndose la participación de grupos como lo serían los adultos mayores, de juventud, trabajadores, estudiantes y dueñas de casa<sup>263</sup>. De igual forma, se puede establecer expresamente, como lo hace la Municipalidad de Ñuñoa, la posibilidad de que sean las Juntas de Vecinos las que directamente, como órganos de participación, transmitan a la Municipalidad las materias de interés comunal, por escrito, e indicando el número de vecinos participante<sup>264</sup>. Interesante es la inclusión expresa en la Ordenanza Local de Ñuñoa de medios de participación en establecimiento de salud y educación, de forma de permitir la participación de la comunidad en esos ámbitos<sup>265</sup>, como las disposiciones

---

Curicó. Art. 27; Ordenanza N° 4 de fecha 19 de octubre de 2011. Municipalidad de Coyhaique. Art. 30.

<sup>262</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 43 y siguientes; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 45; Ordenanza aprobada por Decreto Alcaldicio N° 1222 de fecha 18 de agosto de 2011. . Municipalidad de Pitrufquén Art. 43.

<sup>263</sup> Ordenanza N° 28 de fecha 30 de septiembre de 1999. Municipalidad de Ñuñoa. Art. 12.

<sup>264</sup> Ordenanza N° 28 de fecha 30 de septiembre de 1999. Municipalidad de Ñuñoa. Art. 8 y siguientes.

<sup>265</sup> Ordenanza N° 28 de fecha 30 de septiembre de 1999. Municipalidad de Ñuñoa. Art. 13.

relacionadas a la existencia de un Consejo Comunal de Niños que vele por la plena inserción de los mismos en la vida comunal<sup>266</sup>. La Municipalidad de Coyhaique, por otro lado, regula las épocas en que se efectuarán procesos de participación para organizaciones, señalando que al menos se realizará una consulta en abril de cada año a través de medios digitales, junto con un proceso de información en el mes de noviembre<sup>267</sup>. Como instrumentos de participación, la Municipalidad de Santiago regula específicamente la existencia de Consejos de Barrio y Consejos Sectoriales<sup>268</sup>.

Una tercera forma de participación ciudadana reglada en Ordenanzas locales son las audiencias públicas, consistentes en instancias a través de las cuales el Alcalde y el Concejo Municipal conocerán las materias que se estimen de interés comunal<sup>269</sup>. La solicitud de audiencia pública deberá acompañarse de las firmas de respaldo correspondiente, con los fundamentos de la materia que se someterá al conocimiento del concejo, y la indicación de las personas que representarán a los requirentes haciendo uso de la palabra,

---

<sup>266</sup> Ordenanza N° 28 de fecha 30 de septiembre de 1999. Municipalidad de Ñuñoa. Art. 14.

<sup>267</sup> Ordenanza N° 4 de fecha 19 de octubre de 2011. Municipalidad de Coyhaique. Art. 5.

<sup>268</sup> Ordenanza N° 84 de fecha 07 de enero de 2000. Municipalidad de Santiago. Art. 29 y siguientes.

<sup>269</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 29; Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 17.

con un máximo de 5 personas<sup>270</sup>, requiriéndose además, un duplicado de la presentación. Deberá concederse audiencia pública, si la solicitud está firmada por un mínimo de 100 personas<sup>271</sup>. De igual forma, se ha normado en algunas ocasiones, que, si la solicitud de audiencia pública la realiza una organización comunitaria con personalidad jurídica, bastará que cuente con el respaldo de la mayoría simple de sus miembros en la fecha de solicitud de la audiencia, acreditado por medio de una lista firmada de afiliados<sup>272</sup>. Se agregan en ciertos casos, limitaciones, como por ejemplo, topes al número de audiencias públicas por mes, como lo hace la Municipalidad de Concepción, estableciendo que por regla general, se fijará un máximo de una audiencia pública mensual, a menos que, por la materia a tratar, se efectúe una segunda, según lo califique el Alcalde<sup>273</sup>. La misma Municipalidad establece una duración máxima de noventa minutos para las audiencias en cuestión<sup>274</sup>. La

---

<sup>270</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 34 y siguientes; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 33 y siguientes; Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 19.

<sup>271</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 30; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 13; Ordenanza N° 28 de fecha 30 de septiembre de 1999. Municipalidad de Ñuñoa. Art. 20; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 30; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 30.

<sup>272</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 30.

<sup>273</sup> Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 21.

<sup>274</sup> Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 24.

Municipalidad de Las Condes establece un máximo de duración para la exposición de los requirentes, de 10 minutos máximo, prorrogables por el Concejo, entregándole preferencia a la audiencia pública dentro del orden del día<sup>275</sup>. El municipio de Ñuñoa por otro lado, establece expresamente requisitos como la necesidad de escrituración de la solicitud, la existencia de fundamentos de la materia, la identificación de las personas que representarán el requerimiento, y la identificación de los 100 ciudadanos<sup>276</sup>. La Municipalidad de Coyhaique señala a su vez, que en su comuna las audiencias públicas se fijarán un día en un espacio de a lo menos, una semana<sup>277</sup>. A las inquietudes planteadas el Alcalde deberá entregar las soluciones dentro de los quince días siguientes a la realización de la audiencia, o bien, a los 30 días siguientes, de forma fundamentada, y considerando la gravedad de los hechos<sup>278</sup>.

Además, como expresión de los principios consagrados en la Ley N° 19.880 se agrega como canal de participación ciudadana la Oficina de informaciones, reclamos y sugerencias, la cual se encontrará abierta a la

---

<sup>275</sup> Ordenanza N° 3546 de fecha 29 de julio de 2013. Municipalidad de Las Condes. Art. 6 y 7.

<sup>276</sup> Ordenanza N° 28 de fecha 30 de septiembre de 1999. Municipalidad de Ñuñoa. Art. 21.

<sup>277</sup> Ordenanza N° 4 de fecha 19 de octubre de 2011. Municipalidad de Coyhaique. Art. 36.

<sup>278</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 37; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 32; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 36.

comunidad en general con el objetivo de recoger las inquietudes de la ciudadanía, por medio de escrito a través de los formularios respectivos. Si bien cada municipio regula en detalle la tramitación de las solicitudes, por regla general, el procedimiento consiste en que se remitirá la solicitud a la unidad municipal correspondiente, la que luego deberá hacerle llegar la información al Alcalde, junto con tres alternativas de solución con la recomendación de la mejor de ellas, fundamentada técnica y financieramente, o bien, con una única propuesta<sup>279</sup>. Se establece como plazo máximo de reacción, diez días desde la recepción de la solicitud, salvo que por su naturaleza se fije un plazo mayor que no podrá exceder de 30 días corridos. La Municipalidad de Curicó establece como plazo especial el de 20 días, en el caso de que la presentación fuese de otra naturaleza distinta a la de un reclamo<sup>280</sup>. En todo caso la respuesta deberá evacuarse en plazo máximo de 30 días hábiles<sup>281</sup>.

Es posible encontrar otros mecanismos de participación ciudadana en la regulación local actual, como la existencia de Información Pública Local, esto

---

<sup>279</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 40; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 39; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 21.

<sup>280</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 41.

<sup>281</sup> Ordenanza N° 28 de fecha 30 de septiembre de 1999. Municipalidad de Ñuñoa. Art. 26.

es, medios adecuados generados por la Municipalidad a través de los cuales se entrega la información documentada de los asuntos públicos en forma completa, oportuna y clara a quien lo solicite<sup>282</sup>, a través de diversos medios como lo serían las radios comunitarias, canales locales de cable, boletines informativos, sitios web propios y asociados, líneas telefónicas, entre otros<sup>283</sup>; y las consultas ciudadanas. Éste último mecanismo, llamado por la Municipalidad de Concepción “Cabildo Comunal”, permite a la comunidad local “emitir opiniones sobre presupuestos participativos y formular propuestas de soluciones a problemas colectivos del lugar donde residen”<sup>284</sup>. Podrá dirigirse a las organizaciones de interés público, organizaciones de voluntariado, asociaciones gremiales, organizaciones sindicales, entre otros<sup>285</sup>, existiendo una libertad en cuanto al momento o época de convocatoria, y al

---

<sup>282</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 50 y siguientes.

<sup>283</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 42; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 24.

<sup>284</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 53.

<sup>285</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 54; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 50; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 27; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino Art. 51; Ordenanza aprobada por Decreto Alcaldicio N° 1222 de fecha 18 de agosto de 2011. Municipalidad de Pitrufquén. Art. 53.

medio de realización, reglada según cada municipio<sup>286</sup>. Sus resultados no son vinculantes, siendo utilizados por el municipio para el ejercicio de sus funciones<sup>287</sup>. De naturaleza similar son los sondeos o encuestas de opinión, las cuales buscan explorar las percepciones, sentimientos o proporciones evaluativas de la comunidad hacia la gestión Municipal<sup>288</sup>. La Municipalidad de Santiago regula la existencia de “Cabildos Abiertos”, convocados por el Alcalde con el objeto de dar cuenta del estado del desarrollo de la ciudad, como buscando abordar un área temática de especial interés<sup>289</sup>.

Finalmente, como medios de participación económica, existen el denominado “Fondo de Desarrollo Vecinal”, esto es, un fondo municipal que debe destinarse a brindar apoyo financiamiento a proyectos específicos de desarrollo comunitario presentados por las juntas de vecinos a la Municipalidad<sup>290</sup>, conformado por aportes del municipio, de la Ley de

---

<sup>286</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 28; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 52 y siguientes.

<sup>287</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo. Art. 30.

<sup>288</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 52; Ordenanza N° 4 de fecha 19 de octubre de 2011. Municipalidad de Coyhaique. Art. 56; Ordenanza N° desconocido de fecha 02 de enero de 2012. Municipalidad de Llanquihue. Art. 65.

<sup>289</sup> Ordenanza N° 84 de fecha 07 de enero de 2000. Municipalidad de Santiago. Art. 11 y siguientes.

<sup>290</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 66; Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 54; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 65.

Presupuestos de la Nación, y de vecinos. Encontramos también las subvenciones municipales también llamadas, “aportes municipales”, orientadas a las personas jurídicas de carácter público y privado<sup>291</sup>; y el financiamiento compartido, cuyos objetivos podrán ser la implementación de programas de financiamiento para mejorar espacios comunitarios, el desarrollo de obras de asistencia y promocionales a organizaciones que trabajen en ámbitos de asistencia comunal, y el fomento de actividades de deporte, cultura, cuidado del medioambiente, entre otros<sup>292</sup>.

Además, aparecen en ciertas Ordenanzas locales, la existencia de Fondos Concursables<sup>293</sup>, destinados a prestar apoyo económico a iniciativas de organizaciones de interés público, los cuales pueden ser voluntarios, o bien, obligatorios, como lo establece la Municipalidad de Las Condes al disponer que a lo menos una vez al año abrirá concursos para otorgar subvenciones o aportes a proyectos específicos presentados por personas jurídicas sin fines de lucro<sup>294</sup>; y Presupuestos Participativos, esto es, instrumentos de planificación

---

<sup>291</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 46 y siguientes.

<sup>292</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán. Art. 61; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 46; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó. Art. 59.

<sup>293</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 59; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 61; Ordenanza N° 3546 de fecha 29 de julio de 2013. Municipalidad de Las Condes. Art. 13.

<sup>294</sup> Ordenanza N° 3546 de fecha 29 de julio de 2013. Municipalidad de Las Condes. Art. 14.

que permite a la comunidad participar en la programación y asignación de recursos de inversión real del municipio. En la Municipalidad de Pitrufquén se señala que sus habitantes intervienen en el proceso de Presupuestos Participativos a través de la elaboración de propuestas al interior de cada uno de los nueve territorios o sectores, que a continuación se indican<sup>295</sup>, en los cuales se realizarán asambleas territoriales informativas y deliberativas. Se incorporan en ciertas ocasiones Mesas de Trabajo Sectoriales, esto es, instancias de diálogo directo y vinculación con representantes de la comunidad organizada a fin de atender las necesidades de de la comunidad<sup>296</sup>; Grupos de Apoyo, esto es, comisiones de trabajo de asesoría municipal, las cuales son integradas por personas invitadas por el Alcalde según su calificación en distintas áreas<sup>297</sup>; y Reuniones Comunitarias, estableciendo en cada unidad vecinal un lugar de reunión de la comunidad, señalándose una periodicidad mínima de sesiones en forma trimestral, y otorgándole la facultad a la Junta de Vecinos de cada unidad para constituir una mesa de trabajo, dirigida por el presidente de la junta, cuyo objetivo sea articular un estamento comunitario<sup>298</sup>.

---

<sup>295</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Alcaldicio N° 1222 de fecha 18 de agosto de 2011. Municipalidad de Pitrufquén. Art. 71.

<sup>296</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso. Art. 60; Ordenanza N° desconocida de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino. Art. 62.

<sup>297</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 5529 de fecha 24 de octubre de 2011. Municipalidad de Lo Barnechea. Art. 86.

<sup>298</sup> Ordenanza N° 4 de fecha 19 de octubre de 2011. Municipalidad de Coyhaique. Art. 8 y siguientes.

### *iii. Límites al Actuar Municipal*

Pese a las constantes iniciativas municipales en esta materia, la estricta sujeción con la cual los municipios deben actuar abre la puerta a los límites que pueden poner tanto la Contraloría General de la República como los Tribunales de Justicia, en este caso. Durante la controversial iniciativa de la Municipalidad de La Reina, en la cual se realizó una consulta ciudadana que aprobó la restricción de ingreso y salida de ciudadanos de ciertas áreas de la comuna, los Tribunales de Justicia fueron especialmente activos al proteger los intereses de aquellos ciudadanos afectados. En especial, la Corte de Apelaciones de Santiago debió fallar diversos recursos de protección originados en estos hechos, concluyéndose que, pese a que los vecinos de la comuna habían acordado por mayoría apoyar esta medida, la misma limitaba la libre circulación de los ciudadanos del país.

La Contraloría General de la República no ha estado ajena a controversias suscitadas en instancias de participación ciudadana. Durante el año 2008, se vio obligada a revisar la legalidad de una iniciativa realizada por la Municipalidad de Concepción, en la cual por medio de una encuesta o sondeo se buscó consultar la opinión de los vecinos de la comuna, sondeo que

la Contraloría Regional del Bío Bío consideró un plebiscito vulneratorio del ordenamiento constitucional, al no cumplirse con los pasos formales para realizarlo y abordar materias ajenas a la competencia comunal. Se advierte por la Contraloría que los concejales del Municipio al debatir este proyecto, hablaron tanto de consulta como de plebiscito, pero que al finalizar el mismo se habló de “encuesta o sondeo de opinión”, el cual está previsto en la Ordenanza Municipal respectiva. Analizando las características de la iniciativa realizada, y revisado la regulación existente en la Ordenanza Municipal, se señala que “nada obsta a que temas de interés para los ciudadanos de la comuna de Concepción, tales como el destino del edificio público que se indica o el soterramiento de la línea férrea, hayan sido objeto del sondeo de que se trata, independientemente de que, en definitiva, las decisiones respecto de esas materias no sean de competencia netamente municipal. No obstante lo anterior, cumple precisar que el presente dictamen debe entenderse referido a la sujeción a derecho del acto municipal de que se trata, y que no compete a esta Contraloría General pronunciarse respecto del mérito o conveniencia del mismo, toda vez que tales aspectos son ajenos a su fiscalización”<sup>299</sup>.

Durante el año 2013, la Contraloría General tuvo que revisar la consulta ciudadana realizada el 30 de junio de 2012 por la Municipalidad de Freirina para conocer la opinión de la comunidad local sobre el funcionamiento de la

---

<sup>299</sup> Dictamen N° 41.283 de fecha 01 de septiembre de 2008. Contraloría General de la República.

empresa Agrosuper. La Contraloría Regional de Atacama previamente había señalado que dicha instancia de participación había carecido de los procedimientos, metodología y difusión correcta. La Contraloría General advirtió que precisamente, la consulta en cuestión no había respetado los plazos de difusión establecidos en la Ordenanza Municipal vigente, sin que se hubiese implementado un mecanismo que asegurara la participación transparente de los vecinos, sin hacer referencia a “el universo de personas cuya opinión sería considerada, la época de su ejecución, los lugares para recibir las opiniones de la ciudadanía, y la forma y encargados de contabilizar el respectivo resultado”<sup>300</sup>, concluyendo que existió una infracción a la normativa local existente en la materia.

Durante el año 2014, la Contraloría General de la República debió revisar los efectos de un plebiscito comunal realizado en la Municipalidad de San Joaquín, para efectos de determinar las alturas máximas de las edificaciones en el sector nororiente de la comuna, instancia en la cual obtuvo mayoría la opción propuesta por la comunidad. Pese a lo anterior, los Concejales de San Joaquín reclaman que el municipio no se ha regido por los resultados del plebiscito. La Municipalidad respondió que lo que se había realizado era una consulta ciudadana, cuyo resultado no fue vinculante, pese a

---

<sup>300</sup> Dictamen N° 2.484 de fecha 11 de enero de 2013. Contraloría General de la República.

lo cual si habían realizado las gestiones necesarias para regirse por el resultado popular, cuestión verificada por el órgano fiscalizador contralor<sup>301</sup>.

Un Dictamen interesante es el de fecha 03 de octubre de 2012, en el cual la Contraloría General de la República se abstiene de resolver un requerimiento presentado por ciudadano en representación de una organización comunal civil, quien reclama no haber podido participar en un plebiscito convocado por la junta de vecinos. En efecto, cuidando de no resolver materias que se encuentran fuera de su ámbito de competencia, la Contraloría advierte que las Juntas de Vecinos no son parte del servicio público, razón por la cual no están sujetas a su fiscalización<sup>302</sup>. También haciendo referencia a un órgano distinto del municipio, el Dictamen N° 46713 de fecha 24 de julio de 2013 señala que los acuerdos tomados por el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil para el municipio, tras afirmar que “la ley no contempla disposición alguna que le confiera ese efecto a las decisiones adoptadas por esa entidad colegiada, de manera que le permita compeler a tales autoridades municipales para actuar en un determinado sentido”<sup>303</sup>.

---

<sup>301</sup> Dictamen N° 15.175 de fecha 27 de febrero de 2014. Contraloría General de la República.

<sup>302</sup> Dictamen N° 61.515 de fecha 03 de octubre de 2012. Contraloría General de la República.

<sup>303</sup> Dictamen N°46.713 de fecha 24 de julio de 2013. Contraloría General de la República.

*iv. Reflexiones y Desafíos*

Especialmente interesante parece ser el que la ciudadanía está buscando mayores y mejores espacios de participación. El control realizado por los Tribunales de Justicia y por la Contraloría General de la República demuestra a su vez que las conclusiones a las que se arriba a través de estos mecanismos pueden traspasar el ámbito de movimiento entregado por la misma legislación, que debe cuidarse no solo el efecto que las decisiones tomadas puedan tener en los vecinos, sino en otros miembros de la sociedad; y que es a veces, incluso la misma Municipalidad la que intenta limitar la participación social. Puesto que la entrega de mejores herramientas de participación social se encuentra directamente ligado al modelo de estado que existe, interesante sería analizar cuan vinculantes pueden ser las decisiones ciudadanas, considerando la rapidez con la que los intereses y preocupaciones vecinales cambian, y la necesaria ponderación que deberá realizar entre los derechos fundamentales de los vecinos, y los derechos fundamentales de todo aquel que pueda verse afectado por las distintas iniciativas.

Actualmente, son cada vez mas numerosas las consultas ciudadanas, encuestas, sondeos, plebiscitos, y audiencias que se realizan a nivel comunal buscando un acuerdo local para tomar medidas que puedan afectar a los

vecinos, en distintos temas. La mas reciente parece ser el llamado de la Municipalidad de Santiago a consultar cual sería el adecuado horario de funcionamiento de las botillerías dentro de las comunas, tema que toca no solo el consumo de alcohol, sino que los efectos del mismo, afectando directamente el funcionamiento de pequeños negocios, sus ingresos y desarrollo comercial. Será interesante analizar cómo se llevará a cabo esta iniciativa, cuáles serán sus efectos y que nuevas medidas se tomarán de parte de los ciudadanos afectados, positiva como negativamente.

## E. Comercio Sexual

Históricamente, el término prostitución parece provenir del término latino *prostituere* que significa literalmente “exhibir para la venta”. Revisados distintos periodos de la humanidad, aparecen constantemente muestras de actividades de similares o idénticas características. En el tercer milenio a.c., en Babilonia, las mujeres parecen haber tenido el deber acudir al santuario de Militta para practicar sexo con un extranjero como muestra de hospitalidad, a cambio de un pago simbólico. En la misma cultura encontramos una figura protectora de la prostituta y de los amoríos llamada Innana o Ishtar, cuestión que se repite en la mayoría de las culturas antiguas. El término griego para la prostitución era porne, derivado del verbo pernemi (vender), cultura en la cual la experimentación sexual era una actividad común, y en la cual el comercio sexual podía otorgar status y mucha riqueza, cuestión que se repetía en los fenicios y los egipcios. No es sino décadas después con el desarrollo de la religión y la instauración de los mandamientos y dogmas en que la actividad carnal pasa a tener una connotación perversa y obscena, permitiéndose de forma exclusiva tras haberse celebrado el contrato matrimonial, y únicamente con el objeto de dar origen a una prole.

En la actualidad, la connotación negativa se mantiene, rechazándose por la opinión pública como tema popular de discusión y educación. El comercio sexual se ha desarrollado y adaptado a las transformaciones sociales, existiendo actividades nada o poco relacionadas con la antigua prostitución, pero que involucran cambio de dinero por actos de connotación sexual, ya sea en casas de masajes, webs eróticas u otras, pudiendo encontrarse todo tipo de elementos para esto. La forma de anuncio y distribución de estos servicios se ha multiplicado, al igual que los lugares en los cuales acceder a objetos de lencería o cuidado sexual. Sin embargo, de forma pública se sigue vinculando el comercio sexual con la existencia de alcohol y estupefacientes, y con la comisión de delitos de todo tipo; y es que pese al desarrollo de los medios de comunicación, el rechazo social ha ido permeando esta “actividad”, volviéndola aún mas sórdida que antes, y propiciando así el desarrollo de un ambiente aun más inseguro y gris, cuestión que ha generado un abundante debate legislativo al respecto.

*i. El Marco Normativo Actual*

Actualmente, el marco normativo internacional y nacional que busca regular el comercio sexual debate entre el concepto de la prostitución y el

comercio sexual como un ilícito vs. la libertad económica y libre disposición de bienes que dicha actividad puede significar. Ya sea prohibicionista (Estados Unidos y China), abolicionista (Suecia y España) o reglamentista (Holanda y Cataluña), distintos países han intentado idear variados sistemas para reglamentar esta popular actividad<sup>304</sup>, distinguiéndose de forma consensuada entre el ejercicio de un comercio sexual voluntario o forzado. En efecto, los primeros tratados internacionales firmados en los años 1904 y 1950 se enfocaron en el fenómeno de la trata de Blancas.

En Chile, nuestra Carta Fundamental reconoce a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, reconociéndose así la libertad de desarrollar actividades empresariales, mientras no sean contrarias a la moral, al orden público o a la seguridad nacional. El N° 21 del artículo 19 protege la libre iniciativa en materia económica, razón por la cual se ha señalado que “sería inconstitucional una norma que señalare que los privados no pueden desarrollar ciertas actividades empresariales, a menos que ello tenga como fundamento el resguardo a la moral, el orden público o la seguridad nacional. De igual vicio se encontraría afectada una norma que limitara en exceso dicho emprendimiento hasta hacerlo imposible en los

---

<sup>304</sup> Congreso Nacional (2005): *La legislación de la prostitución en la legislación comparada*. Serie de Estudios N° 325 año 2005 (Santiago, Congreso Nacional).

hechos (artículo 19 N° 26)<sup>305</sup>”, cuestión directamente vinculada con la libertad de trabajo. De igual forma se reconoce un derecho a disponer del propio cuerpo, el cual podría estar incorporado en el artículo 19 N° 1 de la Constitución; y por supuesto, al advertir la carga ideológica y religiosa que posee la censura al comercio sexual.

Quizás por la cantidad de derechos fundamentales involucrados, es que nuestro código penal no incluye como ilícito a las actividades relacionadas al comercio sexual. Se tipifican los delitos en contra de la libertad sexual de personas menores y mayores de 18 años que han sido forzados a mantener relaciones sexuales o de realizar actos de significación sexual, considerándose igualmente como delitos en contra de la moral sexual aquellos actos que desafían el pudor y los juicios de valor de las personas, como lo son la obtención de servicios sexuales de personas mayores de 14 años pero menores de 18 (artículo 367 ter), la distribución de material pornográfico en que participan menores de edad (artículo 374 bis), y la producción de material pornográfico en el que simulen o practiquen actos sexuales menores de 18 años (artículo 366 quinquies). En virtud de lo anterior, las Municipalidades que han decidido incluir el comercio sexual entre las actividades reguladas de forma local.

---

<sup>305</sup> Congreso Constitucional (2010): “El Derecho A Ejercer El Comercio Sexual En Chile”. Disponible en: <[http://congresoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2010/08/Carolina-Saez\\_1252892295.pdf](http://congresoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2010/08/Carolina-Saez_1252892295.pdf)>

## *ii. La Regulación mediante Ordenanzas Municipales*

Las Ordenanzas Locales que regulan esta materia suelen contener, en sus inicios, declaraciones de principios u objetivos locales. Dentro de ellos, encontramos la preocupación por el contacto y existencia de enfermedades de transmisión sexual, la preocupación por la salud de las personas, la búsqueda de la disminución de situaciones de riesgo, violencia y consumo de drogas y alcohol, la necesidad de colaborar con la protección de menores de edad al evitar la prostitución infantil y su participación en el comercio sexual, la preservación y mantención del espacio público, la consternación por las ofensas al pudor y a las buenas costumbres junto con su efecto en la calidad de vida de los vecinos de Las Condes, entre otros<sup>306</sup>. En ciertos casos, se enfatiza el derecho de todo ciudadano de comportarse libremente en los espacios públicos de la comuna, debiendo ser respetado en su libertad de acción o de tránsito, pero reconociéndose que dicho derecho debe ejercerse considerando como limitantes la libertad, dignidad y derechos de las demás personas<sup>307</sup>. En

---

<sup>306</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3027 de fecha 11 de julio de 2007. Municipalidad de Las Condes. Preámbulo; Ordenanza N° 1 de fecha 23 de junio de 2011. Municipalidad de Concepción. Preámbulo.

<sup>307</sup> Ordenanza N° 1 de fecha 23 de junio de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 4.

virtud de lo anterior, pueden establecerse deberes generales de convivencia, dentro de los cuales está el tratar con respeto, atención, consideración y solidaridad especiales a aquellas personas que por sus circunstancias especiales, lo necesiten, el deber de colaborar con las autoridades municipales, o bien el utilizar correctamente los espacios y servicios públicos de la comuna, de acuerdo a su propia naturaleza y finalidad, y respetando el uso que pueda darle el resto de los ciudadanos<sup>308</sup>.

En esta forma, regulando directamente la existencia de comercio sexual callejero, están las Ordenanzas Locales que regulan la existencia de actividad sexual en espacios públicos. Es así como la Municipalidad de Las Condes prohíbe el ejercer el comercio sexual callejero, y solicitar, negociar y/o aceptar, directa o indirectamente, servicios sexuales en los bienes nacionales de uso público de las zonas de la Comuna de Las Condes a, quedando igualmente prohibido mantener relaciones sexuales en los indicados bienes nacionales de uso público<sup>309</sup>. Se prohíbe de igual forma, toda conducta que pueda ofender el pudor o las buenas costumbres que deben reinar en dichos espacios públicos a toda persona que, a juicio de Carabineros de Chile, Personal de la Policía de Investigaciones de Chile e Inspectores de la Municipalidad de Las Condes, esté ejerciendo el comercio sexual callejero,

---

<sup>308</sup> Ordenanza N° 1 de fecha 23 de junio de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 5.

<sup>309</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3027 de fecha 11 de julio de 2007. Municipalidad de Las Condes. Art. 4.

solicitando tales servicios, o manteniendo relaciones sexuales en dichos lugares públicos<sup>310</sup>. Similar regulación realizan las Municipalidades de Iquique y Concepción, prohibiendo no solo el comercio sexual callejero, esto es el solicitar, negociar, aceptar, facilitar, fomentar, o inducir, directa o indirectamente, servicios sexuales retribuidos o no en bienes nacionales de uso público, sino que la exhibición de partes íntimas en dichos espacios<sup>311</sup>. Concepción agrega además la realización de prácticas sexuales incívicas o de marcado contenido sexual, que de cualquier modo ofendieren el pudor, la moral, o las buenas costumbres que deben reinar en espacios públicos y que no configuren delitos penales especiales, en los cuales se incluyen conductas que desconsideren al resto de la ciudadanía mediante la exhibición pública de actos de marcada connotación sexual, o bien aquellas prácticas en que el sexo esté explícito o implícito, siendo notoria su realización de manera que sea imposible advertirlo o evitarlo<sup>312</sup>. Se pone especial énfasis en que las conductas descritas no se realicen a menos de cien, doscientos o trescientos

---

<sup>310</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3027 de fecha 11 de julio de 2007. Municipalidad de Las Condes. Art. 4.

<sup>311</sup> Ordenanza N° 471 de fecha 25 de junio de 2013. Municipalidad de Iquique. Art. 4; Ordenanza N° 1 de fecha 23 de junio de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 7.

<sup>312</sup> Ordenanza N° 1 de fecha 23 de junio de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 8.

metros de distancia de establecimientos educacionales de cualquier tipo dentro de la comuna<sup>313</sup>.

Las instituciones encargadas de fiscalizar el cumplimiento de estas materias, son Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, o bien, los Inspectores Municipales, quienes denunciarán las infracciones a los Juzgados de Policía Local<sup>314</sup>. Las conductas que transgredan las disposiciones citadas, conllevarán multas de 1 a 2,5 UTM, que podrán aumentarse en caso de reiteración<sup>315</sup>, o bien, de 3 a 5 UTM<sup>316</sup>.

### *iii. Límites al Actuar Municipal*

Son varias las iniciativas ciudadanas y municipales que han buscado regular la existencia de comercio sexual en espacios públicos, las mismas que

---

<sup>313</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3027 de fecha 11 de julio de 2007. Municipalidad de Las Condes. Art. 4; Ordenanza N° 471 de fecha 25 de junio de 2013. Municipalidad de Iquique. Art. 4; Ordenanza N° 1 de fecha 23 de junio de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 9.

<sup>314</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3027 de fecha 11 de julio de 2007. Municipalidad de Las Condes. Art. 5; Ordenanza N° 471 de fecha 25 de junio de 2013. Municipalidad de Iquique. Art. 5; Ordenanza N° 1 de fecha 23 de junio de 2011. Municipalidad de Concepción. Art. 11.

<sup>315</sup> Ordenanza N° 471 de fecha 25 de junio de 2013. Municipalidad de Iquique. Art. 6.

<sup>316</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 3027 de fecha 11 de julio de 2007. Municipalidad de Las Condes. Art. 6.

han suscitado el interés regulatorio y fiscalizador de la Contraloría General de la República y de los Tribunales de Justicia.

El acontecimiento que llama más la atención es la consulta ciudadana del año 2006 promovida por la Municipalidad de Las Condes, en la cual más de 1867 personas dieron su voto aprobando o rechazando el cierre nocturno de un sector del barrio El Golf, conocido por la presencia de la actividad en análisis. El 59,6% estuvo de acuerdo con el Alcalde Francisco de La Maza, por lo cual el barrio El Golf cerraría durante la noche, prohibiéndose el tránsito vehicular en un sector de forma de evitar el comercio sexual instalado en el lugar. Inmediatamente, fueron varios los particulares que, afectados por la medida, recurrieron de protección en contra de esta iniciativa, solicitando la intervención judicial, la cual les fue concedida. Así la Corte de Apelaciones de Santiago se demostró contraria a la medida, ordenando su cese.

De igual forma, la Contraloría General de la República señaló que las calles y pasajes peatonales “por su propia naturaleza, se encuentran destinados al tránsito de las personas y son, por ende, de uso común, y sólo por vía excepcional ha admitido la posibilidad que las Municipalidades, en resguardo de la seguridad ciudadana, autoricen el cierre de los mismos bajo determinadas condiciones”. El dictamen agregó que "las referidas atribuciones de cierre sólo pueden ejercerse en relación con calles y pasajes de una sola entrada o salida, o pasajes peatonales, excepto cuando estas calles o pasajes converjan en una

avenida o calle principal y siempre que no implique un detrimento importante al uso común de dichos bienes, ni se afecten gravemente los derechos constitucionales tanto de los residentes como de cualquier persona. (...) Por consiguiente, no resulta jurídicamente admisible que un municipio disponga el cierre de determinadas calles o pasajes en condiciones distintas a las reseñadas y que impliquen restringir gravemente la circulación peatonal y vehicular en el sector de que se trata, ni el derecho a desarrollar actividades económicas sin más restricciones que las que imponga la ley".

#### *iv. Reflexiones y Desafíos*

Innegable parece ser que el comercio sexual es una actividad que ha seguido al ser humano desde sus inicios. Si bien a nivel nacional difícil ha sido llegar a un acuerdo sobre la regulación adecuada, a nivel municipal son varios los municipios cuyas iniciativas locales han permitido reglar, de una u otra forma, el desarrollo de esta actividad. Sin perjuicio de lo anterior, necesarias son mayores y mejores iniciativas que, dejando de lado los prejuicios ideológicos religiosos y morales, se hagan cargo del estado verdadero de nuestra sociedad y de las actividades que en ella se desarrollan.

Es por lo anterior, que parecen ser especialmente relevantes aquí la existencia y el uso de las herramientas de participación ciudadana. Destaca desde un principio el que no todas las comunas del país poseen regulación en esta materia, pues no todas se ven igualmente afectadas por la presencia del comercio sexual en espacios públicos. Al mismo tiempo, interesante y necesario parece ser el trabajo mancomunado del municipio con sus vecinos y ciudadanos, no solo aquellos que viven en la comuna, sino que aquellos que trabajan en la misma. Iniciativas como la realizada por la Municipalidad de Las Condes permiten transparentar las necesidades de quienes viven la comuna; faltando todavía la participación de quienes se involucran en esta actividad. En este sentido, interesante es el manejo que otras comunas han realizado, como por ejemplo, Iquique, en la cual no solo su respectiva Ordenanza Local establece la existencia de un sector en el cual se permite la existencia de esta actividad económica, sino que además, tras analizar la puesta en práctica de la misma, se han realizado llamados de parte de los concejales a formar mesas de trabajos con miembros de todos los sectores involucrados, de forma de aterrizar y modernizar la regulación efectuada. Es así como se puede avanzar en esta y otras materias, las cuales se encuentran cargadas de prejuicios que quizás, no les son propios, y los cuales solo podrán ser modificados en virtud del ejercicio de herramientas de educación, difusión y participación generales.

## F. Conmutación de Penas

La conmutación de penas posee como pilar, el solucionar el “contagio criminológico de infractores de ley de baja o nula peligrosidad, al ser reclusos en centros penitenciarios, entrando en contacto con delincuentes avezados y de alta o mediana complejidad. Esto se ve reforzado en opiniones de autores como Van Listz, Van Hamel, Prins, Bonneville de Marsangy, quienes consideran que para la categoría criminológica de delincuentes ocasionales o de delitos leves, la prisión implica una fuente de contagio criminal. En muchos casos, individuos con bajo compromiso delictual, o bien condenados al pago de multas respecto de las cuales no se han podido hacer cargo debido a sus carencias materiales, se ven enfrentados a la internación en centros penitenciarios donde convive población penal en condiciones de hacinamiento. Además, en dichos centros de privación de libertad, no necesariamente se cuenta con modelos adecuados de intervención que apunten a la reinserción social del condenado, lo que puede obstaculizar el proceso de reinserción al momento de recobrar su libertad. La situación antes expuesta puede implicar que el sujeto/a vaya debilitando sus factores protectores, lo que

perjudica su posibilidad de integración social en el medio libre y puede constituirse en una condicionante para la reincidencia”<sup>317</sup>.

i. *El Marco Normativo Actual*

La Ley N° 19.806 reguló la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, realizando todas las modificaciones necesarias, en concreto, transformando 47 cuerpos legales, dentro de los cuales encontramos a la Ley Orgánica de Municipalidades y al procedimiento de los Juzgados de Policía Local. Esto pues “toda modificación legal importante produce efectos en otros cuerpos legales que inicialmente no son objeto de la nueva regulación pero que se relacionan con ella. Estos efectos habrán de ser tanto mayores cuando en este caso la nueva regulación consiste nada menos que en la introducción de un nuevo procedimiento penal, estructurado sobre bases completamente diferentes al que existe hasta ahora, cuya normativa se encuentra contenida en uno de los cuerpos legales basilares del ordenamiento procesal (...) Tenemos entonces, por una parte, la profundidad y extensión de los cambios legales que

---

<sup>317</sup> Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile (2012): “Programa Suspensión Condicional Del Procedimiento Y Conmutación De Penas En Justicia Local: Trabajos En Favor De La Comunidad – Chile”. Disponible en: <[http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp\\_docs/23\\_suspension\\_condicional\\_del\\_procedimiento.pdf](http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/23_suspension_condicional_del_procedimiento.pdf)>

implica la reforma procesal penal y, por la otra, el lugar central que el proceso penal ocupa en el ordenamiento jurídico nacional, exigen adecuar expresamente numerosas leyes a la nueva normativa procesal de orden criminal. Estas son las razones que justifican la elaboración de este proyecto de ley, destinado exclusivamente a hacerse cargo de las modificaciones que se habrán de introducir a los principales cuerpos legales que se verán afectados por la nueva regulación que se dará al proceso penal chileno”<sup>318</sup>.

La Ley 18.287 que regula el procedimiento a seguir ante los Juzgados de Policía Local incorporó el artículo 20 bis que señala que *“En aquellas comunas donde la Municipalidad o el Alcalde haya previsto la posibilidad de efectuar trabajos en beneficio de la comunidad, el juez, determinada la multa y a petición expresa del infractor y siempre que éste carezca de medios económicos suficientes para su pago, podrá conmutarla en todo o parte, por la realización del trabajo que el infractor elija dentro de dicho programa. El tiempo que durarán estos trabajos quedará determinado reduciendo el monto de la multa a días, a razón de un día por cada quinto de unidad tributaria mensual, los que podrán fraccionarse en horas para no afectar la jornada laboral o escolar que tenga el infractor, entendiéndose que el día comprende ocho horas laborales. Los trabajos se desarrollarán durante un*

---

<sup>318</sup> Congreso Nacional (2002): “Historia De La Ley N° 19.806”. Disponible en: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/usuario/Mis%20documentos/Downloads/HL19806.pdf>

*máximo de ocho horas a la semana, y podrán incluir días sábado y feriados.*

*La resolución que otorgue la conmutación deberá señalar expresamente el tipo de trabajo, el lugar donde deba realizarse, su duración y la persona o institución encargada de controlar su cumplimiento. La no realización cabal y oportuna del trabajo elegido, dejará sin efecto la conmutación por el solo ministerio de la ley y deberá pagarse la multa primitivamente aplicada a menos que el juez, por resolución fundada, adopte otra decisión".* Es este artículo la base de las Ordenanzas Municipales que buscaron contribuir al espíritu de las reformas legislativas realizadas en esta materia.

Estas iniciativas fueron orientadas principalmente hacia personas mayores de edad infractoras de ley, “quienes han sido beneficiados con la suspensión condicional del procedimiento penal bajo la condición de cumplimiento de horas en servicio de la comunidad, o bien han obtenido, por parte de la Justicia Local, la sustitución de una multa económica a la cual habían sido condenados, ya sea por infracción de ley u Ordenanza municipal, por horas de servicios comunitarios. En el caso de los infractores de ley penal, según da cuenta la experiencia institucional, en su gran mayoría se trata de individuos en situación de vulnerabilidad y riesgo social, ya que se encuentran en condiciones familiares disfuncionales, miembros de la familia con compromiso delictual, bajo nivel de escolaridad, además de uso y abuso de alcohol y otras drogas. Junto a ello se ha podido identificar una baja capacidad

reflexiva con escasa responsabilización respecto de sus conductas, además de una búsqueda de satisfacción inmediata a las distintas necesidades, la que en muchas ocasiones se manifiesta a través de la vulneración del ordenamiento jurídico”<sup>319</sup>.

*ii. Ordenanzas Municipales sobre la Materia*

Las Ordenanzas Municipales que versan sobre esta materia suelen empezar haciendo referencia a la Ley N° 18.827, en virtud de la cual se le otorga al Juez de Policía Local la facultad de conmutar todo o parte de la multa aplicada por la realización de trabajos en beneficio de la comunidad contenidos en un plan que deberá ser preestablecido por la Municipalidad. Esta modalidad de sanción tiene como objetivo el realizar actividades no remuneradas a favor de la colectividad o bien, en beneficio de personas en situación de precariedad<sup>320</sup>. En la resolución, el Juez de Policía Local deberá

---

<sup>319</sup> Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile (2012): “Programa Suspensión Condicional Del Procedimiento Y Conmutación De Penas En Justicia Local: Trabajos En Favor De La Comunidad – Chile”. Disponible en: <[http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp\\_docs/23\\_suspension\\_condicional\\_del\\_procedimiento.pdf](http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/23_suspension_condicional_del_procedimiento.pdf)>

<sup>320</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén. Art. 2; Ordenanza aprobada por Decreto N° 2.111 de fecha 15 de noviembre de 2013. Municipalidad de La Reina. Art. 2.

establecer el tipo de trabajo a realizar, el número de días por el cual deberá efectuar los trabajos, así como la fecha de inicio del cumplimiento, datos que deberán ser comunicados por escrito a la Municipalidad y al infractor, debiendo ordenarle a este último presentarse ante la Unidad Municipal respectiva<sup>321</sup>. Existen Ordenanzas que establecen especiales consideraciones al momento de establecer un trabajo comunitario, como por ejemplo el no afectar la jornada laboral o de estudio que tenga el infractor<sup>322</sup>, o bien, el que éste deba encontrarse en una situación en la cual carezca de medios económicos suficientes para el pago de las multas cursadas<sup>323</sup>. Por otro lado, existen Municipalidades que dejan constancia de la necesidad de que sea el infractor el que solicite expresamente acogerse a este beneficio, por medio de un formulario tipo que estará a su disposición en cada tribunal<sup>324</sup>.

---

<sup>321</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha desconocida. Municipalidad de Machalí. Art. 6; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén. Art. 4; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1254/2009 de fecha 16 de abril de 2009. Municipalidad de Los Vilos. Art. 8; Ordenanza aprobada por Decreto N° 2.111 de fecha 15 de noviembre de 2013. Municipalidad de La Reina. Art. 4.

<sup>322</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén. Art. 4; Ordenanza N° 2 de fecha 13 de marzo de 2012. Municipalidad de Los Andes. Art. 2; Ordenanza aprobada por Decreto N° 2.111 de fecha 15 de noviembre de 2013. Municipalidad de La Reina. Art. 4; Ordenanza N° 30 de fecha 05 de diciembre de 2007. Municipalidad de Estación Central. Art. 3.

<sup>323</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 13 de marzo de 2012. Municipalidad de Los Andes. Art. 1; Ordenanza N° 1314 de fecha 08 de noviembre de 2001. Municipalidad de Macul. Art. 1; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1731 de fecha 28 de agosto de 2013. Municipalidad de Ranquil. Art. 2.

<sup>324</sup> Ordenanza N° 30 de fecha 05 de diciembre de 2007. Municipalidad de Estación Central. Art. 2.

Los tipos de trabajo de la comunidad que se podrán realizar son: a) pintura de mobiliario urbano, edificios municipales, locales de organizaciones comunitarias y de organizaciones sin fines de lucro de la comuna; b) limpieza de sitios eriazos, de propiedad fiscal o municipal; c) barrido de calles; d) labores de limpieza y aseo del entorno exterior de edificios municipales, locales de organizaciones comunitarias y locales sin fines de lucro de la comuna; e) pintura, limpieza y mantención de los complejos municipales; y f) aquellas labores que informadas por el Alcalde al juez de policía local, sean necesarias para la comuna<sup>325</sup>. La Municipalidad de Peñalolén agrega como opciones de trabajo comunitario la realización de labores administrativas en distintas unidades, como el Centro de la Mujer y la Oficina de Protección de derechos de la infancia y adolescencia, junto con otras labores, por ejemplo de fumigación, riego y mantención de áreas verdes, limpieza de sumidores, limpieza de sitios eriazos, limpieza de señales de tránsito, entre otros<sup>326</sup>. A su vez, la Municipalidad de Los Andes, especifica labores de apoyo a las

---

<sup>325</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha desconocida. Municipalidad de Machalí. Art. 4; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén. Art. 8; Ordenanza N° 1314 de fecha 08 de noviembre de 2001. Municipalidad de Macul. Art. 4; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1254/2009 de fecha 16 de abril de 2009. Municipalidad de Los Vilos. Art. 4; Ordenanza aprobada por Decreto N° 2.111 de fecha 15 de noviembre de 2013. Municipalidad de La Reina. Art. 6; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 4573 de fecha 23 de agosto de 2006. Municipalidad de Valdivia. Art. 4; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1731 de fecha 28 de agosto de 2013. Municipalidad de Ranquil. Art. 4; Ordenanza N° 30 de fecha 05 de diciembre de 2007. . Municipalidad de Estación Central. Art. 5.

<sup>326</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén. Art. 8.

unidades de Emergencia Municipal, como la limpieza de redes de aguas lluvias, instalación de casetas, bacheo, entre otros<sup>327</sup>. La Municipalidad de La Reina, agrega como trabajo en beneficio de la comunidad la toma y levantamiento de información sobre el estado de la infraestructura comunal, cuestión que implica recorrer y observar un territorio determinado que se le asigne por la Municipalidad, registrando datos como número y estado de conservación de señaléticas de tránsito, equipamiento urbano, estado de veredas, soleras y pavimento, ramas o árboles caídos, tapas de sifones destruidos, luces o alumbrado quemado, cumplimiento de la normativa de accesibilidad y utilización de manera autovalente de edificios públicos, entre otras situaciones que impliquen peligro o que puedan afectar a la comunidad<sup>328</sup>. La Municipalidad de Estación Central a su vez, agrega la posibilidad de que el infractor realice funciones propias de su oficio o profesión<sup>329</sup>.

Las condiciones de los trabajos están determinadas por la Ley N° 18.827, y por la Ordenanza Local respectiva. Por ejemplo, el tiempo de duración se establece de acuerdo a la reducción del monto de las multas a día,

---

<sup>327</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 13 de marzo de 2012. Municipalidad de Los Andes. Art. 4.

<sup>328</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 2.111 de fecha 15 de noviembre de 2013. Municipalidad de La Reina. Art. 6, letra F).

<sup>329</sup> Ordenanza N° 30 de fecha 05 de diciembre de 2007. Municipalidad de Estación Central. Art. 5. Letra F).

en virtud de un día de trabajo por un quinto de unidad tributaria mensual efectuada por el Juez de Policía Local, fraccionada de forma tal de completar media jornada laboral, la cual corresponde a 8 horas<sup>330</sup>. La jornada descrita se reduce a 4 horas en caso de que se aplique la Ley N° 20.084 sobre responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal<sup>331</sup>. En cuanto al horario, se puede establecer que las labores fijadas se efectuarán de lunes a viernes en horario de la jornada laboral municipal<sup>332</sup>, incluyendo días sábados, domingos y festivos<sup>333</sup>, o bien, de preferencia, los días sábados<sup>334</sup> y domingos de 09:00 a 13:30 hrs<sup>335</sup>; no siendo posible, en todo caso, trabajar más de 40 horas semanales<sup>336</sup>, pudiendo establecer un mínimo de trabajos a

---

<sup>330</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha desconocida. Municipalidad de Machalí. Art. 2; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén. Art. 3; Ordenanza N° 2 de fecha 13 de marzo de 2012. Municipalidad de Los Andes. Art. 3; Ordenanza N° 1314 de fecha 08 de noviembre de 2001. Municipalidad de Macul. Art. 2; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1254/2009 de fecha 16 de abril de 2009. Municipalidad de Los Vilos. Art. 2; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 4573 de fecha 23 de agosto de 2006. Municipalidad de Valdivia. Art. 2; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1731 de fecha 28 de agosto de 2013. Municipalidad de Ranquil. Art. 3.

<sup>331</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén. Art. 6.

<sup>332</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha desconocida. Municipalidad de Machalí. Art. 3.

<sup>333</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén. Art. 4; Ordenanza N° 1314 de fecha 08 de noviembre de 2001. Municipalidad de Macul. Art. 3.

<sup>334</sup> Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 4573 de fecha 23 de agosto de 2006. Municipalidad de Valdivia. Art. 3.

<sup>335</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 1254/2009 de fecha 16 de abril de 2009. Municipalidad de Los Vilos. Art. 3.

<sup>336</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 1731 de fecha 28 de agosto de 2013. Municipalidad de Ranquil. Art. 4.

realizase de forma diaria, cuestión que hace la Municipalidad de Estación Central, al señalar que las horas de trabajo conmutado no deberán ser menos de dos horas diarias y eventualmente, podrán ser realizadas en un día<sup>337</sup>.

La secretaria del tribunal de policía local deberá comunicar al municipio los datos del infractor y el rol de la causa respectiva<sup>338</sup>, junto con los datos del beneficio a realizarse, el número de días, la fecha de inicio y fecha de término. Para acreditar el cumplimiento de las labores encomendadas, la unidad municipal encargada de supervisar el cumplimiento de las resoluciones adoptadas por el juez de policía será la Dirección de Obras Municipales<sup>339</sup>, la Unidad de Seguridad Ciudadana<sup>340</sup>, la Dirección de Aseo y Ornato<sup>341</sup>, la Dirección de Asesoría Jurídica<sup>342</sup>, o bien, el Departamento

---

<sup>337</sup> Ordenanza N° 30 de fecha 05 de diciembre de 2007. Municipalidad de Estación Central. Art. 3.

<sup>338</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha desconocida. Municipalidad de Machalí. Art. 8; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén. Art. 5; Ordenanza N° 2 de fecha 13 de marzo de 2012. Municipalidad de Los Andes. Art. 6.

<sup>339</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha desconocida. Municipalidad de Machalí. Art. 5; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1254/2009 de fecha 16 de abril de 2009. Municipalidad de Los Vilos. Art. 5; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1731 de fecha 28 de agosto de 2013. Municipalidad de Ranquil. Art. 6.

<sup>340</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén Art. 7.

<sup>341</sup> Ordenanza N° 1314 de fecha 08 de noviembre de 2001. Municipalidad de Macul. Art. 5.

<sup>342</sup> Ordenanza N° 30 de fecha 05 de diciembre de 2007. Municipalidad de Estación Central. Art. 8.

Municipal correspondiente al área de las labores<sup>343</sup>. Deberá llevar un libro de asistencia especial para quienes se encuentren sujetos a esta modalidad de trabajos<sup>344</sup>. La Municipalidad de Los Andes establece la posibilidad de que el infractor elija el trabajo a realizar de acuerdo a la disponibilidad de la Municipalidad en el área que corresponda<sup>345</sup>.

El Departamento en el cual se realicen las labores, deberá llevar un libro de asistencia de las personas que realicen trabajos comunitarios<sup>346</sup>. El Director de Obras deberá informar al Juez de Policía Local el cumplimiento de los trabajos decretados dentro del tercer día hábil siguiente a la ejecución de la última jornada de trabajo realizada<sup>347</sup>, dentro del quinto día hábil<sup>348</sup>, o bien

---

<sup>343</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 13 de marzo de 2012. Municipalidad de Los Andes. Art. 5; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 4573 de fecha 23 de agosto de 2006. Municipalidad de Valdivia. Art. 5.

<sup>344</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha desconocida. Municipalidad de Machalí. Art. 7; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén. Art. 10; Ordenanza N° 1314 de fecha 08 de noviembre de 2001. Municipalidad de Macul. Art. 6; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1254/2009 de fecha 16 de abril de 2009. Municipalidad de Los Vilos. Art. 7; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 4573 de fecha 23 de agosto de 2006. Municipalidad de Valdivia. Art. 7.

<sup>345</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 13 de marzo de 2012. Municipalidad de Los Andes. Art. 6.

<sup>346</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 13 de marzo de 2012. Municipalidad de Los Andes. Art. 8.

<sup>347</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha desconocida. Municipalidad de Machalí. Art. 9; Ordenanza N° 1314 de fecha 08 de noviembre de 2001. Municipalidad de Macul. Art. 7; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1254/2009 de fecha 16 de abril de 2009. Municipalidad de Los Vilos. Art. 9; Ordenanza aprobada por Decreto Exento N° 4573 de fecha 23 de agosto de 2006. Municipalidad de Valdivia. Art. 9.

<sup>348</sup> Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/4679 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén. Art. 11.

dentro de quince días hábiles<sup>349</sup>, debiendo informar igualmente toda situación de incumplimiento<sup>350</sup>. La no presentación del infractor o la no realización oportuna de las labores encomendadas dejará sin efecto la conmutación, debiendo pagarse la multa inicial aplicada, a menos que el Juez por resolución fundada, adopte otra decisión<sup>351</sup>.

### *iii. Límites al Actuar Municipal*

Este es quizás uno de los pocos casos en los cuales la intervención de órganos administrativos o judiciales parece no existir; quizás, porque las Ordenanzas locales dictadas en la materia mantienen una misma línea, siendo fieles al artículo de la Ley de Juzgados de Policía Local que las origina. Importante es destacar, que no todos los municipios a nivel nacional han colaborado con la aplicación de esta forma alternativa de cumplir penas.

---

<sup>349</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 13 de marzo de 2012. Municipalidad de Los Andes. Art. 9.

<sup>350</sup> Ordenanza N° desconocido de fecha desconocida. Municipalidad de Machalí. Art. 10.

<sup>351</sup> Ordenanza N° 2 de fecha 13 de marzo de 2012. Municipalidad de Los Andes. Art. 7; Ordenanza aprobada por Decreto N° 1731 de fecha 28 de agosto de 2013. Municipalidad de Ranquil. Art. 11.

*iv. A Manera de Reflexión*

Es un gran número de personas el que se ha visto beneficiado de la dictación de las Ordenanzas Locales descritas. Solo en la Municipalidad de Peñalolén, “durante el año 2010, fueron ingresados 132 individuos al Municipio de Peñalolén a realizar servicios en beneficio de la comunidad, de los cuales 57,7 % tenían su domicilio en la comuna, correspondiendo el porcentaje restante a sujetos cuya residencia estaba en otras comunas de la Región Metropolitana, siendo atendidos todos ellos independiente de su comuna de origen, por lo que el proyecto, independiente de su orientación a lo local, tiene implicancias en la región, producto de las gestiones que se han desarrollado para su posicionamiento y de la falta de instancias similares en otras comunas. Desde su implementación 500 personas han sido beneficiadas por la iniciativa, según una sistematización elaborada por estudiantes en práctica de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el marco del Programa Puente UC, la población se caracteriza de la siguiente forma: el 75% son hombres y el 25% mujeres, el 50% de los casos tienen 7 entre 18 y 25

años y sólo el 11% entre 36 y 45. El 88% de las personas son solteras y el 56% no han terminado o tienen escolaridad incompleta”<sup>352</sup>.

Interesante es la posibilidad de dotar al municipio de mayores facultades en esta materia. Sin embargo, ese camino se advierte al mismo tiempo especialmente complejo, al ser el ejercicio del *ius puniendi* y la aplicación de las sanciones un ámbito mirado con recelo por los tratadistas del derecho, quienes pueden observar con malos ojos el que sean otros órganos del Estado de forma autónoma los que de forma mas libre puedan dirimir quienes serán los beneficios, o en que condiciones. Sí es posible ampliar la asistencia del municipio a la labor de servicio comunitario, generándose mayores y mejores convenios de asistencia los cuales podrían replicarse incluso a nivel de rehabilitación, respecto de algunos reos cuyas condenas sean de menor grado, y que cumplan ciertos requisitos en cuanto a su delito, pena y conducta. Lo importante aquí parece ser considerar al Municipio como un organismo mas habilitado para asistir a los ciudadanos de nuestro país en esta y otras labores.

---

<sup>352</sup> Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile (2012): “Programa Suspensión Condicional Del Procedimiento Y Conmutación De Penas En Justicia Local: Trabajos En Favor De La Comunidad – Chile”. Disponible en: <[http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp\\_docs/23\\_suspension\\_condicional\\_del\\_procedimiento.pdf](http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/23_suspension_condicional_del_procedimiento.pdf)>

### **III. CONCLUSIONES**

Durante las últimas décadas, la ciudadanía no ha cesado de demostrar su descontento en relación a la institucionalidad que la representa. A través de las Ordenanzas Municipales, cuando la ley lo ha permitido, se ha intentado construir respuestas en torno a ciertas materias, canalizando inquietudes ciudadanas que se encontraban, a nivel nacional y comunal, sin respuesta. Este fenómeno ha generado la creación de comunidades cada vez más satisfechas, traducándose dicha gestión en respuestas transversales y quizás incluso, definitivas, algunas de las cuales analizamos en esta presentación.

Es así como, por ejemplo, tras revisar las Ordenanzas comunales que regulan la Tenencia Responsable de Mascotas, rápidamente observamos que por medio del canal municipal se han comenzado a dictar pautas regulatorias importantes llenando vacíos existentes a nivel nacional, acorde a las necesidades de cada espacio local. Se han mantenido así aspectos comunes en dicha regulación, como lo es el establecimiento de prohibiciones y obligaciones de los dueños, pero enfatizando a la vez aspectos de interés propios de cada comuna, como es la existencia de razas denominadas peligrosas, o los alcances de la responsabilidad del propietario o tenedor del animal. Lo mismo sucedió con la regulación municipal del cierre de pasajes

previa a la Ley N° 20.499, y la regulación que le precedió una vez iniciada su entrada en vigencia, regulando con detalle, de acuerdo a las necesidades de cada espacio local, las inquietudes existentes en torno al cierre de calles y pasajes.

En el cuidado del medioambiente los Municipios han sido vanguardia a nivel nacional. Innumerables son las ordenanzas que buscan velar por la mantención de los espacios de áreas verdes, y por la constante profundización y desarrollo de sectores de este tipo en las comunas, los cuales proporcionan elementos esenciales en el saludable desarrollo de la vida comunitaria local. Así, guardando leves distinciones según el municipio analizado, se ha buscado generar espacios que satisfagan las necesidades de áreas de esparcimiento y de espacios libres de contaminación en cada sector, regulándose en detalle los distintos elementos que conforman las áreas verdes, la decoración de la misma, y la composición de la flora. Es en el trato a las bolsas de polietileno que los municipios han demostrado estar atentos a las necesidades ciudadanas, generando una serie de piezas regulatorias que han originado incluso proyectos de ley que buscan la implementación nacional de un plan que reemplace las bolsas no biodegradables, por las biodegradables, y prohibiéndose, en virtud de un reglamento por generarse, la producción, importación, distribución gratuita u onerosa y venta de bolsas plásticas no biodegradables y de las materias primas necesarias para su elaboración,

buscando además, regular la existencia de las bolsas biodegradables de acuerdo a estándares técnicos internacionales. A nivel comunal, notorias son las medidas por medio de las cuales se ha buscado implementar las Ordenanzas de esta materia en conjunto con la ciudadanía, enfatizando el trabajo paralelo junto a los sectores mas afectados, entre ellos la pequeña y la mediana empresa.

Especialmente interesante parece ser el análisis a los espacios de participación, en cuyas ordenanzas locales se observan nuevas y novedosas herramientas de injerencia local, sobrepasando los instrumentos mínimos que regula la ley. El control realizado por los Tribunales de Justicia y por la Contraloría General de la República demuestra que a través de los mecanismos y herramientas incluidas a nivel local se puede traspasar el espacio de organización ciudadana entregado por la misma legislación, cuestión especialmente relevante en este momento histórico del país.

En otra área de análisis, podemos observar que si bien a nivel nacional el comercio sexual ha recorrido un camino pedregoso en la búsqueda de la regulación adecuada, a nivel municipal son varios los municipios cuyas iniciativas locales han permitido reglar, de una u otra forma, el desarrollo de esta actividad. Llama la atención sí, que esta es una de las áreas donde la regulación parece ser bastante irregular, siendo un pequeño numero de municipios los que se hacen cargo de este aspecto en el orden social, y

manteniéndose en las ordenanzas municipales que existen normas generales de orden público que dejan entrever una reticencia a regular de forma mas novedosa o detallista.

En lo que atañe a la regulación del beneficio de suspensión condicional del procedimiento implementado en conjunto con las Municipalidades, es un gran número de personas el que se ha visto beneficiado por la dictación de las Ordenanzas Locales analizadas, las que mantienen por regla general, la regulación dada por la normativa nacional. Solo en la Municipalidad de Peñalolén, “durante el año 2010, fueron ingresados 132 individuos al Municipio de Peñalolén a realizar servicios en beneficio de la comunidad, de los cuales 57,7 % tenían su domicilio en la comuna, correspondiendo el porcentaje restante a sujetos cuya residencia estaba en otras comunas de la Región Metropolitana, siendo atendidos todos ellos independiente de su comuna de origen, por lo que el proyecto, independiente de su orientación a lo local, tiene implicancias en la región, producto de las gestiones que se han desarrollado para su posicionamiento y de la falta de instancias similares en otras comunas. Desde su implementación 500 personas han sido beneficiadas por la iniciativa, según una sistematización elaborada por estudiantes en práctica de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el marco del Programa Puente UC, la población se caracteriza de la siguiente forma: el 75% son hombres y el 25% mujeres, el 50% de los casos tienen 7 entre 18 y 25

años y sólo el 11% entre 36 y 45. El 88% de las personas son solteras y el 56% no han terminado o tienen escolaridad incompleta”<sup>353</sup>.

A nivel nacional, no es extraño encontrar la misma redacción en disposiciones que tratan las mismas materias, generándose así la imagen de apoyo mutuo local al momento de regular. Tanto en lo que es la tenencia responsable de mascotas, la protección y cuidado del medioambiente, y en las nuevas iniciativas en torno al uso de bolsas de plástico, como en las Ordenanzas que tratan la participación ciudadana, son varias las definiciones que a nivel nacional se repiten, reiterándose igualmente la presencia de ciertos requisitos, condiciones o efectos. No es difícil observar que eso se debe, no solo a la réplica de Ordenanzas innovadoras en ciertas materias no reguladas, como lo serían las Ordenanzas locales sobre el uso de bolsas plásticas, sino que a la sujeción que los municipios deben tener en torno a la normativa nacional vigente, con un principio de legalidad siempre presente y especialmente estricto, cuestión evidenciada en algunas normas de participación ciudadana, con las Ordenanzas locales sobre conmutación de penas, pero sobre todo, en los límites existentes en la Ley Orgánica

---

<sup>353</sup> Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile (2012): “Programa Suspensión Condicional Del Procedimiento Y Conmutación De Penas En Justicia Local: Trabajos En Favor De La Comunidad – Chile”. Disponible en: <[http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp\\_docs/23\\_suspension\\_condicional\\_del\\_procedimiento.pdf](http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/23_suspension_condicional_del_procedimiento.pdf)>

Constitucional de Municipalidades y las características generales de las Ordenanzas Locales dictadas.

Pese a la similitud que puede existir, resalta la diversidad con la cual un tema o materia pueden ser, a su vez, tratados a nivel local. El que sean algunas comunas las que poseen Ordenanzas Locales sobre Comercio Sexual a nivel nacional, o bien las que estén preocupadas del uso de bolsas plásticas dice mucho en torno a los horizontes de desarrollo que localmente existen por parte de las autoridades y por parte de la ciudadanía, materializándose las preocupaciones mas inminentes del sector. Las Ordenanzas Locales de Tenencia Responsable de Mascotas evidencian que hay ciertos aspectos en este tema que son mas importantes que otros según el lugar donde se vive; lo mismo ocurre en el caso de las Ordenanzas que regulan las áreas verdes, y sobre todo con las Ordenanzas locales sobre participación ciudadana, donde la existencia de nuevas formas de participación no incluidas expresamente en la Ley Orgánica de Municipalidades habla de municipios activos, preocupados e innovadores.

Son innumerables los desafíos a los que se enfrentan los municipios. Específicamente en cada área, en lo que es la tenencia responsable de mascotas es necesario realizar una efectiva difusión y fiscalización de la normativa existente en calles y pasajes, en parques y plazas de alta concurrencia ciudadana y canina, dándole a conocer a los ciudadanos

obligaciones y responsabilidades que en muchos casos, no se encuentran todavía interiorizados, generando así los primeros focos efectivos de educación social en esta materia. La difusión comunal sobre el adecuado comportamiento a tener hacia un animal, aparejado de la entrega de servicios municipales de cuidado de mascotas, genera una comunidad más unida y más consciente, originando además un lazo de cercanía especialmente relevante desde los vecinos, hacia su órgano municipal. De igual forma, la existencia de caniles, tanto municipales, como privados, deben revisarse, otorgándole un mayor apoyo a las iniciativas privadas que busquen apoyar la labor del cuidado animal, pero asegurando al mismo tiempo, un canal de comunicación que permita difundir dichos proyectos, poniendo igualmente, el acento en una fiscalización que asegure el cumplimiento de la ley, y el bienestar de los animales involucrados. Ya se han observado iniciativas municipales de esterilización canina y gatuna comunales, los que han sido recibidos cálidamente por la ciudadanía. Quizás, el paso final a darse a nivel comunalsea tratar esta materia no solo como un tema de interés humano local, sino que medioambiental y de interés global.

En lo que se refiere al cierre de pasajes, las Ordenanzas Locales son otra herramienta que provee a la ciudadanía de una sensación de seguridad y tranquilidad mayor. Sin embargo, advertimos que la segregación social, la existencia de desigualdad, y la presencia de la delincuencia en ciertos sectores

sociales no se ven afectados, fenómenos directamente involucrados esta regulación. Si bien el enrejamiento contribuye a una sensación inmediata de seguridad, es ésta sensación solo momentánea, pudiendo advertirse un fenómeno de encarcelamiento cada vez mayor. Como medida de seguridad se recomiendan otras formas de coordinación, prevención y alerta, que implican generar una sensación de comunidad, cuestión que a la larga parece ser no solo más efectiva en este ámbito, sino que en todas las áreas de preocupación ciudadana. No queriendo imponer esta carga en el municipio, y considerando la desigualdad económica existente a nivel nacional, el intercambio de números, las alarmas comunitarias, la existencia de métodos de control en el acceso a las calles, y en general, la presencia de responsabilidad compartida en los espacios comunes, impacta más en la reducción de criminalidad y en el mejoramiento de los espacios públicos.

Relacionado con el cierre de pasajes y la sensación de seguridad es la existencia de parques y jardines, los cuales afectan además la salud y cultura de los vecinos, a nivel colectivo y a nivel individual. Se requiere de educación constante para motivar a los ciudadanos a mantener estos espacios, y quizás, incluso a intervenirlos, haciéndolos propios. La fiscalización paralela es esencial, y la participación vecinal puede proporcionar asistencia, junto con la existencia de proyectos ciudadanos locales de desarrollo medioambiental que procuren cuidar los espacios verdes existentes. El interés ciudadano sobre

estos temas ya existe, cuestión que se evidencia en la naciente regulación comunal de las bolsas plásticas. Se requieren cambios radicales, los cuales deben ser realizados de la mano de la comunidad, siguiendo el ejemplo del Municipio de Futaleufú o la Municipalidad de Coyhaique, los que a través de instancias participativas prepararon el camino para una nueva regulación local, fomentando el conocimiento de la ciudadanía respecto de la misma, e involucrando como actores relevantes a los distintos sectores sociales.

En la conmutación de penas en la cual participan los municipios, pensamos que es posible ampliar la asistencia de dicha entidad en lo que se refiere a la labor de servicio comunitario, generándose mayores y mejores convenios de asistencia los cuales podrían replicarse incluso a nivel de rehabilitación nacional, respecto de algunos reos cuyas condenas sean de menor grado, y cumplan ciertos requisitos en cuanto a su delito, pena y conducta. Lo importante aquí parece ser considerar al Municipio como otro organismo habilitado para asistir a los ciudadanos de nuestro país en esta labor.

Por otro lado, en lo que es la regulación del comercio sexual, es imperativo una regulación mas completa, transversal a la ciudadanía, que otorgue por un lado seguridad tanto a quienes participan de dicha actividad como a aquellos a quienes les es ajena, procurando igualmente instalar un

debate respetuoso y tranquilo que se refiera a la regulación de esta realidad humana sin prejuicios religiosos, morales, o socioeconómicos.

Todas las materias analizadas se encuentran íntimamente relacionadas con la regulación de espacios de participación ciudadana. Actualmente, son cada vez mas numerosas las consultas ciudadanas, encuestas, sondeos, plebiscitos, y audiencias que se realizan a nivel comunal buscando acuerdos locales para tomar medidas que puedan afectar a los vecinos. La mas reciente parece ser el llamado de la Municipalidad de Santiago a consultar cual sería el adecuado horario de funcionamiento de las botillerías dentro de las comunas, tema que toca no solo el consumo de alcohol, sino que los efectos del mismo, afectando directamente el funcionamiento de pequeños negocios, sus ingresos y desarrollo comercial. Lo anterior parece ser razonable, pues cada vez es más difícil vislumbrar un desarrollo institucional a espaldas de la ciudadanía; todo lo contrario, se hace constantemente mas importante contar con el apoyo y el feedback ciudadano en las distintas materias de inquietud y conflicto.

Así, la importancia de las iniciativas de participación es evidente, no solo por el efecto inmediato que pueden tener en cada espacio local, convirtiéndose en herramientas que se adecuan a cada espacio y a sus propios problemas de contaminación, sino por la forma en que ponen en la palestra pública temáticas de interés ciudadano nacional, que afectan a vecinos de distintas formas. Nace así un debate popular, en virtud del cual por medio de

los innumerables canales de comunicación, y en base a las experiencias locales, cada comuna y/o ciudadano puede aportar conocimiento y experiencia, generando opciones y ejemplos de regulación a implementarse de forma transversal en el país.

Interesante es observar a este respecto, que detectamos a nivel nacional la constante presencia de la Contraloría General de la República, siempre lista para revisar la legalidad de las Ordenanzas Municipales. De igual forma, se advierte la ocasional intervención de los tribunales de justicia, los que de todas formas se hacen sentir cuando se requiere revisar la afectación de derechos fundamentales originada en un acto administrativo municipal. En general, en los casos en que se ha revisado el actuar municipal, la respuesta parece ser la misma: el municipio ha actuado mas allá de las facultades que poseía inicialmente, quebrantando el principio de legalidad, y afectando derechos de los vecinos y de otros ciudadanos.

En la actualidad, los municipios han creado un marco normativo que aterriza la legislación existente a nivel nacional a las necesidades locales actuales. El que hayan sido las Municipalidades los primeros órganos en regular a través de Ordenanzas Locales el cierre de pasajes, de forma de inspirar una legislación nacional que les entregara expresamente dicha facultad, demuestra que son innumerables e inimaginables los temas que preocupan a la ciudadanía en su vida cotidiana y que requieren de una mayor y

mejor regulación; regulación que no puede ser homogénea, considerando las distintas necesidades, formas y contenidos de cada comuna a nivel nacional.

En virtud de lo anterior, la relevancia de las Ordenanzas Locales como un medio para recoger y satisfacer las necesidades sociales es innegable. En ese sentido, importante parece ser potenciar la coordinación a nivel nacional de los municipios, otorgando facilidades administrativas para transparentar las experiencias pasadas y las nuevas necesidades ciudadanas que van surgiendo, junto con sus respuestas. Además de lo anterior, un modelo administrativo que le otorgue mayores libertades al municipio parece ser necesario, sobre todo al evidenciarse que toda regulación local tendrá éxito únicamente en la medida en que pueda recoger las verdaderas inquietudes ciudadanas, para lo cual la presencia e injerencia de los vecinos se hace imprescindible.

El camino por recorrer es largo, haciendo falta educación social dirigida a crear confianza entre la institucionalidad local municipal y la ciudadanía, abriendo las puertas para que ciudadanos con acceso a áreas de conocimiento profesional o técnico encuentren en el municipio un órgano a través del cual contribuir a mejorar sus vidas y las de sus cercanos. Se requieren herramientas que permitan a la ciudadanía desenvolverse diariamente, actuar y asumir responsabilidades al desarrollar en su comunidad sus diversas capacidades y generar proyectos locales que difundan saber. Hay algo que es seguro: el municipio, y la dictación de Ordenanzas locales, han sido, y seguirán siendo,

especialmente relevantes en la satisfacción de necesidades públicas, y sobre todo, en la construcción de una identidad social.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **I. Libros**

ALDUNATE LIZANA, EDUARDO (2009): Constitución Política de la República De Chile, Doctrina y Jurisprudencia. Tomo I (Santiago, Editorial Thomson Reuters).

ALEMPARTE, JULIO (1940): El Cabildo En Chile Colonial: Orígenes Municipales De Las Repúblicas Hispanoamericanas (Santiago, Ediciones de La Universidad de Chile).

AYLWIN AZOCAR, PATRICIO (1952): Manual De Derecho Administrativo, Parte General (Santiago, Editorial Jurídica De Chile).

AYLWIN, ARTURO (2002): Reflexiones Sobre La Modernización De La Contraloría General: La Contraloría General y El Estado De Derecho (Santiago, Imprenta De La Contraloría General).

AYLWIN AZOCAR, PATRICIO, Y AZOCAR BRUNNER, EDUARDO (1996): Derecho Administrativo (Santiago, Universidad Nacional Andrés Bello).

BERNASCHINA, MARIO (1954): Derecho Municipal Chileno, Tomo III (Santiago, Editorial Jurídica De Chile).

CONGRESO NACIONAL (2005): La Legislación De La Prostitución En La Legislación Comparada. Serie De Estudios N° 325 Año 2005 (Santiago, Congreso Nacional).

CALDERA DELGADO, HUGO (2001): Tratado De Derecho Administrativo, Tomo I (Santiago, Ediciones Parlamento Limitada).

CALDERA DELGADO, HUGO (1979): Manual De Derecho Administrativo (Santiago, Editorial Jurídica De Chile).

DROMI, ROBERTO (1997): El Acto Administrativo (Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina).

FERNANDEZ RICHARD, JOSÉ (2003): Derecho Municipal Chileno (Santiago, Editorial Jurídica De Chile).

HUIDOBRO SALAS, RAMÓN (2010): Tratado De Derecho Administrativo, Derecho y Administración Comunal (Santiago, Editorial Legal Publishing).

ILLANES O., MARÍA ANGÉLICA (2003): Chile Des-Centrado: Formación Socio-Cultural Republicana Y Transición Capitalista (1810-1910) (Santiago, Editorial Lom).

IRIBARREN, JUAN ANTONIO (1936): Lecciones De Derecho Administrativo (Santiago, Editorial Nacimiento).

JARA CRISTI, MANUEL (1948): Manual de Derecho Administrativo (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

LETELIER, VALENTÍN (1918): Génesis Del Estado y De Sus Instituciones Fundamentales (Buenos Aires, Editorial Cabaut Y Cía).

MERINO CASTRO, JOSÉ TORIBIO (1999): Bitácora De Un Almirante: Memorias (Santiago, Editorial Andrés Bello).

ORTIZ DE ZARATE, VERÓNICA; ÁLVAREZ VALLEJOS, ROLANDO, Y DONOSO FRITZ, KAREN (2012): La Alcaldización De La Política (Santiago, Editorial Lom).

PIERRY, PEDRO (2010): Concepto De Acto Administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo (Santiago, Publicaciones Consejo de Defensa del Estado).

POBLETE VINAIXA, JULIA (2007): Actos y Contratos Administrativos (Santiago, Editorial Lexis Nexis).

SALAZAR V., GABRIEL (2009): Del Poder Constituyente De Asalariados E Intelectuales (Chile, Siglos XX y XXI) (Santiago, Editorial Lom).

SILVA CIMMA, ENRIQUE (1996): Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Introducción y Fuentes (Santiago, Editorial Jurídica De Chile).

SOTO KLOSS, EDUARDO (2010): Derecho Administrativo, Temas Fundamentales (Santiago, Editorial Legal Publishing, Abeledo-Perro).

TOCQUEVILLE, ALEXIS (2006): La Democracia En América, Tomo I (Santiago, Editorial Fondo De Cultura Económica).

VALDEBENITO INFANTE, ALFONSO (1937): Evolución Jurídica Del Régimen Municipal En Chile (1541-1971) (Santiago, Editorial Jurídica De Chile).

VARAS, GUILLERMO (1947): Derecho Administrativo (Santiago, Editorial Nascimento).

VARGAS, SANTIAGO (1992): Derecho Administrativo, Obra Póstuma (Santiago, Imprenta Universitaria).

## **II. Artículos**

CLARK, STEPHEN R. L. (1985): “Good Dogs and Other Animals”, In Defense of Animals (New York, Editorial Basil Blackwell).

EVANS ESPÍÑEIRA, EUGENIO (2012): “Efectos que produce la declaración de contrariedad a derecho de un acto administrativo por parte de la contraloría general de la república”, Contraloría General de la República, 85 años de vida institucional (Santiago, Contraloría General de la República).

FEINBERG, JOEL (1974): The Rights of Animals and Future Generations en Philosophy and Environmental Crisis (Georgia, Editorial University of Georgia Press).

HUIDOBRO SALAS, RAMÓN (2010): “La Potestad Normativa Municipal: Estudio Histórico Doctrinario Para La Reconstrucción Del Municipio Chileno”, Derecho Administrativo, 150 Años De Doctrina (Santiago, Editorial Jurídica De Chile).

PERSSON, INGMAR (1993): “A Basis por (Interspecies) Equality”, The Great Ape Project (New, York, Editorial Cambridge University Press).

VERGARA BLANCO, ALEJANDRO (2012): “El Rol De La Contraloría General De La República: Desde El Control De Legalidad A Los Nuevos Estándares De Buena Administración”, Contraloría General de la República, 85 años de vida institucional (Santiago, Contraloría General de la República).

## **III. Ley**

Constitución Política de la República de 1818 de fecha 10 de agosto de 1818.

Constitución Política de la República de 1822 de fecha 30 de octubre de 1822.

Constitución Política de la República de 1823 de fecha 29 de diciembre de 1823.

Constitución Política de la República de 1828 de fecha 08 de agosto de 1828.

Constitución Política de la República de 1833 de fecha 25 de mayo de 1833.

Constitución Política de la República de 1925 de fecha 18 de septiembre de 1925.

Ley N° 10.336 de fecha 12 de mayo de 1952, Ley de Atribuciones y Organización de la Contraloría General de la República.

Ley N° 18.575 de fecha 05 de diciembre de 1986, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Ley N° 19.300 de fecha 09 de marzo de 1994, Ley que establece las Bases Generales del Medio Ambiente.

Constitución Política de la República de fecha 22 de septiembre de 2005.

Ley N° 18.695 de fecha 26 de julio de 2006, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Ley N° 20.500 de fecha 16 de febrero de 2011, Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

#### **IV. Dictámenes**

Dictamen N° 11.421 de fecha 31 de marzo de 2000. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 47.173 de fecha 07 de octubre de 2005. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 40.874 de fecha 30 de agosto de 2006. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 8.037 de fecha 19 de febrero 2007. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 41.283 de fecha 01 de septiembre de 2008. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 24.265 de fecha 07 de marzo de 2010. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 26.019 de fecha 14 de mayo de 2010. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 69752 de fecha 19 de noviembre del año 2010. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 76.443 de fecha 17 de diciembre de 2010. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 12.943 de fecha 02 de marzo de 2011. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 23.325 de fecha 25 de junio de 2011. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 39.655 de fecha 24 de julio de 2011. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 60.748 de fecha 26 de septiembre de 2011. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 64.338 de fecha 12 de octubre de 2011. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 81.323 de fecha 29 de diciembre de 2011. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 76.039 de fecha 05 de diciembre 2011. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 78.248 de fecha 15 de diciembre de 2011. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 31.451 de fecha 29 de mayo de 2012. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 36.588 de fecha 19 de junio de 2012. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 50.040 de fecha 16 de agosto de 2012. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 47.619 de fecha 06 de agosto de 2012. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 61.515 de fecha 03 de octubre de 2012. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 74.769 de fecha 30 de noviembre de 2012. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 80.453 de fecha 27 de diciembre de 2012. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 81.323 de fecha 29 de diciembre 2012. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 76.135 de fecha 06 de diciembre de 2012. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 74.984 de fecha 03 de diciembre de 2012. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 2.484 de fecha 11 de enero de 2013. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 13.554 de fecha 28 de febrero de 2013. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 16.418 de fecha 14 marzo de 2013. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 19.410 de fecha 01 de abril de 2013.

Dictamen N° 34.494 de fecha 03 de julio de 2013.

Dictamen N° 42.624 de fecha 03 de julio de 2013.

Dictamen N° 44.154 de fecha 10 de julio de 2013. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 37.318 de fecha 12 de junio de 2013. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 44.748 de fecha 15 de julio de 2013. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 38.626 de fecha 18 julio de 2013. Contraloría General de la República.

Dictamen N°46.713 de fecha 24 de julio de 2013. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 54.966 de fecha 27 de agosto de 2013. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 65.751 de fecha 11 de noviembre de 2013. Contraloría General de la República.

Dictamen N° 15.175 de fecha 27 de febrero de 2014. Contraloría General de la República.

## **V. Ordenanzas Locales**

Ordenanza aprobada por Decreto N° 002631 de fecha 26 de septiembre de 2011. Municipalidad de Algarrobo.

Ordenanza N° 006 de fecha 30 de diciembre de 1997. Municipalidad de Antofagasta.

Ordenanza N° 2 de fecha 12 de abril de 2012. Municipalidad de Antofagasta.

Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de Arauco.

Ordenanza N° 3687 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de Cauquenes.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/4168/2009 de fecha 16 de septiembre de 2009. Municipalidad de Chillán.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/1392/2010 de fecha 04 de mayo de 2010. Municipalidad de Chillán.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/3339/2011 de fecha 25 de agosto de 2011. Municipalidad de Chillán.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 202/5719/2013 de fecha 19 de noviembre de 2013. Municipalidad de Chillán.

Ordenanza N° 3 de fecha 16 de agosto de 2011. Municipalidad de Concepción.

Ordenanza N° 1 de fecha 23 de junio de 2011. Municipalidad de Concepción.

Ordenanza N° Desconocido de fecha 30 agosto de 2012. Municipalidad de Copiapó.

Ordenanza N° 002 de fecha 30 de abril de 2012. Municipalidad de Coronel.

Ordenanza N° 4 de fecha 19 de octubre de 2011. Municipalidad de Coyhaique.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 01487 de fecha 27 de septiembre de 1999. Municipalidad de Curicó.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 074 de fecha 21 de enero de 2014. Municipalidad de Chile Chico.

Ordenanza N° 15 de fecha desconocida. Municipalidad de El Bosque.

Ordenanza N° 30 de fecha 05 de diciembre de 2007. Municipalidad de Estación Central.

Ordenanza N° Desconocido de fecha desconocida. Municipalidad de Galvarino.

Ordenanza N° Desconocido de fecha por determinar. Municipalidad de Hualpén.

Ordenanza N° 001184 de fecha 24 de abril de 2014. Municipalidad de Hualpén.

Ordenanza N° 471 de fecha 25 de junio de 2013. Municipalidad de Iquique.

Ordenanza N° 859 de fecha 14 de noviembre de 2007. Municipalidad de La Florida.

Ordenanza N° 67 de fecha 18 de junio de 2010. Municipalidad de La Florida.

Ordenanza N° 81 de fecha 13 de enero de 2012. Municipalidad de La Florida.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 657 de fecha 13 de noviembre de 1981. Municipalidad de La Reina.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 457 de fecha 28 de julio de 1982. Municipalidad de La Reina.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 350 de fecha 20 de junio de 1983. Municipalidad de La Reina.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 2.111 de fecha 15 de noviembre de 2013. Municipalidad de La Reina.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 3027 de fecha 11 de julio de 2007. Municipalidad de Las Condes.

Ordenanza N° 3754 de fecha 31 de agosto de 2009. Municipalidad de Las Condes.

Ordenanza N° 3944 de fecha 18 de octubre de 2011. Municipalidad de Las Condes.

Ordenanza N° 3546 de fecha 29 de julio de 2013. Municipalidad de Las Condes.

Ordenanza N° desconocido de fecha 02 de enero de 2012. Municipalidad de Llanquihue

Ordenanza aprobada por Decreto N° 5529 de fecha 24 de octubre de 2011. Municipalidad de Lo Barnechea.

Ordenanza N° 001 de fecha 28 de enero de 1987. Municipalidad de Lo Prado.

Ordenanza N° 2 de fecha 13 de marzo de 2012. Municipalidad de Los Andes.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 1254/2009 de fecha 16 de abril de 2009. Municipalidad de Los Vilos.

Ordenanza N° desconocido de fecha desconocida. Municipalidad de Machalí.

Ordenanza N° 1314 de fecha 08 de noviembre de 2001. Municipalidad de Macul.

Ordenanza N° 1826 de fecha 04 de noviembre de 2011. Municipalidad de Macul.

Ordenanza N° 0197 de fecha 20 de enero de 2014. Municipalidad de Maipú.

Ordenanza N° Desconocido de fecha 03 de julio de 2007. Municipalidad de Mejillones.

Ordenanza N° 4 de fecha 20 de junio de 1983. Municipalidad de Ñuñoa.

Ordenanza N° 6 de fecha 24 de agosto de 1983. Municipalidad de Ñuñoa.

Ordenanza N° 8 de fecha 25 de noviembre de 1983. Municipalidad de Ñuñoa.

Ordenanza N° 28 de fecha 30 de septiembre de 1999. Municipalidad de Ñuñoa.

Ordenanza N° 32 de fecha 25 de junio de 2008. Municipalidad de Ñuñoa.

Ordenanza N° 36 de fecha 28 de febrero de 2012. Municipalidad de Ñuñoa.

Ordenanza N° 89 de fecha 28 de junio de 2011. Municipalidad de Osorno.

Ordenanza N° 001 de fecha 24 de abril de 2014. Municipalidad de Panguipulli.

Ordenanza N° 2946 de fecha 16 de Noviembre de 2006. Municipalidad de Penco.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 1100/4515 de fecha 15 de noviembre de 1999. Municipalidad de Peñalolén.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 1300/467 de fecha 07 de agosto de 2007. Municipalidad de Peñalolén.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 1222 de fecha 18 de agosto de 2011. Municipalidad de Pitrufquén.

Ordenanza N° 11 de fecha 24 de enero de 2002. Municipalidad de Providencia.

Ordenanza N° 0760 de fecha 07 de febrero de 2012. Municipalidad de Pudahuel.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 3140 de fecha 29 de noviembre de 2013. Municipalidad de Pucón.

Ordenanza N° 1389 de fecha 30 de abril de 2009. Municipalidad de Punta Arenas.

Ordenanza N° 244 de fecha 23 de enero de 2014. Municipalidad de Punta Arenas.

Ordenanza N° 3 de fecha de año 2012. Municipalidad de Quilpué.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 1731 de fecha 28 de agosto de 2013. Municipalidad de Ranquil.

Ordenanza N° 26 de fecha 07 de junio de 2001. Municipalidad de Recoleta.

Ordenanza N° 84 de fecha 07 de enero de 2000. Municipalidad de Santiago.

Ordenanza N° 106 de fecha 2 de febrero de 2011. Municipalidad de Santiago.

Ordenanza N° 2508 de fecha 30 de diciembre de 2011. Municipalidad de Santiago.

Ordenanza N° Desconocido de fecha 14 de noviembre de 2011. Municipalidad de Temuco.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 4573 de fecha 23 de agosto de 2006. Municipalidad de Valdivia.

Ordenanza N° desconocido de fecha 16 de junio de 2010. Municipalidad de Valdivia.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 3088 de fecha 24 de noviembre de 2011. Municipalidad de Valparaíso.

Ordenanza N° 9199 de fecha 07 de diciembre de 2001. Municipalidad de Viña del Mar.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 2598 de fecha 01 de abril de 2014. Municipalidad de Vicuña.

Ordenanza aprobada por Decreto N° 9/2066 de fecha 07 de septiembre de 2001. Municipalidad de Vitacura.

## **VI. Textos Digitales**

Asociacion Chilena De Municipalidades. 2006. Reforma Municipal. [en línea] <[https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0CFkQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.libertadesciudadanas.cl%2Fdocumentos%2Fdocs%2FReforma%2520Municipal.pdf&ei=6\\_IkU\\_6VNIiSkQfX2YHwDQ&usg=AFQjCNHrYXGDwSX4MdL8E\\_-RkvtMTC84rg&sig2=Xco4pAagfVY0KaZ8HsZrUQ&bvm=bv.62922401,d.dmQ](https://www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0CFkQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.libertadesciudadanas.cl%2Fdocumentos%2Fdocs%2FReforma%2520Municipal.pdf&ei=6_IkU_6VNIiSkQfX2YHwDQ&usg=AFQjCNHrYXGDwSX4MdL8E_-RkvtMTC84rg&sig2=Xco4pAagfVY0KaZ8HsZrUQ&bvm=bv.62922401,d.dmQ)> [consulta: 20 de Septiembre de 2014]

Clean Up Organization. 2012. Plastic As A Resource. [en línea] <<http://www.cleanup.org.au/au/Campaigns/plastic-bag-facts.html>> [consulta: 20 de Septiembre de 2014]

Reuse This Bag Organization. 2013. Plastic Bag Usage Usa Vs. World. [en línea] <http://www.reusethisbag.com/reusable-bag-infographics/plastic-bag-bans-world.php>. [consulta: 20 de Septiembre de 2014]

Planet Ark. 2010. Plastic Bag Reduction Around the World. [en línea] <<http://plasticbags.planetark.org/gov/othercountries.cfm>> [consulta: 20 de Septiembre de 2014]

Congreso Constitucional. 2010. El Derecho A Ejercer El Comercio Sexual En Chile. [en línea] <[http://congresoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2010/08/Carolina-Saez\\_1252892295.pdf](http://congresoconstitucional.cl/wp-content/uploads/2010/08/Carolina-Saez_1252892295.pdf)> [consulta: 20 de Septiembre de 2014]

Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile. 2012. Programa Suspension Condicional Del Procedimiento Y Conmutacion De Penas En Justicia Local: Trabajos En Favor De La Comunidad – Chile. [en línea] [http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp\\_docs/23\\_suspension\\_condicional\\_del\\_procedimiento.pdf](http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/23_suspension_condicional_del_procedimiento.pdf) [consulta: 20 de Septiembre de 2014]

Congreso Nacional. 2002. Historia De La Ley N° 19.806. [en línea] <<file:///C:/Documents%20and%20Settings/usuario/Mis%20documentos/Downloads/HL19806.pdf>> [consulta: 20 de Septiembre de 2014]

