

## LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA RÉPÚBLICA DE CHILE Y EN COSTA RICA BREVE DIGNÓSTICO COMPARATIVO

*Lic. Billy Araya Olmos\** **Palabras clave**

Autonomía, centralización, descentralización, intereses, servicios.

### Resumen

Las Corporaciones locales tienen sobre sí la responsabilidad de tutelar los intereses y servicios locales para el beneficio de los munícipes. Claro está, se parte de la premisa de que tal situación la prevé la Carta Política de cada de Estado, disposición que a su vez debe respetar el legislador común. Sin embargo, el asunto no es del todo pacífico, principalmente debido a la lucha por el poder entre la tesis centralistas y la descentralización como doctrina contemporánea y afín a cualquier Estado Social y Democrático de Derecho, verbigracia, el costarricense. Así pues, este estudio parte de un breve parangón con la República de Chile, la cual dicho sea de paso, guarda aún a nuestros días, algunos resabios, infortunados por supuesto, de la dictadura del desaparecido Pinochet. Esto, aunado a la tesis centralista ha calado profundamente en el sistema jurídico de ese país suramericano.

### Abstract

Local corporations bears the responsibility for safeguarding the interests and local services for the benefit of the communes. Of course, we start from the premise that such a situation provides the Constitution of each State, a provision which in turn must respect the common legislator. However, the issue is not entirely peaceful, mainly due to the struggle for power between the central thesis and decentralization as contemporary doctrine and related to any State Social and Democratic, for instance, the Costa Rican. Thus, this study begins with a brief comparison with the Republic of Chile, which by the way, keeps even today, some remains, of course unfortunate, of the dictatorship of Pinochet disappeared. This, coupled with the central thesis has penetrated deeply into the legal system of the South American country.

### Key words

Autonomy, centralization, decentralization, interests, services.

### Introducción

El presente estudio tiene por objeto una breve exposición en torno a las reglas programáticas ínsitas a la Carta Política de la República de Chile de cara a lo dispuesto en su análoga costarricense. Concretamente, en relación a los alcances de esa legislación y del marco jurídico costarricense, en tratándose de la autonomía de las corporaciones territoriales. Razón, ésta, por la cual es de entidad determinar cómo se manifiesta la referida autonomía desde el entramado constitucional en Chile, en comparación con lo dispuesto por el Constituyente de 1949.

Para nadie es un secreto que el fortalecimiento democrático en Costa Rica está profundamente entrelazado en una constante y vívida relación entre la sociedad, instituciones -autárquicas y autónomas-, en coordinación y planificación, todo lo cual tiene por sustento legal el Principio de unidad estatal. En otras palabras, la institucionalidad de un Estado Social y Democrático de Derecho no puede ser entendida desde otra óptica más que como correlato de un desarrollo histórico particular y una visión del tipo de Estado deseado. Esto último, tal y como lo diseñó el Constituyente al socaire del canon 169 y siguientes de la Carta Fundamental, a partir del 08 de diciembre de 1949, aunado lógicamente, sin lugar a dudas, a las reformas en los años setenta y finales de los noventa, inherentes a la codificación municipal.

Así las cosas, podría concebirse que la calidad democrática de los sistemas políticos, reposa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, mediante las cuales se determina el cómo y cuales órganos individuos participan en la toma de decisiones a nivel local, que para el caso concreto es la Municipalidad, cual composición según la última reforma que operó sobre el tamiz de la materia (**Ley Nº 8773 de 26 de agosto de 2009 que consecuentemente deroga el canon 202 del Código Procesal Contencioso Ad-**

\* Licenciado en Derecho. Juez Tramitador del Tribunal Contencioso Administrativo. Profesor Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), Facultad de Ciencias Empresariales. Tel. 8803 2889, e-mail: juris77@ice.co.cr

**ministrativo**), es de naturaleza bifronte, es decir, las decisiones, al menos en Costa Rica, abrevan tanto del Consejo Municipal como del Alcalde, en tanto el primero es el órgano más representativo de los intereses (Cfr. artículo 22 Código Municipal ó CM, siendo el segundo, el ejecutivo municipal, empero el cambio acontecido respecto a la nomenclatura del antes citado cargo (Cfr. artículo 17 CM), puesto que con fundamento del precepto **primacía de la realidad** -susceptible de ser extrapolado desde la materia de origen al ámbito administrativo-, tales funciones no han sufrido mayor variación del otrora Código Municipal en relación con el actual, aún y con la reforma del año dos mil nueve, sobre la literalidad del canon 162 CM. Cabe mencionar que a ese respecto la Sala I de la Corte Suprema de Justicia se había pronunciado, por conducto de la Resolución No. Res: 000776-C-S1-2008, de las nueve horas veinticinco minutos del veinte de noviembre de dos mil ocho, que en lo medular estableció:

**VII.- (...)** *Por la normativa y disposiciones vigentes al momento del acto recurrido, su conocimiento corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. 3) El Concejo Municipal y el Alcalde Municipal, en los términos de los artículos 169 de la Constitución Política y 3 y 12 del Código Municipal, conforman el Gobierno Municipal (jerarquía superior-estructura bifronte) de las Corporaciones Municipales. 4) En el régimen recursivo municipal que tiene sus cimientos en el canon 173 constitucional (y su desarrollo tanto por el Código Municipal cuanto por el Código Procesal Contencioso Administrativo), el Tribunal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, se constituye en jerarca impropio bifásico. 5) En ese carácter, le corresponde a ese Tribunal resolver definitivamente los recursos que se interpongan contra los acuerdos o decisiones municipales en sus dos vertientes, es decir, los adoptados de manera independiente por el Concejo o por el Alcalde; sea en única instancia por ejercicio directo de competencia específica no revisora o conociendo en alzada respecto de algún órgano municipal jerárquicamente inferior en grado directo e inmediato, cuando según corresponda y en los términos dispuestos por el Constituyente, no revocan o reforman sus decisiones objetadas o recurridas.*

De otra parte, para abordar el desarrollo local en el sistema jurídico de la República de Chile conviene apuntar los aspectos medulares relativos a las reformas constitucionales en ese Estado suramericano. De manera tal que, es necesario analizar aspectos tales como, la parte dogmática de su Ley Fundamental la cual, indudablemente, incide en la materia. Atender

a la estructura organizacional comuna y al concepto de autonomía municipal que guarda el Derecho de la Constitución chileno.

### Reformas constitucionales

En breve retrospectiva, la administración local chilena es una de las materias que ha motivado importantes reformas constitucionales sobre el tamiz suprallegal de 1980.

Esas Corporaciones se encuentran arraigadas jurídicamente en el Capítulo XIII de la Constitución Política de 1980 sobre *Gobierno y Administración Interior del Estado*, particularmente bajo el Título de *Administración Comunal*, en los arts. 107 al II 111; ello sin perjuicio de la aplicación de las *Disposiciones Generales* contenidas en los arts. 112 a 115, ibídem. Esa materia ha estado presente en cuatro de las ocho reformas constitucionales que han remozado la Constitución de 1980. Ciertamente, la reforma del año 1989 introdujo modificaciones al artículo 107, más fue la Ley N° 19.097 de 1991, por conducto de la cual se realizaron mayores innovaciones en el estatuto constitucional de los Gobiernos Regionales y Administración Comunal, es decir, democratizaron el origen de las autoridades. Ulteriormente, mediante la Ley N° 19.448 de 1996, se inserta un Transitorio que regula el nacimiento de los nuevos concejos municipales. En similares términos, la última reforma acontecida en dicho sistema fue por Ley No. 19.526 de 1997.

Frente a lo expuesto, es dable rescatar la mentalidad de avanzada del Constituyente costarricense, quien a todas luces se adelantó a su tiempo, en el tanto introdujo ciertas figuras jurídicas que hasta hace un par de décadas o menos están siendo insertas al ordenamiento jurídico de aquel país hermano. Paralelamente, llama la atención el por qué se ha dado tanta reforma suprallegal en el ámbito local de Chile, en menos de un decenio; pudiese ser, eventualmente, producto de un esfuerzo desesperado del parlamento chileno para ajustar el sistema de Gobierno y Administración del Gobierno Central chileno al papel protagónico que con el decurso de los años han ido adquiriendo sus Ayuntamientos. Sin embargo, otra posición podría generarse a partir de la inexistencia de la tiranía de Pinochet, que no hace muchos años aún emanaba políticas draconianas y otros atropellos en perjuicio de los intereses y derechos de sus conciudadanos. Con todo, para aproximarnos al motivo de lo expuesto es preciso atender los preceptos constitucionales que a especie de andamiaje dicta las pautas a seguir en la creación, modificación o extinción de cualquier figura o instituto jurídico universalmente aceptado.

## Principios constitucionales en materia de gobierno y administración con repercusión en la materia local

En torno al punto en cuestión, el Capítulo I de la Constitución Política Chilena denominado *Bases de la Institucionalidad*, trasunta el Rector con base en el cual se estructura tanto el sistema de gobierno como la administración de ese país, cual es el Principio de la unidad del Estado chileno, el cual, al igual que en Costa Rica, no deviene como óbice para seccionar ese territorio en regiones. En tal sentido la literalidad del ordinal 3° expresa lo siguiente:

*Artículo 3°.- El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. // Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.*

Sobre esta cita normativa se erige la administración pública chilena, la cual como ahí se indica será funcional y territorialmente *descentralizada o desconcentrada* según sea el caso, de acuerdo con la ley. Existe, por lo tanto, la consagración de los principios de *desconcentración* y descentralización administrativa, dentro de ese ordenamiento. Dichos preceptos atañen, conjuntamente con el numeral 6° y 7° *ibídem*, al carácter imperativo, permanente, actual y finalista de las disposiciones emanadas de la Administración Pública en Chile, tal y como lo expone Hernández (1995) pp. 51-72. Tan es así que, el aspecto medular sobre el cual descansa la administración local chilena por derivación, es la integración y complementación de los principios de unidad, desconcentración y descentralización, siendo los dos últimos -según se esboza-, materia de ley. Esto podría ser contrario al marco jurídico costarricense, en donde opera, *ab initio*, la autonomía política y de gobierno de los entes territoriales. En otras palabras, el núcleo duro del derecho local de ese país, descansa en la parte dogmática de su Carta Magna, que a su vez aspira a que la aplicación y la hermenéutica se conjugue al amparo de la supremacía constitucional y que, como tal, está protegido por normas especiales.

Aunado a lo anterior, es de vital importancia considerar que en el supra mencionado Capítulo se consagra, además, que la soberanía reside esencialmente en la nación y que su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y elecciones periódicas, asimismo,

por las autoridades que esa Ley establece; tal cual lo preceptúa el cardinal 5° que a texto expreso determina:

*Artículo 5°.- La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. // Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. // El ejercicio de la soberanía reconoce único como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. // Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.*

Tal norma programática no sólo da la pauta a seguir respecto al ejercicio del poder en ese estadio, y en el resto del ordenamiento jurídico, lo cual debe servir para determinar a qué nivel las autoridades deberían ser electas, sino que también rescata el *principio de participación ciudadana*, así como el derecho de elegir y ser electo. Esta es la base de la democratización y la génesis de las autoridades locales.

## La estructura del poder dentro de la Administración Local de Chile

Como es sabido, un aspecto esencial que posee toda Constitución es la estructura del poder, es decir, cuál es la organización del poder, su generación y el espectro básico de competencias.

Una gran porción de la doctrina en Chile apunta que el modelo actual de organización responde a una administración centralizada que a lo sumo se desconcentra territorial y funcionalmente, no obstante, bajo la dependencia jerárquica del Presidente de la República y a veces se descentraliza territorial y funcionalmente -reitero, a veces-. Más casi siempre bajo la fiscalización del segundo.

Ahora bien, cuando la Constitución regula el ejercicio del poder, tal se escinde en lo medular, por conducto de las tres áleas clásicas, sin demérito de consagrar otros órganos constitucionales especiales que a esta sazón sería estéril señalar.

Por su parte, el Capítulo IV constitucional intitulado *Gobierno. Presidente de la República*, versa sobre el Poder Ejecutivo. De modo que, el canon 24 *ibídem*, dispone que el gobierno y administración del Estado le corresponde al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado. Páginas adelante, el Capítulo XIII del

*Gobierno y Administración Interior del Estado* divide el territorio de la República en regiones y provincias, y estas últimas en *comunas* al efecto de la administración local. En ese giro, los artículos 107 al 111 (ejúdem) aluden a la estructura de la Administración Comunal o Local, mientras que el articulado 112 al 115 implica disposiciones generales aplicables, asimismo, a este último ámbito.

Ciertamente, las disposiciones que emergen a consecuencia de las reformas supralegales, parece que se tornan inútiles, pues en lo absoluto contemplan normas o requisitos especiales para la modificación de los Capítulos IV y XIII de la Constitución, en tratándose de las potestades e ingerencia del Poder Ejecutivo a lo interno de las comunas, lo cual ineluctablemente implica que la autonomía local se ve sensiblemente disminuida.

### La autonomía municipal en Chile

Sobre la base de los principios de descentralización y desconcentración administrativa consagrados en el art. 3° de la Constitución Política de 1980, supracitado, se establece la administración interior del Estado. Esto es, de acuerdo a tres niveles, a saber, (1) el regional, (2) el provincial y (3) el comunal; análogo, éste último de los Ayuntamientos costarricenses. En cuanto a los dos primeros niveles existe descentralización y/o desconcentración –*vid supra*–, en tanto en esa Constitución reposa las facultades del gobierno como de administración en cabeza del mandatario (artículo 24 C.POL.).

Ahora, en la reforma a esa Carta -Ley Nº 19.097-, se reconoce expresamente la autonomía municipal en el nuevo texto del art. 107, en virtud de lo cual *las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.*

Al tenor literal del antedicho mandato, la municipalidad, constituida por el alcalde y el concejo, tiene a su cargo la administración local de cada comuna o agrupación de comunas, de acuerdo con las funciones y atribuciones que determine la Carta Política al respecto.

Tal grado de autonomía se hace extensivo a la administración del Erario local, incluso, ello con base en el artículo 111 de esa Ley Fundamental. Por consiguiente, la municipalidad ostenta patrimonio propio, es decir, la potestad de administrar sus, recursos e ingresos, de acuerdo a su arbitrio y por supuesto bajo criterios de mérito (oportunidad y conveniencia), sin

perjuicio del uso más apropiado –por principio de razonabilidad–. Esto desde luego, tiene por objeto cumplir sus fines, dentro de los límites que su propia ley orgánica constitucional establece.

Por otro lado, las disposiciones generales del Capítulo XII de la Constitución Política de Chile, acerca del Gobierno y Administración Interior del Estado, presuponen que la autonomía municipal debe respetar la **coordinación y unidad de acción** aplicables a todos los órganos de la administración del Estado y regulados concretamente en la Ley Nº 18.575, en acatamiento del otrora cardinal 38, hoy día artículo 112 C.POL, a cuya letra exhorta:

**Art. 112.** *La ley podrá establecer fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios que integren las regiones con respecto a los problemas que les sean comunes, como, asimismo, en relación a los servicios públicos existentes en la correspondiente región* (Negrita es suplida).

### Sobre Ley Orgánica Constitucional de las Municipalidades No. 18695

La autonomía local chilena se consagra tímidamente en la Ley Orgánica Constitucional No. 18.695. Más esa autonomía se ve ostensiblemente limitada por el precepto legal 7 *ibídem*, el cual establece:

**Artículo 7°.-** *El plan comunal de desarrollo, instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan. // En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito* (Negrita se suple)

De lo transcrito se rescata que la actuación de las municipalidades deberá encuadrar dentro de los *planes nacionales y regionales* que regulan la respectiva actividad. Tal disposición así como la engarzada en

el artículo 8 *ibídem*, son corolarios de la aplicación de los principios de coordinación y unidad de acción que vinculan el actuar de la administración pública, tanto en Chile como también sucede en Costa Rica; verbigracia, al tenor literal del numeral 5° del Código Municipal se estipula que *La competencia municipal [...] no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública*. Al realizar una cuidadosa interpretación de esa cita textual, se colige que la competencia local en lo absoluto deja sin efecto las competencias únicas y exclusivas otorgadas a otros entes y órganos de derecho público. Pero tampoco indica que en el supuesto de competencias coincidentes o antinómicas, la que debe quedar sin efecto es la municipal. Es así como al amparo del eje de Planificación Nacional, no es óbice mantener dentro de una sola jurisdicción competencias simultáneas, sin perjuicio, desde luego, de un análisis de orden casuístico.

Paralelamente, el canon 111 constitucional chileno, señala que *La Ley de Presupuesto de la Nación podrá solventar los gastos de funcionamiento de las municipalidades*, condicionando, por lo tanto, la autonomía financiera de los municipios de ese país, pues parece que sujeta los gastos de esos entes territoriales, a la Ley de Presupuesto Nacional que de alguna u otra forma les vincula. En otras palabras, se denota que las municipalidades en Chile, deben regirse por las normas sobre administración financiera estatal, nunca local.

### Jurisprudencia administrativa

La autonomía reseñada *precedentemente* no es absoluta, razón ésta por la cual, las decisiones locales deben estar, prácticamente, subordinadas a los diversos mecanismos de vigilancia y fiscalización; de manera singular en lo atinente al cumplimiento de los principios de coordinación y unidad de acción.

Así pues, las municipalidades están sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República, en virtud de lo dispuesto en el art. 16 de la Ley N° 10.336, promulgada por el Senado de Chile. De ahí que en el ejercicio de sus competencias, el órgano contralor chileno ha desarrollado una interesante posición en tratándose a la autonomía municipal:

*Las municipalidades no están sometidas a un vínculo jerárquico o de dependencia del presidente de la república, a través del ministerio del interior, sino únicamente a supervigilancia de estos órganos y a fiscalización del intendente regional respectivo.* (sic) *ello, porque dichas entidades edilicias son corporaciones autónomas de derecho pú-*

*blico, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que constituyen servicios públicos integrantes de administración del estado (sic) de carácter descentralizados, funcional y territorialmente. (sic) lo anterior es, sin desmedro del imperativo legal que recae sobre (sic) municipalidades, previsto en ley 18695 art/7, en virtud del cual tales corporaciones deberán actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad, teniendo siempre que coordinarse con (sic) demás servicios públicos y municipalidades, considerando que administración del estado configura un todo armónico que siempre debe propender a la unidad de acción nacional, regional, provincial y comunal. (sic) referida "autonomía municipal" constituye un principio de descentralización administrativa que ya se encontraba incorporado al sistema municipal chileno actual, pues art/107 inc/2 de la constitución política y ley 18695 art/1 en su texto original definieron tales entidades como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. (sic) modificaciones constitucionales y legales introducidas por ley 19097 y ley 19130, respectivamente, no han hecho sino ratificar (sic) aludido principio consignándolo expresamente, de modo que no ha existido una modificación sustancial en esta materia, aunque si (sic) relevante y tendiente a clarificar explícitamente (sic) autonomía administrativa de municipalidades* (Negrita se suple) (Contraloría General de la República de Chile, Dictamen No. 18646 del 29-07-1992).

*La autonomía municipal consagrada en ley 18695 art/1 inc/2, en concordancia con art/107 inc/2 de la constitución, significa, entre otros aspectos, que las municipalidades no están sometidas a un vínculo (sic) jerárquico o de dependencia del presidente de la república (sic) ni de los ministerios y, en general, cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos estatales, contemplándose dichas funciones y atribuciones, principalmente, en el párrafo/2 del título/i de la ley citada. (sic) además, la autonomía municipal constituye un principio de descentralización administrativa que aunque estaba implícito en la normativa anterior, en virtud de la reforma constitucional introducida por ley 19097, ha sido reconocido de modo expreso. no obstante, la referida autonomía no puede entenderse como un atributo de carácter absoluto, sino que, por el contrario, tiene importantes limita-*

*ciones, determinándolo la primera de ellas el ordenamiento jurídico al que deben sujetarse todas las entidades del sector público (sic), esto es, que en sus actuaciones los municipios deben ajustarse a los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que les sean aplicables en su calidad de organismos integrantes de la administración estatal, como lo establecen ley 18575 art/2 y artículos 6 y 7 de la ley suprema.; en lo concerniente específicamente a la autonomía municipal para la administración de sus finanzas, si bien la carta fundamental y la ley 18695 reconocen a las municipalidades expresamente tal facultad, la que debe interpretarse en los términos expuestos, el art/43 de dicha ley señala que aquellas se rigen por normas sobre administración financiera del estado, consagradas en el dl 1263/75, esto es, los municipios, en este aspecto, regulan su actuar según las disposiciones pertinentes a la materia y en especial, de dicho dl. otro límite lo constituye ley 18695 art/7, por el cual las entidades edilicias deben actuar, en todo caso, dentro del marco de los planes nacionales y regionales que regulen la respectiva actividad, norma que agrega, en su inc/2, que corresponde al intendente regional pertinente velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el inc/1. la sujeción a tales planes, fijados por las autoridades competentes, es obligatoria para los municipios, sea que realicen funciones privativas o compartidas y, en este último caso, tanto cuando actúen directamente o con otros órganos de la administración estatal, conforme artículos 3 y 4 de ley 18695, respectivamente. (sic) finalmente, la administración del estado constituye un todo armónico que siempre debe propender a la unidad de acción y a evitar duplicidades y, por ende, las municipalidades deben actuar coordinadamente con el resto de los entes públicos del modo como lo indican los artículos 107 inciso final y 112 de la constitución; 5 inc/2 de ley 18575 y 8 y 56, letras k y l de ley 18695 (Negrita se suple) (CGR Chile. Dictamen No. 16818 del 06-07-1993).*

*La secretaría regional ministerial de transportes y telecomunicaciones puede dejar sin efecto, por resolución fundada, un decreto alcaldesco sobre materias de tránsito y, en su caso, disponer las medidas de reemplazo. (sic) ello, porque ley 18059 asigna al ministerio de transportes y telecomunicaciones el carácter (si) de organismo rector nacional de tránsito, facultándolo (sic), en su art/2, para coordinar la acción (si) de las diversas auto-*

*ridades en lo referido al tránsito (sic) y fiscalizar la adopción (sic) de resoluciones y medidas administrativas que ellas dicten en este rubro. (sic) por su parte, ley 18695 art/1 inc/2, según (sic) modificación (sic) introducida por ley 19130 art/único/1, en concordancia con art/107 inc/2 de la constitución, reemplazado por ley 19097 art/10, consagra la autonomía (sic) municipal, la que no existía (sic) expresamente anteriormente, aunque había (sic) sido reconocida por la jurisprudencia administrativa por estar implícita (sic) en el texto original de las disposiciones modificadas. (sic) así (sic), si bien esa autonomía (sic) significa que las municipalidades no están (sic) sometidas a un vínculo jerárquico (sic) o de dependencia del presidente de la república ni de los ministerios y, en general, cumplen sus funciones y atribuciones sin supeditarse a otros organismos estatales, la misma no involucra que los municipios queden marginados del ordenamiento jurídico (sic) que les es aplicable como entes del sector público (sic), esto es, en sus actuaciones, tales corporaciones deben ajustarse cabalmente a ese marco legal, como lo indican ley 18575 art/2, relacionado con artículos (sic) 6 y 7 de la ley suprema.; lo anterior se corrobora con el hecho de que el senado, analizando ley 19130, suprimió (sic) un inciso tercero al actual art/1 de ley 18695, que disponía (sic) que la autonomía (sic) municipal se ejercería (sic) dentro de los ámbitos (sic) de legalidad de los citados artículos (sic) 6 y 7 constitucionales, por estimarse innecesario explicitar el acatamiento que deben observar los municipios a la constitución (sic) y legislación (sic) vigentes, lo que es válido (sic) para todo otro órgano (sic) del estado o autoridad constituida de la república. por ende, no puede estimarse inaplicables a las municipalidades normas expresas como las de ley 18059 u otras análogas (sic), texto que además (sic) presenta una clara vinculación (sic) con ley 18695 art/3 lt/a, por el cual corresponde a las entidades edilicias aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma determinada por las leyes y normas técnicas generales que dicte el ministerio respectivo. asimismo, una normativa de la naturaleza de ley 18059, cuyo propósito es asignar el carácter de organismo rector nacional en cuanto al tránsito a una sola autoridad que es el ministerio aludido, no puede alterarse en su aplicación por la declaración de la autonomía municipal, pues para ese fin se requeriría de una clara manifestación de voluntad de la ley en tal sentido (Énfasis*

suplido) (CGR Chile. Dictamen No. 18597 del 23-07-1993).

En el desarrollo doctrinal, y con fines de aplicación directa en las materias sometidas al pronunciamiento de la Contraloría General de la República de Chile, se ha declarado en primer término que la autonomía municipal es un principio de descentralización administrativa que ya se encontraba incorporado al sistema municipal chileno y reconocido en reiterada jurisprudencia administrativa de órgano fiscalizador. De manera que las modificaciones constitucionales y legales introducidas por **las leyes No. 19.097 y No. 19.130** respectivamente no solo han ratificado el referido precepto, consignándolo amplia y expresamente, con lo cual no se ha introducido una modificación sustancial en la materia, aunque si relevante y tendiente a clarificar en forma explícita la autonomía administrativa de las municipalidades por parte, al menos, del órgano contralor de ese país.

Visto lo anterior se denota que uno de los elementos que en efecto comparte el ordenamiento constitucional chileno al tenor del articulado 107 al 111, es la descentralización administrativa o autárquica, dado que la autonomía es apenas de veste administrativa o autárquica, más parece ser que no la hay en la materia financiera dado que sólo a nivel de jurisprudencia administrativa subyacen interesantes criterios dimanados de la Contraloría General de la República de Chile, tal cual se indica supra. Mejor aún, a nivel legislativo se percibe alguna reticencia para dotar de autonomía total a las administraciones descentralizadas territoriales. Tal devenir es a criterio de este servidor un resabio de la dictadura de Pinochet; ese centralismo arraigado en las dictaduras o gobiernos autocráticos, generan un poderoso fuero de atracción en donde a todas luces se reconoce una concentración del poder, que indudablemente prima sobre la descentralización del poder.

### Examen confrontativo

Es preciso anotar que los Gobiernos Municipales tanto en Costa Rica como en Chile comparten la administración y tutela de los intereses y servicios a nivel local, puesto que el canon 7 C.POL de Chile estipula:

*Art. 107. La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que está constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el consejo comunal respectivo –Cfr. Art. 169 C.Pol de CR.-.*

Ahora bien, apriorísticamente ese ordenamiento sintetiza la naturaleza jurídica de las municipalidades en los términos:

*Las municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna (artículo 107 C.POL Chile).*

En consecuencia, podría colegirse un posible quebranto del principio de regularidad o jerarquía normativa, pues de rango constitucional es la autonomía financiera de los entes territoriales, no obstante, la Ley 18.695 sujeta esa autonomía a las disposiciones emanadas del Gobierno Central. Paradójicamente tal situación viene a ser desmentida por parte de la Contraloría General de la República de ese país; pues tal y como se indica, en líneas precedentes, ese órgano administrativo sostiene que las municipalidades ostentan autonomía no sólo en primer grado sino también política y de gobierno. Ergo, podría apreciarse dos posiciones diametralmente distintas, una, la ley que impone el deber a las municipalidades respecto a la sujeción del poder central, empero, subyace un mandato constitucional que les otorga autonomía financiera, y les libera de la sujeción a las políticas dimanadas del Poder Ejecutivo, tal y como estila del respectivo acápite constitucional (v. supra).

Contrástese lo anterior, con el canon 170 de la Constitución Política de Costa Rica, instrumento que expresamente le otorga autonomía a los entes descentralizados territoriales; entiéndase ésta en sus tres dimensiones, administrativa, política y de gobierno, e incluso financiera dado que por ley 8823, en materia de empréstitos las municipalidades son totalmente autónomas, salvo lo relativo a la materia presupuestaria al tenor del canon 182 C.POL y siguientes, habida cuenta de las potestades de macro fiscalización que descansan en la Contraloría General de la República de Costa Rica.

Asimismo, es por conducto de una ley orgánica constitucional (artículo 107 in fine), que en Chile se establecen los plazos a partir de los cuales se mantienen en sus respectivos cargos los funcionarios municipales. Adicionalmente, importa rescatar que difiere de nuestra legislación, el Alcalde, órgano individuo cuya autoridad curiosamente está por encima del Concejo municipal. Ello se justifica porque es el intendente de gobierno quien le propone, siendo en otros casos directamente nombrado por parte del Presidente de la República (artículo 108 C.Pol. Chile). En similares

términos, la ley citada supra, es la que determina la estructura orgánica del Concejo Regional así como lo relativo a su funcionamiento, el cual está subordinado a la figura del alcalde (artículo 109 C.POL. Chile).

Finalmente, la legislación chilena no participa de plena autonomía presupuestaria o financiera a las municipalidades como la nuestra (Cfr. artículo 175 C.POL. Costa Rica), en tanto es la Ley de Presupuesto la llamada a solventar los gastos atinentes al régimen municipal (artículo 111 C.POL.). Entonces, aunque la Constitución le otorga autonomía financiera, el ordenamiento infraconstitucional no.

### Conclusiones

Sabido es que uno de los objetivos primordiales de la descentralización es facilitar un mayor acercamiento en la toma de decisiones que inexorablemente le afectarán a los entes y órganos de derecho público, *ad extra* del poder central. Por ende, la proyección de la función del Estado por conducto de los entes ejecutores locales está permeada de una mayor legitimación si se obtienen respuestas más ágiles y céleres en virtud de las demandas del colectivo local. De esta forma, la descentralización tiende a estimular la participación de los ciudadanos entre sí. En efecto, debe considerarse el hecho de que las políticas a nivel local pudiesen presentar un eventual perjuicio y en otro, si saben que sus opiniones y necesidades serán satisfechas cabalmente. En síntesis, es influir en la toma de decisiones que emanan de los entes públicos.

En suma, la autonomía política o de gobierno que la Constitución le garantiza a las corporaciones municipales en Chile implica a todas luces, una autonomía financiera plenamente concebida. De manera tal que la ley no puede invalidar ese ámbito. Diverso es por lo tanto, ese escenario extraterritorial al marco jurídico costarricense, porque en nuestro país sí se respeta el amplio espectro autonómico de las corporaciones locales, aún y cuando la aprobación presupuestaria esté sujeta a lo dispuesto por la Contraloría General de la República, la Corporación Local goza de una autonomía política y de gobierno.

### Bibliografía

Hernández, L. 1995. *Algunos aspectos de la Reforma Regional en la Constitución Política del Estado*, en Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, Sede Conquimbo, Año II, pp. 51-72.

### Leyes

Constitución Política de Chile  
Constitución Política de Costa Rica

### Jurisprudencia administrativa

Contraloría General de la República de Chile:  
Dictamen No. 18646 del 29-07-1992  
**Dictamen No. 16818 del 06-07-1993**  
**Dictamen No. 18597 del 23-07-1993**