

COLECCIÓN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHO

GABRIEL CELIS DANZINGER

DIRECTOR

JORGE ORTEGA GUTIÉRREZ

LA AUTONOMIA MUNICIPAL

EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN
ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE CHILE

PRIMERA EDICIÓN

Eh

EDITORIAL HAMMURABI®

LA AUTONOMIA MUNICIPAL

EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE CHILE

© Es propiedad del autor: Jorge Ortega Gutiérrez

Tiraje 500 ejemplares 1ª Edición, Octubre 2018

Editorial Hammurabi Limitada

<http://www.hammurabi.cl/>

editorial@hammurabi.cl

 EditorialHammurabi

 EditorialHammurabi

 EditorialHammurabi

 HammurabiEditor

Portada y diagramación: Editorial Hammurabi

Registro de Propiedad Intelectual N° 295116

ISBN: 978-956-09141-8-7

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

Impreso en Gráfica LOM



ADVERTENCIA

La Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual prohíbe el uso no exceptuado de obras protegidas sin la autorización expresa de los titulares de los derechos de autor. El fotocopiado o reproducción por cualquier otro medio o procedimiento, de la presente publicación, queda expresamente prohibido. Usos infractores pueden constituir delito.

En estas líneas quiero expresar mi mayor gratitud por la guía y paciencia del profesor Gabriel Celis Danzinger. Mis mejores deseos para su familia, y en particular, para su hijo Agustín.

A mis padres por su constante amor y preocupación. A mi amiga y colega Laura Ampuero, por su respaldo y humor a toda prueba.

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

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

Tocqueville

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	13
--------------------	----

CAPÍTULO PRIMERO

LA AUTONOMÍA DE LOS ÓRGANOS ESTATALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO. ROMPIENDO CON CLASIFICACIONES TRADICIONALES: LAS AUTONOMÍAS SON TAMBIÉN SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA ESTATAL

I. Los sistemas de organización administrativa del Estado en el derecho chileno. En camino hacia el correcto domicilio dogmático de las autonomías	17
1. Centralización administrativa	23
2. Desconcentración Administrativa	29
3. Descentralización administrativa.	40
A) Concentración y Centralización.	46
B) Tutela y jerarquía.	48
II. Concepto de autonomía. Una aproximación desde el punto de vista de la forma de Estado.	49
III. La autonomía administrativa desde el punto de vista de los sistemas de organización administrativa. El especial vínculo que caracteriza a los órganos autónomos. Las autonomías administrativas son órganos acentralizados.	58
IV. Distinción entre autonomías constitucionales y legales en el ordenamiento jurídico chileno	67

1.	La teoría de las garantías institucionales.	68
2.	El Criterio de la intensidad normativa.	73
3.	El Criterio de la pertenencia al Gobierno.	74
4.	El criterio de la naturaleza jurídica.	75
V.	Distinción entre autonomías y órganos descentralizados en el Derecho Administrativo chileno	77

CAPÍTULO SEGUNDO

CONCEPTO Y ALCANCE DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

I.	Fundamentos jurídicos de la autonomía municipal. La Constitución Política y la Ley N° 18.695. La Jurisprudencia constitucional y administrativa.	81
1.	Jurisprudencia constitucional y administrativa. ...	102
II.	Concepto de autonomía Municipal. Hacia una definición doctrinaria.	114
1.	Administración de los asuntos locales.	119
2.	La libre elección de sus propias autoridades.	121
3.	Sujeción al ordenamiento jurídico estatal.	123
III.	Contenido de la autonomía Municipal y sus elementos.	126
1.	Contenido Normativo	126
2.	Contenido Institucional	127
3.	Contenido organizativo	129
IV.	Límites de la autonomía municipal. Las denominadas deficiencias de la autonomía municipal chilena. La dependencia financiera del Estado-Fisco	131
1.	Los derechos esenciales del ser humano	132
2.	La Autonomía de los grupos intermedios de la sociedad.	133
3.	El Principio de Juridicidad.	133
4.	Las relaciones con la administración central.	136
1.	La dependencia financiera del Estado/Fisco.	156
A)	La situación de Fondo Común Municipal.	174

CAPÍTULO TERCERO**SOBRE EL MODELO DE ACENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL
EN EL ESTADO CHILENO Y PROPUESTAS DE REFORMA LEGISLATIVA**

Conclusiones de la investigación	179
I. La autonomía consagrada en la Constitución Política constituye un sistema de organización administrativa (la acentralización) caracterizado no solo por la ausencia de vínculos jurídicos tradicionales, sino que también por un <i>vínculo de finalidad</i> con el poder central,	180
II. La autonomía municipal, como atributo fundamental de su carácter acentralizado, posee manifestaciones claramente identificables en la normativa constitucional y legal.	185
III. En la autonomía municipal, se distinguen: un contenido normativo, contenido institucional y contenido organizativo.	186
IV. No obstante, la autonomía municipal presenta importantes deficiencias que merman y atenúan su acentralización.	190
V. Nuestra propuesta de reforma legislativa.	192
Bibliografía.....	199

INTRODUCCIÓN

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

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