

# COMPETENCIA DEL MUNICIPIO CHILENO

JOSÉ FERNÁNDEZ RICHARD  
Profesor de Derecho Municipal

## I. INTRODUCCION

Para algunos la significación de competencia se refiere al límite de la jurisdicción asignada a un organismo público, por preceptos constitucionales o legales. En materia municipal se ha dicho, que la competencia municipal puede definirse "como la asignación por precepto constitucional o legal a una Entidad Local, de la facultad para establecer servicios públicos precisos, que tiendan a satisfacer las necesidades colectivas localizadas en su territorio"<sup>1</sup>.

La mayor o menor autonomía que pueda tener el Municipio, se encuentra íntimamente vinculada con la competencia municipal, y si bien es cierto que aún muchos municipalistas siguen enarbolando el principio de la autonomía municipal, ya nadie discute que el concepto autonómico es compatible con la coparticipación del Estado y el Municipio en la atención de las necesidades de la población, lo que además está de acuerdo con el proceso general de planificación de la actividad administrativa, en virtud del cual no se concibe una acción aislada del Municipio, sino en función de una coordinación constante con el Poder Ejecutivo.

La defensa irrestricta del principio de la autonomía municipal que se ha hecho en diversos países, ha tenido resultados contraproducentes, ya que la Administración Central generalmente ha minado esa autonomía, cercenando el financiamiento municipal, o bien ha dejado intactas las exterioridades y ha procedido a efectuar una transferencia de competencia de las entidades municipales, ya sea la propia Administración Central o a entes descentralizados que se han creado en forma paralela.

En nuestro país vivimos el proceso de descomposición de la competencia municipal a que nos hemos referido, y es así que si bien la

<sup>1</sup>R. Larrainza, *Rescate de la competencia municipal* en Boletín Informativo N° 5, Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). 1977.

Constitución Política de 1925 (arts. 101-106) consagró en parte el principio autonómico del municipio, en la práctica se produjo una mutilación de las atribuciones municipales, pues al no haberse otorgado al Municipio atribuciones privativas, posteriores leyes las fueron traspasando a otros organismos del Estado, y sin que por ello se violara la Carta Fundamental, ya que ésta no le había otorgado a los Municipios en forma privativa o excluyente dichas facultades, y por tanto perfectamente podían conferirseles las mismas facultades, en virtud de una ley, a otros organismos públicos. De este modo el municipio chileno en el año 1973 —que marca una nueva etapa en el régimen municipal— se encontraba con la exterioridad o apariencia de autonomía, pero privado de recursos económicos y de atribuciones efectivas, pues su competencia había sido cercenada en grado sumo.

## II. SISTEMAS DE DETERMINACION DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

Básicamente los sistemas para determinar la competencia municipal, son el de la generalidad o de cláusula general y el de la especialidad o de enumeración concreta.

En el primer sistema se delimitan los fines que el sujeto público —en este caso el Municipio— puede perseguir, mediante una fórmula amplia de adjudicarle lo que es de interés local, y en cambio en el segundo, se restringe la competencia por la vía de la enumeración.

En el sistema de competencia general al asignarle al Municipio todo lo que es de interés comunal<sup>2</sup> se favorecen naturalmente las posibilidades de acción del ente local, siempre y cuando cuente con el consiguiente respaldo financiero. En el sistema de la especialidad o también denominado de competencia enumerativa, no se permite a los Municipios ejercer ningún poder que no figure entre los que la ley les ha atribuido, y se entiende que sólo pueden perseguir ex-

<sup>2</sup>En el Código de Administración Comunal Francés, art. 40, se determina que el Consejo Comunal, regula por sus deliberaciones los negocios de la comunidad. En la Ley de los Municipios Belgas, se determina que el Consejo es competente para conocer todo lo que es de interés comunal. El artículo 101 de la Ley de Régimen Local Español expresa que los Municipios tienen personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de "sus fines peculiares".

clusivamente aquellos fines señalados por una serie de normas taxativas<sup>3</sup>.

La clasificación de las funciones municipales en cuanto a su forma de atribución, tiene íntima relación con la determinación de la competencia municipal. Es así, que al respecto las funciones municipales pueden ser clasificadas en propias, cuando corresponden al Municipio como tal y sólo a él les compete ejercitarlas, impropias, que son aquellas que por delegación del Estado las efectúa el Municipio; indistintas, cuando si bien pueden ser ejercitadas por el Municipio, como ente público, por lo que tienen el carácter de municipal, también pueden ser desarrolladas por el Estado —por ej., difusión cultural y artística— y finalmente mixtas, que son aquellas que se confieren simultáneamente al Estado y al Municipio, y que en consecuencia se ejercen en forma conjunta<sup>4</sup>.

La tendencia moderna de la coparticipación del Estado y del Municipio, o bien la integración del Municipio dentro del sistema de Administración General del Estado, hace que dentro de la competencia municipal, veamos cada vez más a menudo que el Municipio no sólo cumpla funciones privativas, sino también impropias, indistintas y conjuntas.

### III. COMPETENCIA DEL MUNICIPIO CHILENO

El artículo 1º del DL 1289, (LOM), las define como “instituciones de Derecho Público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo objeto es administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal”. Del contenido de dicha definición podrá inferirse a primera vista, que en nuestra legislación se ha empleado el sistema de conferirle al Municipio una competencia general. Sin embargo, un análisis más a fondo de esta definición con el resto del articulado de la LOM y con normas contenidas en otras disposiciones, nos conducen a una conclusión diversa.

En efecto, en nuestra legislación sigue rigiendo aquel antiguo prin-

<sup>3</sup>El principio de enumeración concreta corresponde generalmente a una técnica empleada en los países anglosajones y también en Latinoamérica.

<sup>4</sup>R. Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, 1968, 292 ss.

cipio de Derecho Público, en virtud del cual las autoridades administrativas sólo pueden realizar aquellos actos para los cuales la ley expresamente las autoriza, principio que consagrado en la Constitución Política 1925 (art. 4), actualmente contempla el artículo 69 del Acta Constitucional N° 2 (1976), que dispone: "Los Organos del Estado actúan válidamente previa investidura de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma y con los requisitos que prescribe la ley. Ninguna magistratura, ninguna persona, ni grupo de personas puede atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y origina las responsabilidades y sanciones que la ley señala".

Del precepto constitucional anteriormente transcrito cabe concluir que los Municipios solamente tienen aquellas atribuciones que expresamente se les ha conferido por la ley, y que en consecuencia el sistema de competencia asignado por nuestro ordenamiento jurídico es el de la especialidad o de enumeración concreta.

Ahora bien, es justamente el art. 3 LOM el precepto que norma las atribuciones municipales, clasificándolas en: a) privativas y b) compartidas con otros servicios del Estado. Dicha enumeración habría sido innecesaria, si se hubiese adoptado en nuestra legislación la determinación de otorgarle al Municipio una competencia de cláusula general<sup>5</sup>.

<sup>5</sup>Al parecer la Comisión Redactora del Proyecto de Decreto Ley sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades tuvo en mente la idea de otorgarle al Municipio una competencia de carácter general, y es así que en el Informe que evacuó al Sr. Ministro del Interior con fecha 20 de agosto de 1974, y que aparece también suscrito por el autor de este trabajo, se expresa: "Se plantea un amplio campo de atribuciones a las Municipalidades, que intervendrán EN LA SOLUCION DE TODOS LOS PROBLEMAS DE INTERES COMUNAL Y QUE NO HAN SIDO ENTREGADOS POR LEY A OTROS ORGANISMOS PUBLICOS. Agregándose "SE PLANTEA ASI UNA NOVEDAD EN MATERIA DE DERECHO PUBLICO ya que, según las disposiciones de nuestra Constitución Política, las Municipalidades sólo tenían aquellas atribuciones que expresamente les habían conferido las leyes; MIENTRAS QUE EN LA REFORMA QUE PROPONEMOS PODRAN ACTUAR EN TODAS LAS MATERIAS DE INDOLE COMUNAL QUE NO LES HAYAN SIDO EXPRESAMENTE PROHIBIDAS". De la lectura del texto del DL 1289 (LOM) podemos advertir que aquellas disposiciones a que se refería la Comisión Redactora, no fueron en definitiva aprobadas por el Supremo Gobierno, y es así que en ninguna parte de

La enumeración del art. 3º LOM es bastante extensa y abarca una amplia gama de materias. Entre las funciones privativas del Municipio se señalan las referentes a la formulación, ejecución, fiscalización de la política y del plan de desarrollo comunales, con énfasis en los aspectos de carácter social y territorial, de acuerdo con las políticas y planes de desarrollo regional; la formulación, ejecución y fiscalización de programas comunales, de acuerdo con el Plan de Desarrollo de la región correspondiente; la elaboración, modificación, ejecución y control del plan financiero y del presupuesto municipal, en la forma que dispone la ley; la administración de los bienes municipales y de los nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo aquellos que, en atención a su naturaleza o fines, corresponda administrar a otros organismos; la aplicación de las normas sobre transporte y tránsito público, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las instrucciones técnicas de carácter general que les imparta el Ministerio respectivo; el cuidado del aseo y ornato de la comuna, y la aplicación, dentro de las condiciones que determine el respectivo plan regulador comunal, de las normas legales de construcción y urbanización, sujetándose a las instrucciones técnicas de carácter general que imparte el Ministerio respectivo. Esta norma es concordante con la establecida en el art. 15 DL 573 (1974), que fijó el Estatuto del Gobierno y Administración Interior del Estado, y que precisamente otorgó a los Municipios en el carácter de privativas, ciertas atribuciones, a fin de que no volviera a ocurrir el cercenamiento de la competencia municipal que antes había ocurrido<sup>6</sup>, a través del arbitrio de conferirle estas mismas atribuciones a otros organismos del Estado o entes descentralizados del mismo.

---

la Ley se expresa que puedan los Municipios realizar aquellos actos que no estén prohibidos, con amplia libertad, como tampoco figura disposición alguna que los faculte para actuar en todas las materias de índole comunal que no estén entregadas a otros organismos. Por excepción al Municipio se le otorga una competencia supletoria de otros organismos, cuando estos no hayan establecido en la comuna el correspondiente servicio, y en tal caso se exige Autorización del Gobernador Provincial y DELEGACION EXPRESA del Jefe Regional o Nacional del organismo respectivo.

<sup>6</sup>Tal idea se encuentra contenida explícitamente en el Informe de la Subcomisión sobre Normas Constitucionales Municipales, dirigido al Sr. Ministro del Interior con fecha 18-3-1974 ver L. Bastías, *Nueva Legislación Municipal*. Santiago, 1976, 7.

Ya hemos dicho que el criterio moderno en materia municipal, no contrapone la acción del Municipio con la de los demás servicios públicos, sino que por el contrario, la compatibiliza, y es por ello que la LOM (art. 3), le otorga también a los Municipios atribuciones que hemos denominado compartidas o conjuntas. De tal forma el Municipio podrá en conjunto con otros servicios públicos existentes en la comuna atender materias relacionadas con obras de urbanización y de viviendas sociales, con comercio e industria, con arte y cultura, con alfabetización y capacitación; con emergencias provocadas por calamidades públicas, con atención de poblaciones en situación irregular, con salubridad pública e higiene ambiental, con deporte y recreación, con turismo, con asistencia social, con alcoholismo y cesantía, pudiendo asimismo concurrir con otros servicios públicos, a la solución de cualquier problema que afecte a los intereses de la comuna.

Además al Municipio se le otorga una competencia supletoria, consistente en que podrá dentro del territorio comunal, asumir las funciones y ejercer las atribuciones que la ley haya confiado a otros organismos, cuando éstos no hayan establecido en la comuna el correspondiente servicio y mientras éste no se establezca. Para ejercer tal facultad, requerirán los municipios de la autorización del Gobernador Provincial y de la delegación expresa que les otorgue el Jefe Regional o Nacional del organismo respectivo<sup>7</sup>.

Para el cumplimiento de las funciones señaladas en los arts. 3 y 4 LOM, que se refieren a las funciones privativas, compartidas y a la competencia supletoria, las municipalidades podrán ejecutar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios<sup>8</sup>.

Como puede advertirse, si bien en nuestro ordenamiento jurídico se ha seguido el criterio de asignarle al Municipio una competencia enumerativa, no lo es menos que la gama de las materias contenidas en dicha enumeración es amplísima, y que varias de dichas atribuciones están concebidas en términos generales, de modo que el Municipio puede actuar sin verse entrabado en su acción<sup>9</sup>.

<sup>7</sup>DL 1.289 art. 4.

<sup>8</sup>LOM art. 5.

<sup>9</sup>La Contraloría General de la República en su Circular Interpretativa (24-6-76) del DL 1.289, junto con clasificar las atribuciones municipales en privativas, conjuntas y supletorias, destaca que se ha pretendido dotar

Creemos en consecuencia, que la competencia asignada al Municipio chileno, con un flexible criterio de enumeración, es bastante amplia y permite al Municipio actuar conjuntamente con otros servicios del Estado e incluso hacerlo en forma supletoria a los mismos, en determinadas condiciones, todo lo cual se ha visto que redundaba en una expedición ágil, eficaz y oportuna de los Municipios en la solución de los problemas locales, que es lo que en última instancia interesa a la comunidad.

---

a los municipios de "amplísimas atribuciones para así impedir cualquier situación entrabante en el cumplimiento de sus finalidades".