Autonomía municipal y límite de gasto en inspectores municipales

Antecedentes Boletín N°18.525-06, sobre seguridad municipal

Autoras

Gabriela Dazarola Leichtle
Email: gdazarola@bcn.cl

María Soledad Mortera De Iruarrizaga
Email: smortera@bcn.cl

Comisión

Elaborado para la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, en el marco de la discusión del proyecto de ley, que modifica la Ley N°21.802, para fortalecer la institucionalidad municipal en materia de seguridad pública y prevención del delito.

Nº SUP: 157031

Resumen

El proyecto de ley, correspondiente al Boletín N°18.525-06, propone modificar la Ley N°21.802, que fortalece la institucionalidad municipal en materia de seguridad pública y prevención del delito, estableciendo un régimen especial para el gasto destinado a la contratación de inspectores de seguridad municipal. En particular, de acuerdo al desarrollo en su tramitación, el texto contempla un límite general equivalente al 5% de los ingresos propios percibidos por la municipalidad durante el año anterior y permite elevarlo excepcionalmente hasta un 15%, previa autorización de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), mediante acto administrativo fundado y considerando determinados criterios, entre ellos, la sostenibilidad financiera, población, extensión territorial, ruralidad, vulnerabilidad sociodelictual y dependencia del Fondo Común Municipal.

La Constitución reconoce a las municipalidades como corporaciones autónomas de derecho público y les reconoce autonomía para la administración de sus asuntos, dentro del marco establecido por la Constitución y las leyes. Esta autonomía comprende dimensiones organizacionales, normativas y financieras, pero no es absoluta. Su ejercicio coexiste con las competencias que el ordenamiento atribuye a otros órganos del Estado respecto de la gestión municipal.

Entre ellos, la SUBDERE cuenta con funciones de coordinación, evaluación, supervigilancia y control en materias determinadas. Sin embargo, estas atribuciones generales no permiten, por sí solas, determinar la naturaleza e intensidad de una intervención específica sobre una decisión municipal.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de un ámbito propio de decisión municipal y ha señalado que la regulación legislativa de la autonomía no puede traducirse en interferencias externas incompatibles con ella, particularmente cuando las decisiones municipales puedan ser sustituidas o mediatizadas jurídicamente por actos del poder central.

En este marco, el análisis del mecanismo propuesto requiere distinguir entre el establecimiento legal de límites al gasto municipal y la exigencia de una autorización administrativa previa para superarlos. La jurisprudencia revisada no permite sostener que toda autorización previa resulte incompatible con la autonomía municipal, por lo que resultan relevantes el grado de precisión de los criterios legales, el margen de discrecionalidad de la SUBDERE y el alcance de sus facultades respecto de la decisión municipal.

Introducción

A solicitud de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, se elabora el presente informe con el objeto de analizar, en el marco de la discusión del proyecto de ley , que modifica la Ley N°21.802, para fortalecer la institucionalidad municipal en materia de seguridad pública y prevención del delito, el alcance de la autonomía municipal y, en particular, la incidencia que podría tener sobre ella la disposición del proyecto que establece un procedimiento para aumentar el porcentaje de gasto municipal destinado a la contratación de inspectores de seguridad municipal, sujeto a autorización previa de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Para estos efectos, el informe se estructura en tres apartados. El primero aborda algunos aspectos del Proyecto de Ley que modifica la Ley N° 21.802, que fortalece la institucionalidad municipal en materia de seguridad pública. El segundo, desarrolla el marco normativo de las municipalidades, considerando las principales disposiciones constitucionales y legales que regulan su organización, funciones y atribuciones con especial atención a sus dimensiones decisoria y financiera, así como a los límites y mecanismos de coordinación y control previstos por el ordenamiento jurídico. En el mismo acápite se incorpora la posición institucional y las competencias de la SUBDERE respecto del ámbito local y se revisa doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la autonomía municipal.

Finalmente, a partir de los criterios identificados sobre autonomía municipal, se presentan algunos elementos que podrían ser relevantes para el diseño del mecanismo de autorización contemplado en el proyecto de ley.

Para la elaboración del informe se tuvieron como base fuentes normativas oficiales, así como antecedentes legislativos correspondientes al Boletín N°18.525-06, jurisprudencia del Tribunal Constitucional y doctrina especializada en materia de autonomía y organización municipal.

Se hace presente que el tema que aborda este informe y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis de Asesoría Técnica Parlamentaria y por los plazos e información disponibles. No se trata de un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I. Proyecto de Ley que modifica la Ley 21.802, que fortalece la institucionalidad municipal en materia de seguridad pública

La Ley N°21.802, que fortalece la institucionalidad municipal en materia de seguridad pública y prevención del delito, incorporó a la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, un régimen especial aplicable a las funciones municipales de seguridad pública y, particularmente, a las inspectoras e inspectores de seguridad municipal. Dicho régimen se encuentra establecido principalmente en el Título III de la Ley N°21.802, denominado “De los inspectores e inspectoras de seguridad municipal”.

En particular, el artículo 11 de la citada norma, regula el nombramiento y dependencia de estos funcionarios, estableciendo que el alcalde podrá nombrar personal en calidad de inspector o inspectora de seguridad municipal, con el objeto de dar cumplimiento a las atribuciones reguladas en dicho Título.

A propósito de esta disposición legal, el proyecto de ley Boletín N°18.525-06, tiene por objeto modificar el régimen establecido, incorporando reglas específicas respecto de la contratación de inspectores de seguridad municipal y del gasto que las municipalidades pueden destinar a sus remuneraciones y demás estipendios.

Específicamente, en materia de financiamiento de las contrataciones de inspectores de seguridad municipal, el proyecto busca modificar el artículo 11 de la Ley N°21.802, estableciendo un límite general al gasto que las municipalidades podrán destinar a estas contrataciones.

La iniciativa legislativa establecía originalmente un límite para estas contrataciones, equivalente al 4% de los ingresos propios percibidos durante el año anterior, susceptible de elevarse hasta un 20% mediante resolución de la SUBDERE visada por la DIPRES, previa solicitud fundada del municipio y considerando su sostenibilidad financiera. Estos porcentajes operan fuera del límite general de gasto en personal establecido en el artículo 2° de la Ley N°18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, conforme al cual el gasto anual en personal no puede exceder, como regla general, el 42% de los ingresos propios percibidos durante el año anterior.

Durante su primer trámite en la Cámara de Diputadas y Diputados, el Ejecutivo, representado por el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, justificó esta flexibilidad señalando que el 4% permitiría contratar entre 15.000 y 20.000 inspectores adicionales a nivel nacional, mientras que el máximo de 20% podría ampliar esa capacidad a cerca de 100.000 nuevas plazas.

Como ejemplo, indicó que en la Municipalidad de Santiago el 4% permitiría financiar aproximadamente entre 200 y 500 inspectores adicionales y el 20% entre 1.000 y 2.000, dependiendo del nivel de remuneraciones. A lo largo de la discusión legislativa, estos porcentajes fueron modificados y se incorporaron distintos tramos y criterios para acceder a niveles superiores de gasto (Primer Informe de la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputadas y Diputados, p. 8).

En dicha etapa de tramitación, el porcentaje base aumentó al 5% de los ingresos propios percibidos durante el año anterior, calculados conforme a la regla prevista en el mismo artículo, con una excepción a dicho límite, permitiendo que, las municipalidades puedan destinar hasta el 15% de sus ingresos propios del año anterior a la contratación de inspectores de seguridad. Estableciendo como regla para acceder a este régimen excepcional, que la municipalidad solicite autorización a la SUBDERE, la que deberá otorgarla mediante un acto administrativo fundado. La disposición contempla, además, determinados criterios objetivos que deben ser considerados para resolver la solicitud, entre ellos, la condición de capital regional, la sostenibilidad financiera municipal, la población residente y flotante, la extensión territorial, la ruralidad, la vulnerabilidad sociodelictual y la dependencia del Fondo Común Municipal.

Esta regla plantea una cuestión relevante para el análisis solicitado por la Comisión, relativa al alcance de la autonomía municipal frente a un mecanismo que contempla la autorización previa de un órgano de la Administración Central para acceder a determinados incrementos del porcentaje de gasto destinado a una función municipal.

A partir de esta interrogante, en los apartados siguientes se revisa el contenido y los límites de la autonomía municipal, en base a algunos criterios doctrinarios, jurisprudencia y normas que pueden contribuir a analizar el alcance de este tipo de intervención.

I. Marco normativo y alcance de la autonomía municipal

El presente apartado examina el marco normativo y el alcance de la autonomía municipal en el ordenamiento jurídico chileno. Para ello, se revisa primero su reconocimiento constitucional y, en particular, la autonomía que la Constitución reconoce a las municipalidades para la administración de sus finanzas. A continuación, se aborda su desarrollo legal y las competencias que corresponden a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en relación con la gestión municipal. Finalmente, se analizan los principales criterios doctrinarios y jurisprudenciales que permiten precisar el contenido y los límites de dicha autonomía, especialmente en sus relaciones con los órganos de la Administración Central.

1. Regulación constitucional

La Constitución Política configura a las municipalidades como órganos dotados de un ámbito propio de autonomía dentro de la organización del Estado. En particular, el artículo 118 inciso 4° las define 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 la comuna". La misma disposición establece en su inciso 5° que una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades y que los servicios públicos deberán coordinarse con ellas en el ejercicio de sus funciones en el respectivo territorio.

Esta configuración constitucional debe entenderse en el marco del régimen de gobierno y administración interior del Estado. En efecto, las municipalidades forman parte de la estructura estatal, pero cuentan con un ámbito de actuación propio, reconocido expresamente por la Constitución.

En este sentido, el profesor Fernández destaca que la autonomía municipal se encuentra establecida en la propia definición legal de las municipalidades, específicamente en el artículo 1° de la Ley N°18.695 Orgánica de Municipalidades, como "corporaciones autónomas de derecho público", aunque estas se encuentran insertas en las normas constitucionales relativas al gobierno y administración interior del Estado (Fernández, 2007: 29).

Esta autonomía municipal se proyecta, asimismo, sobre distintos ámbitos de la gestión local. El artículo 119 de la Constitución Política entrega al concejo municipal funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Por su parte, el artículo 121 dispone que las municipalidades pueden "crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita", atribuciones que deben ejercerse "dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del presidente de la República, determine dicha ley".

Por otra parte, en materia financiera, el artículo 122 de la Constitución Política establece expresamente que "las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas". La disposición contempla, además, el Fondo Común Municipal como un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país. Esta dimensión financiera de la autonomía

municipal se encuentra desarrollada legalmente, entre otras disposiciones, en el artículo 14 de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Finalmente, el artículo 123 de la Constitución Política dispone que “la ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos”.

2. Regulación legal de la autonomía financiera municipal

Como se mencionó anteriormente, la autonomía municipal comprende una dimensión específicamente financiera, reconocida de manera expresa por el artículo 122 de la Constitución, conforme al cual las municipalidades “gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas”.

Este reconocimiento constitucional se desarrolla en la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades o LOC Municipalidades, particularmente en sus artículos 13 -fuentes que forman el patrimonio municipal- y 14 -municipalidades gozan de autonomía para la administración de sus finanzas-

La autonomía financiera se vincula, de este modo, con la capacidad de las municipalidades para administrar los recursos que integran su patrimonio y destinarlos al cumplimiento de las funciones y atribuciones que el ordenamiento jurídico les encomienda. Esta facultad se ejerce a través de los distintos instrumentos de planificación y gestión financiera municipal, entre ellos el presupuesto municipal, cuya aprobación corresponde al concejo municipal de conformidad con los artículos 65 y 81 de la Ley N°18.695, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al alcalde en la administración de los recursos municipales.

La autonomía financiera, sin embargo, no supone que las municipalidades puedan administrar sus recursos al margen de las normas que regulan la administración financiera pública. En este sentido, Fernández señala que, pese al reconocimiento de autonomía para la administración de sus finanzas, las municipalidades “deben llevar su contabilidad conforme a las normas de contabilidad nacional y con las instrucciones impartidas por la Contraloría General de la República”, encontrándose asimismo sujetas a las normas sobre administración financiera del Estado y a la fiscalización de dicho órgano (Fernández, 2007: 50).

De esta forma, la autonomía financiera municipal no supone, una independencia absoluta respecto del de los mecanismos generales de fiscalización. De acuerdo con LOC de Municipalidades, estos organismos, “se regirán por las normas sobre administración financiera del Estado” (artículo 50).

Así como “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” (artículo 51).

Entre otros mecanismos de fiscalización, el artículo 27 letra e) de la LOC de Municipalidades establece que deben informar a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior el detalle mensual de sus pasivos acumulados, así como mensualmente el desglose del gasto de los municipios.

En consecuencia, el reconocimiento de autonomía para la administración de las finanzas municipales debe entenderse en conjunto con las demás disposiciones constitucionales y legales que regulan el ejercicio de esta facultad.

3. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y sus competencias respecto del ámbito local

Tanto por los contenidos del Proyecto de Ley como las funciones y atribuciones que la ley asigna a la SUBDERE, resulta de interés referirse a sus competencias respecto al ámbito local.

La SUBDERE forma parte de la estructura del Ministerio del Interior y tiene, desde su origen legal, funciones vinculadas con la coordinación, impulso y evaluación del desarrollo regional, provincial y local. La Ley N°18.359 establece que el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo es colaborador inmediato del ministro del Interior en estas materias, mientras que el artículo 2° del Decreto con Fuerza de Ley N°1-18.359, de 1985, le atribuye funciones de estudio y proposición de políticas, coordinación de planes y programas y evaluación de medidas destinadas al desarrollo regional, provincial y local.

Para efectos del presente informe, resultan especialmente relevantes las atribuciones que el mismo artículo 2°, letra g), donde reconoce a la SUBDERE aspectos de la gestión municipal. Entre ellas se encuentran la evaluación y supervigilancia de dicha gestión y la proposición de ajustes y correcciones para el cumplimiento de las políticas de desarrollo local, así como el diseño, formulación y control de instrucciones relativas a los presupuestos municipales. A ello se agrega que el artículo 3° del citado Decreto con Fuerza de Ley le encomienda fiscalizar el cumplimiento de normas e instrucciones en materias de desarrollo regional y modernización administrativa, sin perjuicio de las atribuciones de la Contraloría General de la República.

A este marco debe agregarse la regulación contenida actualmente en la Ley N°20.502, que establece la estructura y funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en su texto vigente.

En particular, el artículo 3°, letra e) contempla entre las funciones del Ministerio adoptar, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, las medidas necesarias orientadas a la descentralización administrativa y fiscal y a la equidad territorial del Estado, sobre la base de una coordinación con los gobiernos regionales y locales. La misma disposición vincula estas funciones con la orientación del desarrollo regional, provincial y local conforme a las normas que regulan a la SUBDERE.

Esta disposición permite complementar el marco jurídico anteriormente descrito, en atención a que las atribuciones de la SUBDERE no se limitarían a labores de apoyo técnico o administrativo, sino que el legislador le ha conferido funciones expresamente vinculadas con la descentralización administrativa y fiscal, la equidad territorial y la coordinación con los gobiernos locales.

4. Criterios doctrinarios y jurisprudenciales sobre autonomía municipal

Para Fernández, la autonomía municipal consiste en la facultad que posee el municipio para darse la “estructura interna que estime adecuada y ejercer las funciones que le son propias” (2007:28). A partir de esta noción, el autor distingue entre una autonomía amplia o total, cuando tales facultades se ejercen

con entera independencia del Gobierno central, y una autonomía limitada, cuando se encuentran sujetas a tutela, subordinación o control del Estado.

A partir de esta distinción, se observa que la autonomía no supone, por sí misma, que las municipalidades se encuentren desvinculadas del resto de la Administración del Estado ni que puedan ejercer sus competencias al margen de las normas que regulan su actuación. Por el contrario, el régimen municipal contempla distintos mecanismos mediante los cuales el Estado se relaciona con las entidades municipales.

Al respecto, Fernández, siguiendo a Rafael Entrena, distingue dos tipos de relaciones entre la Administración Central y los entes descentralizados: relaciones de subordinación y relaciones de coordinación. Las primeras comprenden mecanismos de "control y vigilancia, que se traducen en la aprobación o ratificación de determinados actos o bien la suspensión de los mismos, la petición de informes, etc.". Las relaciones de coordinación, en cambio, "se producen como consecuencia de la preocupación del Estado en orden a que los entes descentralizados logren cumplir sus objetivos y, en materia municipal, se traducen en apoyo financiero, asesoría, adecuada información, etc." (Fernández, 2007: 24).

Esta distinción doctrinaria, encuentra un desarrollo en la jurisprudencia constitucional, que ha precisado tanto el contenido de la autonomía municipal como los límites que derivan de su inserción en la organización administrativa del Estado.

En particular, el Tribunal Constitucional (TC), en la sentencia Rol N°1669-10 del 15 de marzo de 2012[1], profundiza sobre alcances y límites de la autonomía municipal, caracterizando a las municipalidades como órganos con un grado de autonomía superior al de los órganos descentralizados. En su considerando decimoctavo, el Tribunal desarrolla, entre otros, los siguientes aspectos:

a) Señala que las municipalidades, conforme al artículo 118 de la Constitución Política, son corporaciones autónomas y que se trata de "entes creados y configurados, en sus elementos esenciales (organización, funciones, potestades), directamente por el propio texto constitucional", complementado por leyes orgánicas constitucionales. A continuación, precisa que, si bien corresponde al legislador determinar el grado de autonomía que corresponde a un determinado órgano constitucional, este "no puede establecer interferencias externas incompatibles con dicha autonomía" (considerando 18° inciso 3°).

b) Asimismo, el Tribunal Constitucional distingue la posición de las municipalidades respecto de los órganos centralizados y descentralizados, señalando que, en relación con sus funciones y atribuciones, aquellas se encuentran en "un escalón superior de autonomía respecto del poder central en relación con los órganos descentralizados". Mientras los órganos centralizados se encuentran sujetos a relaciones de carácter jerárquico, los órganos descentralizados están

[1] La sentencia fue dictada a propósito de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad formulado en el marco de un recurso de casación en el fondo pendiente ante la Corte Suprema, originado en un reclamo de ilegalidad interpuesto contra una ordenanza de la Municipalidad de Ovalle relativa al soterramiento de redes eléctricas. El requerimiento impugnó los artículos 5°, letra c), y 12 de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y los artículos 15, 124 y 221 de la Ley General de Servicios Eléctricos. El Tribunal rechazó el requerimiento.

sujetos a mecanismos de supervigilancia o tutela. Respecto de las municipalidades, el Tribunal destaca que su función administrativa se desarrolla con independencia del poder administrador central y que su autonomía comprende una dimensión organizativa, institucional y normativa (considerando 18° inciso 4°).

c) En este contexto, el Tribunal Constitucional recoge también la doctrina de Verdugo, Pfeffer y Nogueira, quienes caracterizan la autonomía municipal como la capacidad de los municipios para autoadministrarse en el ámbito de sus atribuciones con independencia de los niveles administrativos regional y nacional. Asimismo, cita a Pantoja, quien califica a las municipalidades como "órganos acentralizados", en cuanto no dependerían del Gobierno mediante un vínculo de supervigilancia, situándose en un plano de especial independencia respecto de este (considerando 18° inciso 6°).

d) La sentencia desarrolla, asimismo, el contenido de la autonomía decisoria de las municipalidades. El Tribunal Constitucional señala que, como consecuencia de la autonomía que estas ejercen en el ámbito de sus competencias, sus autoridades adoptan sus decisiones de manera definitiva, sin que sus opciones puedan ser "sustituidas o mediatizadas jurídicamente por actos del poder central". En este sentido, el Tribunal reconoce a las municipalidades una "capacidad de acción" y una "discrecionalidad de configuración" superior a la que corresponde a los servicios públicos descentralizados (considerando 18° inciso 7°).

e) El Tribunal ejemplifica esta posición constitucional mediante distintas manifestaciones de la autonomía municipal. Así, señala que no existen normas que permitan a las autoridades administrativas nacionales vetar o suspender las decisiones adoptadas por las autoridades municipales. En relación con la organización municipal, el Tribunal destaca la facultad prevista en el artículo 121 de la Constitución para crear o suprimir empleos, fijar remuneraciones y establecer órganos o unidades, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley (considerando 18° inciso 7°).

f) Con todo, el propio Tribunal Constitucional precisa inmediatamente que "dicha autonomía no es absoluta". En este punto, recoge lo señalado por Silva Bascuñán, en cuanto la autonomía municipal se encuentra limitada por las facultades que, respecto de ella, pueden ejercer el legislador, la autoridad administrativa, la autoridad judicial y la Contraloría General de la República. Asimismo, señala que se trata de una autonomía destinada a que las municipalidades puedan "auto regularse dentro del marco de la función y las atribuciones que les fijan la Constitución y las leyes". Con todo, además se destaca que la autonomía de las municipalidades es de carácter administrativo, pues su función es de la "administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley" de acuerdo a lo señalado en el artículo 118 de la Constitución (considerando 18° inciso final).

En síntesis, el considerando decimoctavo permite identificar dos elementos que deben ser considerados conjuntamente al examinar el alcance de la autonomía municipal. Por una parte, las municipalidades cuentan con un ámbito constitucionalmente reconocido de autonomía decisoria, que impide que sus decisiones puedan ser sustituidas, vetadas o suspendidas por el poder central en materias que corresponden a sus competencias. Por otra, dicha autonomía se ejerce dentro del marco de las

funciones y atribuciones establecidas por la Constitución y las leyes y se encuentra sujeta a las facultades que el ordenamiento reconoce al legislador y a otros órganos del Estado.

Por consiguiente, la existencia de una intervención o relación entre un órgano de la Administración Central y una municipalidad no permite, por sí sola, concluir que se afecta la autonomía municipal. Para determinar los efectos que una determinada regulación puede producir sobre dicha autonomía resulta necesario atender a la naturaleza de la intervención, a su fundamento legal y al grado en que ella permite al órgano central controlar, condicionar, suspender o sustituir una decisión municipal.

Esta relación entre autonomía y regulación resulta especialmente relevante para analizar el alcance de la autonomía financiera municipal y, en particular, la incidencia que podría tener sobre ella la exigencia de una autorización administrativa previa para superar un límite legal de gasto en la contratación de inspectores de seguridad municipal.

II. Posibles consideraciones para el diseño del mecanismo de autorización

De acuerdo con lo expuesto en el informe, pueden destacarse algunas posibles consideraciones relevantes para el análisis del mecanismo propuesto: i) la autonomía municipal no es absoluta, por lo que el legislador puede establecer límites y requisitos para el ejercicio de las competencias municipales, especialmente en materias de organización y personal; ii) el Tribunal Constitucional nacional reconoce a las municipalidades un ámbito propio de decisión y advierte que las decisiones adoptadas dentro de sus competencias no debieran ser sustituidas o mediatizadas jurídicamente por actos del poder central; y iii) la existencia de una intervención de la Administración Central no permite, por sí sola, concluir que la autonomía municipal resulte afectada, debiendo atenderse a su fundamento, naturaleza, intensidad y capacidad para condicionar la decisión municipal.

Desde esta perspectiva, el mecanismo propuesto presenta dos dimensiones a distinguir:

a) Por una parte, el establecimiento legal de un límite al gasto que las municipalidades pueden destinar a la contratación de inspectores de seguridad municipal constituye una regulación legal de las condiciones en que se ejerce una determinada competencia municipal. Esta dimensión encuentra sustento en la propia configuración constitucional de las atribuciones municipales, particularmente en el artículo 121 de la Constitución Política, que reconoce la facultad de crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones dentro de los límites y requisitos que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

b) Por otra parte, la exigencia de una autorización previa de la SUBDERE para superar el límite general introduce un elemento adicional, pues el acceso al porcentaje excepcional de gasto deja de depender exclusivamente de una decisión municipal y queda sujeto a la intervención previa de un órgano de la Administración Central. El inciso octavo propuesto por el proyecto de ley para el artículo 11 de la Ley N°21.802 contempla, en efecto, que para destinar hasta un 15% de los ingresos propios del año anterior a la contratación de inspectores la municipalidad deberá solicitar autorización a la SUBDERE, la que deberá otorgarla mediante un acto administrativo fundado y considerando determinados criterios objetivos.

Esta segunda dimensión es la que plantea una interrogante para efectos de la autonomía municipal. La jurisprudencia constitucional revisada no permite sostener que toda autorización o intervención administrativa previa resulte, por su sola existencia, incompatible con dicha autonomía. Al mismo tiempo, el estándar desarrollado por el Tribunal Constitucional permite advertir que la intervención de un órgano central adquiere particular relevancia cuando puede sustituir, vetar, suspender o mediatizar jurídicamente una decisión que corresponde adoptar a la municipalidad dentro de su ámbito de competencias.

Por ello, más que atender exclusivamente a la existencia de una autorización previa, conforme lo expuesto, procedería considerar la forma en que ella se encuentra regulada. En particular:

a) Mientras mayor sea el grado de objetividad y predeterminación de los criterios que debe aplicar la SUBDERE, menor será el margen para que la autorización se transforme en una instancia de valoración discrecional sobre la conveniencia de la decisión municipal.

b) A la inversa, mientras mayor sea el espacio para que el órgano central pueda sustituir su propio juicio por el de la municipalidad respecto de la utilización de sus recursos o de sus decisiones de personal, mayor relevancia adquiere la cuestión de su compatibilidad con el ámbito propio de autonomía reconocido constitucionalmente.

Desde esta perspectiva, y conforme los antecedentes expuestos, se podría estimar pertinente que la regulación legal que se incorpora precise, en la medida que se estime necesario, los requisitos y parámetros que habilitan el acceso al porcentaje excepcional de gasto, de manera que los criterios ya contemplados —tales como la sostenibilidad financiera, población residente y flotante, ruralidad, vulnerabilidad sociodelictual, extensión territorial, condición de capital regional o dependencia del Fondo Común Municipal— permitan determinar con suficiente claridad las circunstancias que justifican la autorización y el alcance de la evaluación que corresponde efectuar a la SUBDERE. Esto podría contribuir que la intervención administrativa se encuentre vinculada a los objetivos que justifican el mecanismo, particularmente la responsabilidad y sostenibilidad financiera municipal, pudiendo reducir el margen para que la autorización opere como una instancia de sustitución de la decisión municipal.

Asimismo, el mecanismo puede analizarse en conjunto con los mecanismos de información, fiscalización y control ya previstos por el ordenamiento jurídico, incluidos aquellos que corresponden al Concejo Municipal y a la Contraloría General de la República, de modo que la finalidad de resguardar la sostenibilidad financiera pueda alcanzarse mediante instrumentos de control y rendición de cuentas que no necesariamente impliquen una sustitución de la decisión municipal.

Referencias

Referencias generales

Boletín N°15.805-07 que establece normas generales sobre el uso de la fuerza para el personal de las fuerzas de orden y seguridad pública y de las fuerzas armadas en las circunstancias que se señala. Disponible en: https://bcn.cl/CA3kEm (agosto, 2026).

Fernández Richard, José (2007) *Derecho Municipal Chileno*, Edición Chile, Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Tribunal Constitucional (2012). Sentencia Rol N° 1669-10, requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, 15 de marzo de 2012.

Referencias normativas

Decreto N°100, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Disponible en: https://bcn.cl/2eph2 (septiembre, 2026).

DFL N°1 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Disponible en: https://bcn.cl/2f796 (septiembre, 2026).

Ley N°18.883 que aprueba estatuto administrativo para funcionarios municipales. Disponible en: https://bcn.cl/2esi3 (septiembre, 2026).

Ley N°21.802 que modifica la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y otros cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad municipal en materia de seguridad pública y prevención del delito. Disponible en: https://bcn.cl/gk8CAJ (septiembre, 2026).

DFL N°1-18359 que traspasa y asigna funciones a la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo. Disponible en: https://bcn.cl/2l90w (septiembre, 2026).Ley N°18359 que crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo en el Ministerio del Interior. Disponible en: https://bcn.cl/2mmfg (septiembre, 2026).

Ley N°20.502 que crea el Ministerio del Interior y el Servicio Nacional para la prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcohol, y modifica diversos cuerpos legales. Disponible en: https://bcn.cl/2f5i9 (septiembre, 2026).