

EL DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS INSTRUMENTOS DE TUTELA ADMINISTRATIVA

LIBRO HOMENAJE AL MAESTRO
RAMÓN MARTÍN MATEO

Eduardo Astorga Jorquera • Alberto Cairampoma Arroyo • Teresa Cantó López • Juan Carlos Cassagne • Rafael Costa Freiria • Alina Celi Frugoni • Gladys de los Santos Gómez • Juan José Díez Sánchez • Pedro Joaquín Gutiérrez-Yurrita • Ramón Huidobro Salas • Rosalía Ibarra Sarlat • Omar Marcelino Saá • Rubén Martínez Gutiérrez • Juan Claudio Morel Echevarría • Josep Ochoa Monzó • Miguel Patiño Posse • Noemí Pino Miklavec • Gabriel Real Ferrer • Fernando Rei Ribeiro • Oscar Miguel Rojas Herrera • Lorenzo Soto Oyarzún • Germán Valencia Martín • Paul Villegas Vega • Diego Zegarra Valdivia

COORDINADOR
DIEGO ZEGARRA VALDIVIA

- 2013 Rodríguez-López, Blanca
«Por qué ser justos ¿Son las normas de justicia sociales o morales?». En *Revista Internacional de Sociología*. Vol. 72. N° 2.
- 2012 Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)
Catálogo de localidades. Ed. Sedesol. México D.F.
- 2009 Sfeir-Younis, Alfredo.
«Educación, economía ambiental y espiritualidad». En *Revista de Estudios Sociales*. N° 32. Venezuela.

Las ordenanzas municipales en materia medioambiental en Chile

Por Ramón Huidobro Salas*

SUMARIO

1. Introducción. 2. Las ordenanzas municipales en Chile. 3. La protección del medio ambiente en las ordenanzas municipales. 4. A modo de conclusión. 5. Bibliografía.

PALABRAS CLAVE

Ordenanza municipal, regulación medioambiental, reconocimiento territorial, gobierno local, corporaciones autónomas, desarrollo comunitario.

KEYWORDS

Municipal ordinance. Environmental regulation. Territorial recognition. Local government. Autonomous corporations. Community development.

RESUMEN

El autor desarrolla la regulación medioambiental de las ordenanzas municipales en la legislación chilena. Define e identifica las mencionadas ordenanzas por medio de un reconocimiento competencial territorial en materia ambiental. Asimismo, destaca el rol de la municipalidad como el único actor estatal que reúne las necesidades de una comunidad local; siendo necesario adoptar medidas medioambientales por medio de las ordenanzas municipales para concretar el objetivo planteado.

ABSTRACT

The author develops the environmental regulation of municipal ordinances in Chilean legislation. Defines and identifies the ordinances mentioned by the territorial competence recognition in environmental material. Moreover, highlights the role of the municipality as the only state actor which adds the needs of a local community; being necessary to adopt environmental measures through bylaws to realize the determined objective.

1. Introducción

Un veintidós de mayo fallece en Alicante, España, el exrector y catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante Ramón Martín Mateo, quien fue el autor del primer manual universitario de derecho ambiental, área que desarrolló primero en los Estados Unidos, después en Alemania y que finalmente introdujo en España.

* Profesor asistente de Derecho Administrativo de la Facultad de la Universidad de Chile, huidobro.Ramon@gmail.com

Si bien solo la obra académica de Ramón bastaría para destacarle, fueron sus virtudes humanas las que con más fuerza me hacen recordarle. Su generosidad, buen humor, cercanía y afecto, las que prodigó a manos llenas entre sus discípulos y amigos. De mis años de estadía en Alicante, siempre recordaré su cordialidad, cuando me llamaba para compartir el café de la mañana o para almorzar y conversar, con arroz con magro y verduras, su plato favorito.

En esos gratos momentos, este gran maestro y padre del derecho ambiental español, me explicó que entendía que dedicarse al derecho administrativo consistía en volverse un ingeniero social. Que esta rama del derecho era la que permitía hacer avanzar a nuestra sociedad, al proponer los cambios que permitieran a las personas mejorar su calidad de vida. De esta forma, la administración del Estado, utilizando términos de racionalidad y eficacia, podrían seleccionar con un soporte técnico y democrático, la mejor opción de las posibles para realizar ese fin¹.

Las ordenanzas municipales, como institución normativa, reflejan claramente la paradoja de sus avances y retrocesos en el establecimiento de sus competencias y atribuciones. Reminiscencia de un pasado de plenitud y apogeo de la autonomía y participación ciudadana, que actualmente sobrevive en un marco legal y competencialmente limitado.

En efecto, el reconocimiento constitucional de la potestad reglamentaria municipal, en nuestro Chile republicano, comienza desde 1823 y finaliza con la vigencia de la Constitución de 1980. Esta atribución característica del gobierno local, que contenían expresamente en sus textos las primeras Constituciones hasta la de 1925, permiten la dictación de normas jurídicas de carácter general y abstracto, aplicables a toda la comunidad. Tienen por objeto reglamentar materias de orden propiamente local y siempre que no aborden aspectos que deban ser regulados a nivel constitucional, legal o reglamentario nacional.

El presente trabajo analiza los aspectos relacionados con la competencia municipal para el ejercicio de su potestad reglamentaria en materia ambiental mediante la dictación de ordenanzas municipales.

2. Las ordenanzas municipales²

La Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 5° señala que para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales: «[...] letra d) Dictar resoluciones de carácter general y particular»³.

¹ HUIDOBRO, Ramón. *Necrológica del profesor Ramón Martín Mateo* publicado en: <http://www.derechopublicoglobal.es/necrologica-del-profesor-ramon-martin-mateo-por-el-profesor-ramon-huidobro-salas/> <http://www.derechopublicoglobal.es/wp-content/uploads/2014/05/Adios-al-ingeniero-social-buenhumorado.pdf> <http://foroida.org/wp-content/uploads/2014/05/Adios-al-ingeniero-social-buenhumorado.pdf>

² HUIDOBRO, Ramón. *Derecho y Administración Comunal*, Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III. Abeledo Perrot-Legal publishing Chile, Santiago de Chile, 2011, pp. 22-36.

³ DFL 1/2006, del Ministerio de Interior, que fija el texto refundido Coordinado y Sistematizado de la ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en adelante LOCM.

Seguidamente, el artículo 12 de la LOCM establece: «Las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones. Las ordenanzas serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes».

Es precisamente este carácter ordenamental de las ordenanzas el que permite el presente estudio. La referencia a estos actos administrativos que pasan a integrar el ordenamiento jurídico administrativo y que por ello son componentes del derecho administrativo reglamentario, son precisamente estas normas jurídicas de origen municipal.

Este tipo de normas, que tienen un supuesto hecho y una consecuencia jurídica, son una manifestación de las atribuciones municipales autónomas para establecer regulaciones en el ámbito territorial local, que incluso pueden tener efectos en destinatarios normativos, en personas que no pertenecen a la administración municipal o que no son habitantes de esa comuna, pues su fuerza vinculante y obligatoria se manifiesta en todas las actividades que se desarrollan en el territorio comunal⁴.

Desde las raíces hispánicas⁵, los primeros antecedentes en la naciente República de Chile respecto de la potestad reglamentaria municipal los encontramos en 1823. Valdebenito Infante señala lo siguiente:

[...] clásica división de las resoluciones municipales en reglamentos, ordenanzas y simples acuerdos existe desde la época de los cabildos coloniales, de acuerdo con la tradición, usos y costumbres. Las primeras disposiciones legales del derecho positivo republicano nada dicen al respecto. Hay que llegar a 1823 para encontrar, en la Constitución Política de ese año, la primera disposición sobre la materia. El art. 218 reconoce expresamente la existencia de las ordenanzas municipales. El N° 8 del Art. 122 de la Constitución de 1828 habla de los reglamentos municipales y los Arts. 119 (128) N° 10 y 120 (129) de la de 1833 se refieren a las ordenanzas y simples acuerdos⁶.

⁴ Señala SILVA CIMMA, refiriéndose al régimen jurídico municipal bajo la Constitución de 1980: «En la actualidad y dado el tenor literal de los arts. 107 y siguientes de la Constitución Política en vigor, considerados en el texto establecido por la Reforma dispuesta por la Ley N° 19.097, que no señalan las atribuciones específicas de los Municipios, como lo hacía, por el contrario, el Constituyente de 1925, sino que se remiten para ello a la dictación de una Ley Orgánica Constitucional posterior — art. 107, inc. c) 6° 3° de la Carta-, forzoso es concluir que la potestad reglamentaria municipal ahora solo tiene su origen en una fuente no constitucional, sino que de rango de ley». SILVA, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*. Introducción y Fuentes, Editorial Jurídica de Chile, 4ta.ed, 1996, p. 171.

⁵ Un ejemplo de ello lo encontramos en «Las primeras ordenanzas municipales, "para lo que toca a la provisión y bastimentos limpieza" de la ciudad, aprobadas por el cabildo de Santiago, son revisadas y promulgadas por la Real Audiencia de Lima, según lo dispuesto en 1554 por Carlos V. "Revisando el Libro de Becerro y las actas de los años siguientes, puede comprobarse que casi todas las ordenanzas que en 1569 aprobó la audiencia de Lima, se habían dictado y aplicado en esta capitánía general, con mucha anterioridad a esa fecha". VALDEBENITO, Alfonso. *Evolución Jurídica del Régimen Municipal en Chile (1541- 1971)*, Ed. Jurídica de Chile, 1973, pp. 167 y 168.

⁶ VALDEBENITO, ob. cit., pp. 166 y 167.

Agrega este autor:

El N° 10 del Art. 119 (128) de la Constitución de 1833 dispone que todas las ordenanzas municipales deben ser presentadas por conducto de Intendente al Presidente de la República, para su aprobación con audiencia del Consejo de Estado. Precepto este reproducido en el N° 2 del Art. 28 de la ley de comuna autónoma la que determina, también, en el N° 8 del Art. 86, que todas las resoluciones municipales, tanto ordenanzas, reglamentos y simples acuerdos, que imponen sanciones de multa, necesitan la sanción de las Asambleas de Electores. Los reglamentos, según la ley de 1861, deben ser promulgados por el gobernador o subdelegado respectivo⁷.

Asimismo señala, que la regulación a nivel legal en la «Ley Orgánica de 1854 clasifica las resoluciones municipales en ordenanzas, reglamentos y simples acuerdos. Determina que son materias propias de las ordenanzas aquellas que reglamentan y limitan el ejercicio de los derechos garantidos por la Constitución, y de los reglamentos todas las que se refieren al régimen interno de los servicios, oficinas y establecimientos municipales»⁸.

Esta disposición, similar a la actual contenida en el artículo 12 de la LOCM, distingue claramente una tipología de las resoluciones municipales, estableciendo la diferencia entre las ordenanzas y los reglamentos. Las primeras de carácter general aplicables a toda la comunidad local y los segundos, se refieren al orden interno de la municipalidad, carácter que actualmente mantienen los reglamentos municipales.

Santiago Prado en 1859, nos ilustra, en este mismo sentido⁹, al señalar que en ese momento histórico, los límites de las ordenanzas ya están claramente definidos por su carácter local, pues en todo caso, las municipalidades carecen de facultad de dictar reglamentos y ordenanzas sobre materias que no sean propiamente locales¹⁰.

Amunátegui por su parte señala lo siguiente:

Las resoluciones de las Municipalidades se manifiestan por medio del primer alcalde, quien promulga las disposiciones de carácter general y expide los decretos especiales.

Las resoluciones de carácter general son de tres clases: ordenanzas, reglamentos y acuerdos (1). Ley de 22 de diciembre de 1891 art. 83,4°. La ley de 1891 dice que se entiende por ordenanza únicamente las reglas de general aplicación que impongan la pena de cuarenta y uno a sesenta pesos de multa. No fija las materias que son objeto de ellas (2).

⁷ VALDEBENITO, ob. cit., p. 168.

⁸ VALDEBENITO, ob. cit., p. 167.

⁹ PRADO, Santiago. *Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno*. Adaptado a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional, Imprenta Nacional, Santiago de Chile, 1859, p. 155.

¹⁰ "Las Municipalidades no pueden dictar ordenanzas o reglamentos sobre objetos que no sean especial i determinadamente locales. Los que sobre objetos de otra clase dicten, son nulos, i el Gobernador o Subdelegado o el Intendente de la provincia pueden declararlos tales. Si la municipalidad se cree competente, puede reclamar de esa declaración ante el Consejo de Estado." Prado, ob. cit., p. 158.

La misma ley les autoriza para imponer a las infracciones de las prescripciones municipales penas hasta de cuarenta pesos de multa en simples decretos o reglamentos y desde cuarenta y uno hasta sesenta pesos de ordenanzas. Se ve por estas disposiciones que las ordenanzas solo se distinguen en el fondo de las demás disposiciones municipales por la pena impuesta a la infracción. Antes de la ley de 1891, la de 9 de octubre de 1861, que modificó el artículo 103 de la ley orgánica de 1854, determinaba las materias que eran objeto de ordenanza, de reglamento o decreto¹¹.

Agrega Amunátegui que «en cuanto a la forma de ordenanzas, la Constitución dice en su artículo 119: 10° que deben ser sometidas, por conducto de Intendente respectivo, al Presidente de la República para su aprobación con audiencia del Consejo de Estado. La ley de 1891 somete esas resoluciones a la deliberación de la Asamblea de Electores (I)»¹².

En cuanto a su formulación histórica-normativa, Valdebenito Infante indica:

La ley de 9 de octubre de 1861 restringe los actos que pueden ser objeto de ordenanzas, y amplía los de reglamento. La Ley de 12 de septiembre de 1887 las clasifica únicamente en ordenanzas y acuerdos, sin determinar las materias propias de unas y otros. La ley de comuna autónoma, en el N° 8 del Art. 86, determina la existencia de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales. Solo define lo que es ordenanza en el inciso final del N° 2 del Art. 28, estableciendo que debe entenderse por tal únicamente las resoluciones de general aplicación, que impongan la pena de 41 a 60 pesos de multa.

La ley N° 5.357, que modifica el D.L. N° 740 del año 1925, no define ni determina las materias propias de la ordenanza. En cambio establece que el decreto es una resolución de carácter administrativo, dictada por el alcalde, para ejecutar o hacer cumplir una ley o para ejercitar un acto de autoridad¹³.

Hasta el establecimiento de la Constitución Política de 1925, esta situación continúa en términos similares, solo con esta disposición constitucional se entrega un numeral expreso en la carta fundamental a las ordenanzas municipales en el N° 6 del Art. 105.

Silva Cimma, sobre este aspecto indica:

Bajo la vigencia de la Constitución Política de 1925, la potestad reglamentaria de los Municipios tenía su origen en lo dispuesto en el art. 105 de la Carta, que señalaba, en su N° 6, que es facultad de ellas formar las ordenanzas municipales sobre las distintas materias que la Constitución señala como facultades privativas de los municipios y que, a grandes rasgos, dicen relación con la policía de salubridad, ornato y recreo; fomento de la educación, la agricultura, la industria y

¹¹ AMUNÁTEGUI, José. *Tratado General de Derecho Administrativo*. Aplicado a la Legislación de Chile, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, Santiago, Chile, 1907, p. 209.

¹² AMUNÁTEGUI, ob. cit., pp 209 y 210.

¹³ *Ibidem*.

el comercio; cuidado de los caminos, puentes y otras de utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales, etc.¹⁴.

Posteriormente, señala Valdebenito Infante lo siguiente:

La Ley N° 11.860 sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, además de reconocerles explícitamente la facultad de tomar resoluciones, de conformidad con lo preceptuado en los Arts. 92 y 93 N° 7, en el N° 6 las clasifica taxativamente de ordenanzas, reglamentos y acuerdos, todas las cuales se caracterizan por establecer «reglas de general aplicación».

Definiendo las ordenanzas, el inciso 2° del N° 2 del Art. 55 de la mencionada Ley Orgánica, dice «que se entienden por tales únicamente las reglas de general aplicación que impongan la pena de hasta siete mil pesos de multa». De acuerdo con el inciso 2° del Art. 106 en concordancia con el Art. 100 de la Constitución Política, las ordenanzas municipales requieren la aprobación de la Asamblea Provincial respectiva, no así los reglamentos¹⁵.

Hoy, la Constitución Política del Estado, en su artículo 118, define municipalidades como corporaciones «autónomas» de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargadas de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. Este concepto es reiterado en el artículo 1° de la LOCM.

Esta garantía constitucional de autonomía, se ve reflejada claramente en las atribuciones competenciales esenciales de las municipalidades, entre las cuales encontramos la de dictar resoluciones de carácter general y particular.

En el caso específico de las ordenanzas, esta institución ya no tiene el reconocimiento constitucional de que gozaban bajo la Constitución de 1925, en el artículo 105 N° 6. No obstante, un claro reflejo de esta atribución se encuentra consagrado hoy en el artículo 5 letra a) de la LOCM que establece que entre las atribuciones esenciales de las municipalidades se encuentra el dictar resoluciones obligatorias de carácter general y particular, contemplando en el artículo 12 de la LOCM, la tipología de resoluciones que pueden dictar las municipalidades.

La autonomía de este órgano administrativo, con mayor o menor extensión, ha existido históricamente en sus diferentes regulaciones constitucionales y legales¹⁶.

Patricio Aylwin, al referirse a esta materia, señala:

Dictan también reglamentos las municipalidades. La Constitución Política de 1925, establecía la potestad reglamentaria municipal en su artículo 105, que disponía

¹⁴ SILVA, Enrique. *Derecho Administrativo*, Introducción y Fuentes, pp. 170 y 171.

¹⁵ VALDEBENITO, ob. cit., p. 167.

¹⁶ La ley 19.602, fue una de las primeras leyes que introduce grandes modificaciones a la LOCM, las cuales inciden en mayores atribuciones y mecanismos de gestión y administración. Sobre este tema puede consultarse: Huidobro Salas, Ramón. "Modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades en materia de gestión municipal", en Informativo Jurídico N°18, Editorial Jurídica de Chile, 1999.

que correspondía especialmente a los municipios: «6°. Formar las Ordenanzas Municipales sobre estos objetos...», que son los que ese precepto menciona con antelación a este número, referentes a la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo; promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio; cuidar de las escuelas primarias y demás servicios de la educación que se paguen con fondos municipales; cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y de todas las obras necesidad, utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales; y administrar e invertir los caudales de propios y arbitrios. Nótese que la norma transcrita denomina ordenanzas a estos reglamentos.

La Constitución Política de 1980 encomendó a una Ley Orgánica Constitucional determinar las funciones y atribuciones de las municipalidades, por lo que la potestad reglamentaria municipal encuentra su fundamento positivo en la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuya letra d) de su artículo 5° otorga a las municipalidades la atribución esencial de «dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular»¹⁷.

Hoy, la competencia municipal para dictar ordenanzas se encuentra orgánicamente radicada en el alcalde, quien requiere obligatoriamente acuerdo del concejo municipal para su dictación, modificación o derogación estableciéndose en el imperativo competencial de dos voluntades orgánicas.

Esto también se ve reflejado en un aspecto relacionado con su vigencia: «Los reglamentos municipales solo pueden ser derogados por otro de la misma Municipalidad. El Presidente de la República no puede hacerlo, pues la Municipalidad es un órgano constitucional autónomo»¹⁸.

3. La protección del medio ambiente por las ordenanzas municipales

El artículo 5° letra d) de la LOCM dispone que para el cumplimiento de sus funciones municipales, tendrán las atribuciones para dictar resoluciones obligatorias de carácter general o particular. El artículo 12 del citado cuerpo orgánico constitucional las define, estableciéndose en el artículo 63 letra i) que es atribución del Alcalde su dictación y que en el caso de las ordenanzas requieren para su dictación el acuerdo del Consejo Municipal (art. 65 letra k) y 79 letra b) LOCM).

Cabe señalar que este tipo de normas están exentas del trámite de toma de razón ante la Contraloría General de la República, por expresa disposición de la LOCM¹⁹ y deben

¹⁷ AYLWIN, Patricio y Eduardo AZOCAR. *Derecho Administrativo*, Universidad Andrés Bello, 1996, pp. 83 y 84.

¹⁸ AYLWIN, ob. cit., p. 85.

¹⁹ D.11.381/2006. Contraloría no se pronuncia acerca de la legalidad de proyecto de ordenanza municipal sobre la salud pública y medio ambiente, ya que según la ley 18695 art/53, las resoluciones que dicten esas entidades están exentas de toma de razón, no obstante, dicha exención es sin detrimento del cumplimiento de otras medidas de control que disponga el contralor general en el ejercicio de sus atribuciones, a fin de asegurar la legalidad de los actos de la administración y hacer efectivas las responsabilidades que procedan, para lo cual los actos exentos de toma de razón, deben ser archivados, conjuntamente con sus antecedentes, en forma separada de aquellos afectos a dicho control. Si el municipio carece de unidad de asesoría jurídica, se encuentra facultada para contratar abogados a honorarios que emitan informes jurídicos sobre materias específicas, cuando sea ineludible. Al elaborar dicha ordenanza, el municipio debe velar porque ella no contravenga y armonice con el ordenamiento

publicarse en el diario oficial salvo que la ley expresamente indique otro tipo de diario,²⁰ correspondiendo que su publicación sea en texto íntegro²¹.

En cuanto a las materias que pueden ser objeto de regulación por ordenanzas municipales, el primer descriptor lo encontramos en las funciones establecidas en el artículo 4 de la LOCM. Sin embargo, esta forma de análisis no está exenta de problemas. El primer problema es distinguir entre funciones privativas y aquellas que son compartidas con otros órganos de la administración del Estado. Respecto de las funciones privativas, podríamos aceptar que en este tipo de competencias existen atribuciones para regular vía ordenanza, pero también existen limitaciones a esta atribución, generadas por la naturaleza y entidad de las materias reguladas.

Al respecto, se han pronunciado diversos dictámenes de la Contraloría General de la República, entre otros ejemplos que podemos citar²², se encuentran los siguientes en materia ambiental:

— No puede disponerse por ordenanza municipal de especies caninas o felinas que se encuentren en la vía pública²³.

jurídico vigente, especialmente no estableciendo mayores requisitos o restricciones para el ejercicio de actividades económicas que aquellos exigidos por la ley. También se debe coordinar el accionar de la municipalidad con los órganos de la administración, en especial con la CONAMA, la que tiene que actuar como órgano de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materias de medio ambiente. Tampoco procede que la Contraloría ejerza su control de legalidad según lo indica el D. 68587/1979. A contraloría no corresponde conocer sobre legalidad de sanción aplicada en virtud ordenanza municipal. Para reclamar contra resoluciones u omisiones ilegales de alcaldes debe emplearse mecanismo establecido en dl 1289/75 art/5 tran.

²⁰ D.7092/2009. En los casos en que el ordenamiento jurídico ha contemplado una forma específica de publicación esta debe materializarse del modo que indica la ley respectiva, en tanto que cuando se trata de publicar un acto administrativo, en ausencia de disposiciones especiales sobre la forma en que deberá llevarse a cabo dicha gestión, como ocurre respecto de ordenanza municipal de carácter ambiental, rige lo contemplado en el art/48 de la ley 19880 que indica que deberán publicarse en el Diario Oficial, los actos administrativos que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general y, asimismo, los que interesen a un número indeterminado de personas. Entonces, cuando la decisión que adopte la administración se expresa en un acto administrativo de los referidos en el art/48, la publicación de este acto necesariamente deberá llevarse a cabo en el diario aludido, no procediendo, para su validez, su publicación en un diario de circulación provincial. D.26378/2008. Acorde artículos 42 del dl 3063/79, 1 y 48 de la ley 19880, 12 de la ley 18695, así como en virtud del principio de especialidad, solo respecto de las ordenanzas de que trata el artículo 42 de la Ley de Rentas Municipales rigen las reglas de publicación a que alude su inciso tercero, por cuanto en aquellos casos en que el ordenamiento jurídico ha contemplado una forma específica de publicación, esta debe materializarse del modo que establece la ley respectiva. Respecto a las demás ordenanzas municipales en ausencia de disposiciones especiales sobre la forma en que deberá llevarse a cabo la publicación rige la ley 19880, por ende si la decisión que adopte la administración se expresa en un acto administrativo de los referidos en el art/48, la publicación de este acto deberá efectuarse en el diario oficial.

²¹ D.80.405/63. Decretos supremos que aprueban ordenanzas municipales locales deben contener íntegramente el texto de estas, oficio sobre publicación en diario oficial del dto. 1666/63 MOP que aprueba plan regulador intercomunal de Concepción y que no se publica con su respectiva ordenanza.

²² Respecto de ordenanzas en materia ambiental en materias de áreas verdes y residuos sólidos, puede consultarse: CHIBLE, Mario José. *La idoneidad de las ordenanzas municipales para satisfacer las necesidades públicas y las exigencias ciudadanas*, tesis de grado, Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2014, pp. 177-145, en http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/117619/de-chible_m.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²³ D.15.801/2009. No se ajusta a derecho ordenanza municipal sobre Prevención y Control de la Rabia en el Hombre de la Comuna de Puente Alto, pues en ella se contempla la posibilidad de que el municipio determine y disponga la muerte de especies caninas o felinas que se encuentren en la vía pública.

— No procede que ordenanza establezca, para cada zona y horario, niveles máximos permisibles de presión sonora que son menores a aquellos fijados en un Decreto Supremo²⁴.

— Procede que ordenanza municipal establezca el cobro de derechos municipales por la extracción de áridos desde bienes fiscales²⁵.

— No se ajusta a derecho ordenanza municipal que permite autorizar el cierre de pasajes ciegos o «fondo de saco», entendiéndose por tales los que tengan acceso solamente a un vía²⁶.

— La Municipalidad puede fijar en una ordenanza municipal los derechos municipales para la instalación de estructuras telefónicas, por cada aparato telefónico adherido a las cabinas²⁷.

²⁴ D.903/2009. Ordenanza sobre Sonidos y Ruidos Molestos de la Municipalidad de Las Condes no se ajusta a derecho. Ello, porque dicha ordenanza establece, para cada zona y horario, niveles máximos permisibles de presión sonora que son menores a aquellos fijados en el Dto 146/97 Secretaría General de la Presidencia. Asimismo, conforme a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, la sola circunstancia de verificarse una infracción de la normativa que legalmente corresponda aplicar sobre ruidos, tratándose de faenas de construcción, no habilita a los directores de obras municipales para disponer la paralización de las mismas. Este último texto, a través de sus artículos 5/8/3 y 5/8/4, dispone que el tratamiento de ruidos debe comprenderse dentro de las medidas de gestión y control que ha de adoptar el constructor, sin que se contemple la paralización de obras como una disposición que se pueda adoptar en el evento de incumplirse dichas medidas.

²⁵ D.38.595/2005. Procede que ordenanza municipal establezca el cobro de derechos municipales por la extracción de áridos desde bienes fiscales. ello, porque en virtud de modificación introducida por el art/4 núm./11 de la ley 20033 al art/41 núm./3 del dl 3063/79, que suprimió la expresión "de propiedad particular", no se advierte fundamento para que, por vía interpretativa, estos bienes fiscales queden al margen del cobro de los derechos municipales por la extracción de áridos.

²⁶ D.4.398/2004. no se ajusta a derecho ordenanza municipal que permite autorizar el cierre de pasajes ciegos o "fondo de saco", entendiéndose por tales los que tengan acceso solamente a un vía, siempre que el permiso precario de ocupación sea solicitado por todos los residentes; pasajes abiertos, es decir, que tengan acceso a dos vías públicas, siempre que no sean la única vía ni la principal para acceder o evacuar otras calles, pasajes o conjuntos habitacionales; que sean de uso interno de una población, villa o conjunto habitacional; que el pasaje sea sin continuidad lineal, o sea, que no se prolonguen longitudinalmente mas allá de una cuadra; que la petición cuente con informe favorable de la dirección de tránsito y transporte público, y la carpeta de rodado pavimentado no sea mayor a 3 metros de ancho; y cuando el concejo lo permita tratándose de pasajes con continuidad lineal previo informe de las direcciones de obras y de tránsito. ello, porque la jurisprudencia de esta Contraloría, atendiendo razones de seguridad de los habitantes y la comunidad, ha indicado que las municipalidades pueden autorizar únicamente el cierre de calles o pasajes peatonales de una sola entrada o salida, excepto cuando converjan en una avenida o calle principal, siempre que ello no signifique un detrimento importante al uso común de esos bienes ni afecte gravemente los derechos constitucionales, no solo de los residentes, sino de cualquier persona, debiendo el municipio aplicar el principio de la racionalidad, basándose en un interés jurídico superior, suficientemente ponderado y fundado en estudios técnicos, agregando que corresponde a esa municipalidad decidir sobre la materia en cada caso particular con arreglo a los criterios aludidos, aunque no exista una ordenanza local al respecto.

²⁷ D.19.036/2003. Municipalidad puede fijar los derechos municipales para la instalación de estructuras telefónicas, por cada aparato telefónico adherido a las cabinas. Ello, porque conforme dl 3063/79 art/42, la fijación de las tasas de los derechos municipales correspondientes a servicios, concesiones o permisos, que no estén establecidos por ley, serán determinados en ordenanzas locales, la que establece, en este caso, que el monto de los derechos relativos a los permisos para instalar cabinas telefónicas en bienes municipales y nacionales de uso público, se fijará por cada unidad y por semestre o fracción. El ejercicio de la facultad que otorga el citado art/42, debe ceñirse al principio de juridicidad, el que lleva implícito los de racionalidad y proporcionalidad con que deban actuar los órganos de la administración, principios que deben observarse en todo procedimiento administrativo, pues las facultades conferidas por el legisla-

— La Municipalidad no puede, mediante una ordenanza, obligar a los dueños de predios que ejecuten obras nuevas, a asumir el costo de la canalización subterránea del tendido aéreo de las líneas de servicios eléctricos y de telecomunicaciones que enfrentan su propiedad²⁸.

— Es procedente establecer en ordenanza municipal los valores a cobrar por el servicio de aseo y ornato²⁹.

dor a la autoridad no pueden ejercerse de manera arbitraria ni discriminatoria. La circunstancia que esa norma no señale un criterio o mecanismo para que las autoridades municipales establezcan el monto de los derechos que cobren por las concesiones, servicios o permisos señalados, no significa que dichas autoridades puedan establecer, a su arbitrio, porcentajes cuya proporción no se condiga con los costos de la obra o actividad gravada, aunque ello redunde en un beneficio económico para el patrimonio municipal. Quedan comprendidos dentro del uso preferente que el permiso municipal otorga, todas aquellas zonas o lugares que si bien no ocupan las instalaciones físicas del establecimiento, sirven para el cumplimiento de la finalidad o giro del mismo. La interpretación del municipio, en el sentido que el monto de los derechos se aplica a cada aparato telefónico adherido a una instalación, no es arbitrario ni discriminatorio, dado que se atendió a un elemento vinculado con la ocupación de la estructura instalada en un bien nacional de uso público, pues a mayor número de teléfonos adheridos a una estructura, mayor será el espacio de uso preferente que el permiso otorgue. Con todo, el municipio, no podrá cobrar retroactivamente derechos en virtud de esa interpretación, debiendo hacerlo desde que se ponga en conocimiento de los afectados que, de buena fe, cumplan con la normativa pertinente en el entendido de que se pagaba por cada estructura, lo que no había objetado el municipio.

²⁸ D. 46454/2002. Municipalidad no puede, mediante una ordenanza, obligar a los dueños de predios que ejecuten obras nuevas, a asumir el costo de la canalización subterránea del tendido aéreo de las líneas de servicios eléctricos y de telecomunicaciones que enfrentan su propiedad. Ello, porque no existe ley que permita imponer esa obligación amparándose en la función social de la propiedad, como lo establece el art/19 núm. /24 de la Constitución. Esto, porque los derechos municipales a pagar por permisos de edificación, contemplados en los artículos 116 y 130 del dfl 458/75 vivienda, no constituyen impuestos, sino el cobro correspondiente al ejercicio de una labor municipal de revisión, inspección y recepción. Además, el art/73 del dfl 1/82 minería, se refiere a la canalización de las líneas de distribución de energía eléctrica por los concesionarios de servicios eléctricos, no aplicándose, entonces, a los propietarios de predios en cuyos frentes existan líneas de tendido eléctrico o de telecomunicaciones. Por su parte, el art/18 de la ley 18168, se refiere a los titulares de servicios de telecomunicaciones, sin establecer ni siquiera la obligación de modificar a su costo el tendido de aéreo a subterráneo, por lo que no puede entenderse que esa norma se refiera a los propietarios de los predios aludidos. Finalmente, conforme al art/12 inc. /2 de la ley 18695, las ordenanzas municipales no pueden establecer mayores exigencias que las señaladas en la ley y el fijar una obligación como la analizada, significa infringir, particularmente, las normas sobre los montos de los derechos que se deben pagar por la obtención de un permiso de edificación, contenidas en el citado artículo 130 y siguientes del dfl 458. D.2932/1999. Compañía telefónica que indica no estaba obligada a canalizar el tendido de sus líneas en forma subterránea como lo exigía una ordenanza municipal. Ello, porque esta, que posteriormente fue derogada, vulneraba ley 18168 art/18. Lo anterior, pues dicho precepto dispone en su inc. /1 que los titulares de los servicios de telecomunicaciones tienen derecho a tender o cruzar líneas aéreas o subterráneas en calles, plazas, caminos y otros bienes nacionales de uso público, para los fines específicos del servicio respectivo. A su vez, en su inc. /2 agrega que tales derechos deben ejercerse de modo que no se perjudique el uso principal de los referidos bienes y se cumplan las normas técnicas y reglamentarias, como también las ordenanzas municipales. Así, aun cuando los municipios tienen facultades para dictar ordenanzas en la materia, a través de ellas no es posible disponer que los titulares de los servicios de telecomunicaciones canalicen el tendido de sus líneas únicamente de manera subterránea. Lo expuesto, ya que el citado art/18 al utilizar la expresión "aérea o subterránea" confirió a los concesionarios de que se trata la opción de realizar las aludidas instalaciones de uno u otro modo. Tampoco puede la municipalidad cobrar a la señalada empresa los derechos devengados por la ocupación del espacio público por la ruptura del mismo al canalizar subterráneamente sus líneas, como pretende la entidad edilicia. Lo precedente, por cuanto los daños al bien no le son imputables puesto que la indicada compañía no efectuó la mencionada canalización.

²⁹ D.35.999/2000. Porque art/7 del dl 3063/79 dispone que los municipios están facultados para fijar anualmente la tarifa acorde al costo real de sus servicios de aseo domiciliario, pudiendo establecer tarifas diferenciadas determinadas sobre bases generales y objetivas. También puede rebajar las tarifas o en casos calificados exceptuar de ella a aquellos usuarios que la municipalidad determine

Respecto de las funciones que se ejercen compartidas con otros órganos de la administración del Estado, este marco competencial no es tan claro, pues «aparecen límites, que están determinados por su característica de potestad reglamentaria, que no pueden invadir el ámbito regulatorio de la ley, salvo que exista habilitación constitucional o legal expresa para su dictación»³⁰.

Determinar, definir las competencias y límites de cada órgano, evitar interferencias, no ha sido una tarea simple. Los acuerdos de colaboración han sido una experiencia que se puede aplicar para solucionar este tipo de conflictos competenciales.

El artículo 4° letra b) de la Ley Orgánica de Municipalidades establece que las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la protección del medio ambiente.

Asimismo, el artículo 5° de la LOCM señala que las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieren las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado, sean reguladas por la ley común.

Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.

La unidad encargada del desarrollo comunitario, según lo dispone el artículo 22° letra c), tiene entre sus funciones específicas proponer y ejecutar, dentro de su ámbito y cuando corresponda, medidas tendientes a materializar acciones relacionadas con la protección del medio ambiente.

Sin perjuicio de lo expuesto, específicamente de acuerdo el artículo 25° de la LOCM, le entrega a la unidad encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato las funciones relacionadas con las acciones a desarrollar, correspondiéndole velar por: a) El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna; b) El servicio de extracción de basura; c) La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna; d) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con el medio ambiente; e) Aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia, y f) Elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental. Para su aprobación, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente.

considerando sus situaciones socioeconómicas, debiendo fijarse todo lo anterior en las respectivas ordenanzas municipales. Asimismo, inciso final del citado art. 7° establece, en concordancia con el art. 42° del mismo texto, que el derecho de aseo como la modificación o supresión de las tasas correspondientes se determinarán anualmente mediante ordenanzas locales, debiendo publicarse en un diario de entre los tres de mayor circulación en la respectiva comuna en el mes de diciembre del año anterior a aquel en que comenzarán a regir, situación que no ocurre en este caso, pues la modificación fue publicada el 8/2/2000. Por tanto, las tarifas que fijan los municipios por concepto de aseo rigen anualmente, período durante el cual estas no pueden ser modificadas, debiendo las corporaciones edilicias dar estricto cumplimiento al señalado art. 42°.

³⁰ PRADO, ob.cit., p. 158.

De este modo, queda de manifiesto que la competencia regulatoria está expresamente consagrada en la ley de municipalidades, por ello las municipalidades pueden dictar ordenanzas en materia ambiental.

Un ejemplo de este tipo de ordenanzas lo encontramos en la Municipalidad de Maipú, municipio de la región Metropolitana de Santiago con más de 500 000 habitantes, en cuya redacción me correspondió participar.

En su preámbulo se señala claramente los principios de actuación ambiental de la municipalidad y el marco jurídico reconocido por la Constitución Política del Estado. De esta forma, toda persona tiene el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, en consecuencia todo habitante, residente o visitante de la Comuna de Maipú tiene el derecho a que se preserven, conserven y restablezcan, en su caso, las condiciones ambientales de la Comuna. Existiendo, asimismo, la obligación correlativa de mantener nuestro medio ambiente comunal libre de contaminación³¹.

Esta ordenanza regula la totalidad de la actividad medioambiental comunal, procura la cultura ambiental y la protección del medio siendo caso de regulación normativa útil para la ciudadanía y la satisfacción de las necesidades de la comunidad local.

4. A modo de conclusión

En Chile, la regulación medioambiental mediante ordenanzas municipales es una realidad en constante evolución. La historia del derecho chileno avala que han sido instru-

³¹ "Para estos efectos, la Municipalidad procede a la dictación de la presente Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente de la Comuna de Maipú, la cual establece el marco normativo que regirá en la comuna y al cual todas las personas se encuentran obligadas a respetar. En ella se garantiza la participación y educación ciudadana, recibiendo por la Municipalidad las consultas, observaciones y denuncias que formulen los habitantes, residentes y visitantes de la Comuna, individual y colectivamente y a través de cualquier medio idóneo, relativo a la infracción de las normas ambientales de que tomen conocimiento, y adoptará las medidas administrativas tendientes a poner fin al incumplimiento, dentro del ámbito de su competencia, o comunicará estos hechos al organismo competente para que les dé curso, sin perjuicio de la titularidad que le cabe en las acciones ambientales que la ley contempla. El Concejo Municipal, como representante de la comunidad local, estará facultado, en el ámbito de su competencia, para tomar conocimiento, debatir y representar al Alcalde, cuando proceda, las situaciones que señalen eventuales riesgos o francas violaciones a las disposiciones legales y de esta Ordenanza que amenacen el medio ambiente local, a objeto que el Municipio proceda al ejercicio de sus competencias. El principio esencial, de garantía ambiental para nuestra Comuna, se encuentra en la responsabilidad de las personas o entidades que por sus actos y omisiones produzcan daño ambiental, la cual deberá ser perseguida por la Municipalidad mediante el ejercicio de las acciones judiciales y administrativas pertinentes, a fin de restablecer el imperio del derecho a un medio ambiente libre de contaminación quebrantado. Sin perjuicio de lo antes expuesto, todos los habitantes de Maipú tienen la obligación de mejorar, preservar, conservar y restablecer las condiciones medioambientales básicas de la Comuna, debiendo asumir una conducta pública y privada coherente con una Cultura Medioambiental que tenga en cuenta los derechos y obligaciones de las personas de vivir en un entorno libre de contaminación. Una Cultura Medioambiental que tenga en cuenta los derechos y obligaciones de las personas de vivir en un entorno libre de contaminación. Una Cultura Medioambiental se manifiesta con actividades pro-activas como las siguientes: Dar cumplimiento de las disposiciones legales que versan sobre la protección del medio ambiente; cuidar los espacios públicos, el mobiliario urbano y las áreas verdes, participar de organismos comunitarios medioambientales, denunciar responsablemente situaciones que atenten contra el medio ambiente, etc." Decreto Alcaldicio N° 2477, de 18 de junio de 2013, de la Ilustre Municipalidad de Maipú, que aprueba la Ordenanza municipal de protección del medio ambiente, Diario Oficial N° 37592, de 25 de junio de 2003, p.3.

mentos útiles a nivel local para desarrollar y controlar aspectos esenciales en materia de salubridad, aseo y ornato.

Claramente su carácter ordenamental, las define e identifica al interior del ordenamiento jurídico chileno, reconociéndoles un ámbito competencial territorial exclusivo y normativo complementario de la regulación general de nivel legal y reglamentario en materia de medio ambiente.

Al elaborar una ordenanza, el municipio debe velar porque ella no contravenga y armonice con el ordenamiento jurídico vigente, especialmente no estableciendo mayores requisitos o restricciones para el ejercicio de actividades económicas que aquellos exigidos por la ley. También se debe coordinar el accionar de la municipalidad con los órganos de la administración, en especial con los órganos de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materias de medio ambiente.

Si bien su ámbito de aplicación es territorialmente restringido a la comuna y no existe una coordinación municipal tipo para su establecimiento y dictación, la pluralidad de regulaciones no ayuda a una uniformidad normativa. No obstante, esa misma desventaja, permite que cada realidad local se exprese en dichos textos, siendo de esta forma adecuada para la comuna y sus habitantes.

Finalmente, cabe señalar que la municipalidad es el único actor estatal que conoce de mejor forma las necesidades de la comunidad local, por ello será conveniente que este órgano adopte las medidas necesarias para protección del medioambiente comunal, siendo las ordenanzas un medio normativo idóneo para ello.

5. Bibliografía

- Aylwin, Patricio y Azocar, Eduardo
1996 *Derecho administrativo*. Universidad Andrés Bello.
- Amunátegui, José.
1907 *Tratado general de derecho administrativo. Aplicado a la legislación de Chile*. Santiago de Chile: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona.
- Huidobro, Ramón
2011 *Derecho y administración comunal, tratado de derecho administrativo*. Tomo III. Santiago de Chile: Abeledo Perrot-Legal Publishing Chile.
- Prado, Santiago
1859 *Principios elementales de derecho administrativo chileno*. Adaptado a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional. Santiago de Chile: Imprenta Nacional.
- Silva, Enrique
1996 *Derecho administrativo chileno y comparado*. Introducción y Fuentes. 4.ª ed. Chile: Editorial Jurídica de Chile.