

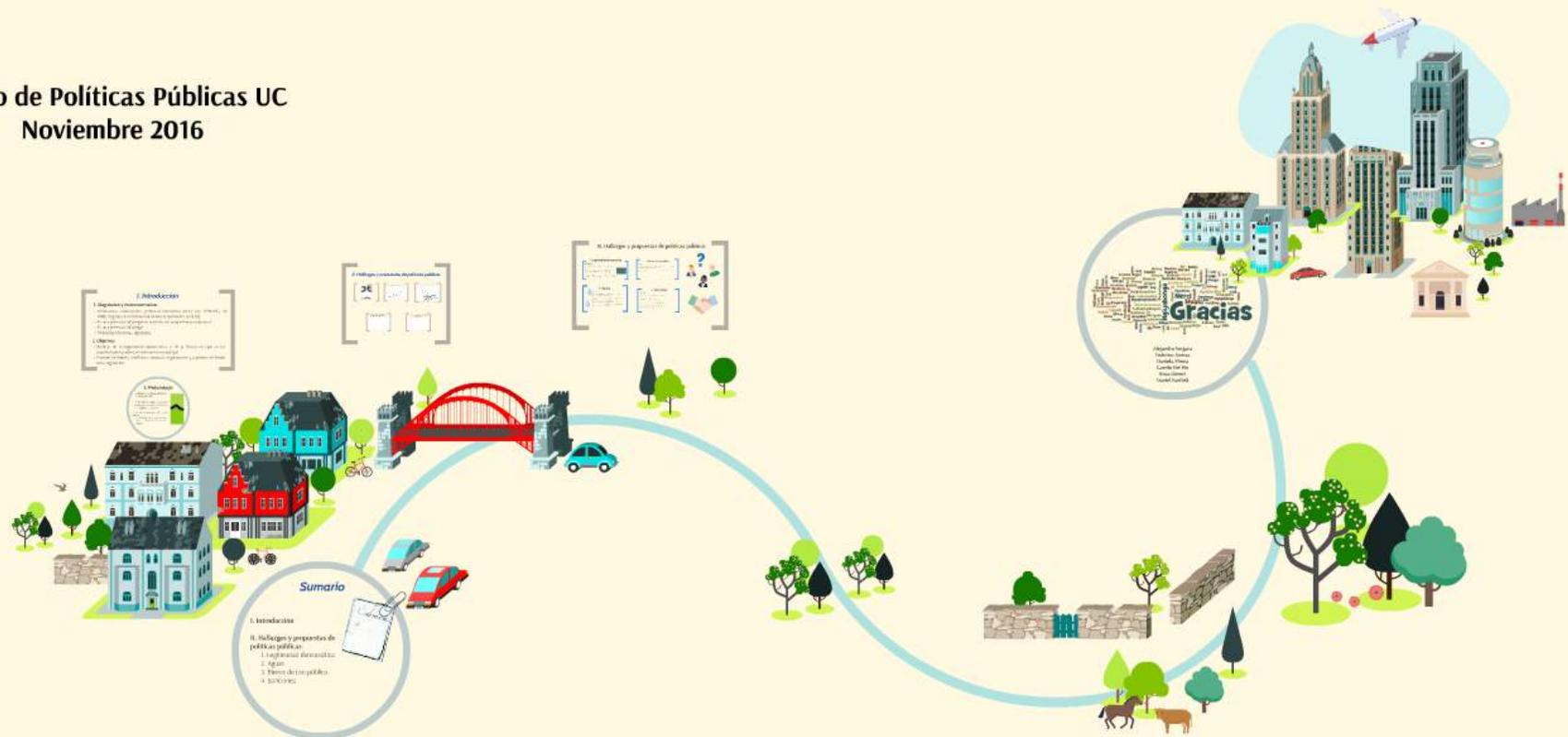


PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Ordenanzas municipales en aguas, bienes de uso público y sanciones

Legitimidad democrática, límites, problemas y propuestas

Centro de Políticas Públicas UC
Noviembre 2016

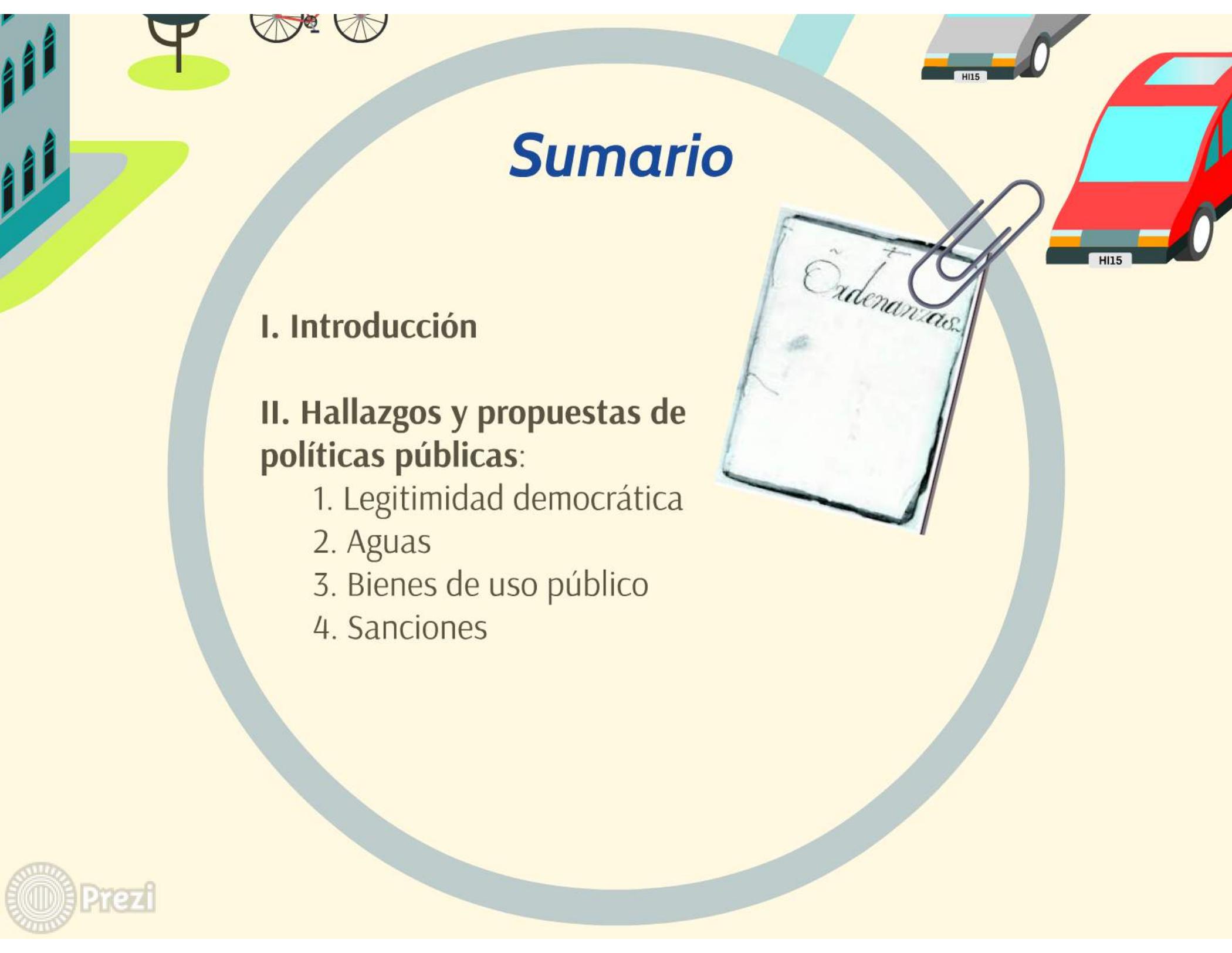


Sumario

I. Introducción

II. Hallazgos y propuestas de políticas públicas:

1. Legitimidad democrática
2. Aguas
3. Bienes de uso público
4. Sanciones



I. Introducción

1. Diagnóstico y marco normativo

- Ordenanzas municipales: potestad normativa art.12 Ley N°18.695, de 1988, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM).
- Es una potestad infralegal en materias de competencia municipal.
- Es una potestad infralegal.
- Diversidad de temas regulados.

2. Objetivos

- Análisis de la legitimidad democrática y de la forma en que se ha manifestado la potestad ordenadora municipal.
- Examen de límites, conflictos con otras regulaciones y aspectos de fondo en la regulación.

3. Metodología

a) Revisión y análisis del marco jurídico aplicable.

b) Estudio de casos. Análisis de ordenanzas en aguas, bienes de uso público y sanciones.

Selección de **43 Municipios** en base a dos criterios:

- División geográfica por macrozonas.
- Carácter urbano, rural o intermedio SUBDERE.

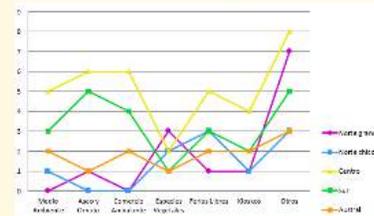


II. Hallazgos y propuestas de políticas públicas

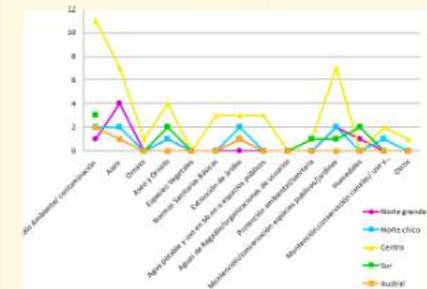
Carta macrozonas geográficas de Chile



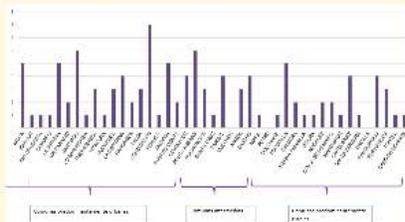
Cantidad y tipología de ordenanzas por macrozona sobre bienes de uso público



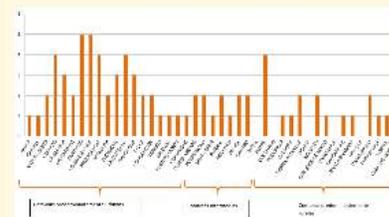
Cantidad y tipología de ordenanzas por macrozona sobre aguas



Cantidad de ordenanzas sobre bienes de uso público: urbano, rural e intermedio



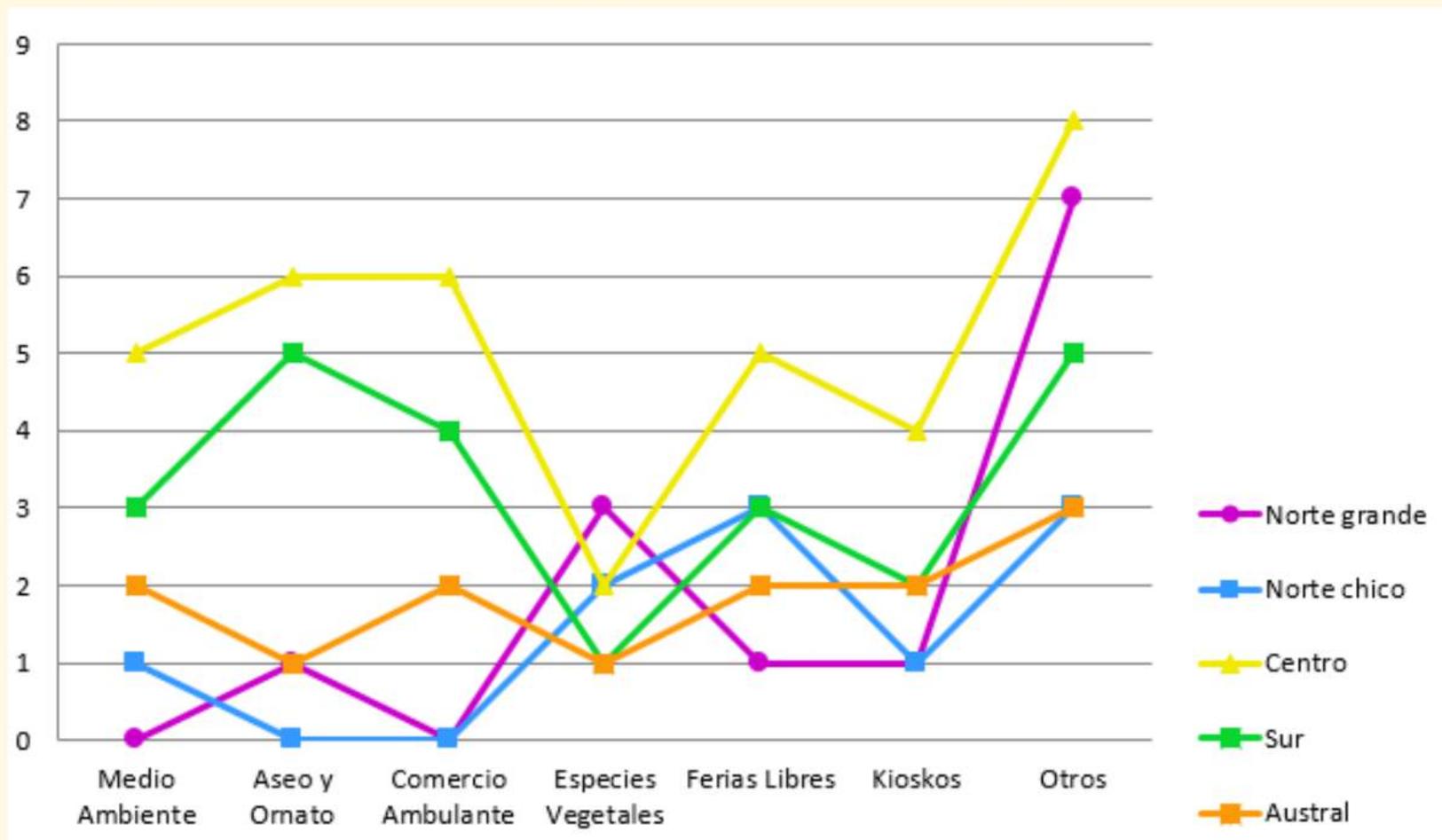
Cantidad de ordenanzas sobre aguas: urbano, rural e intermedio



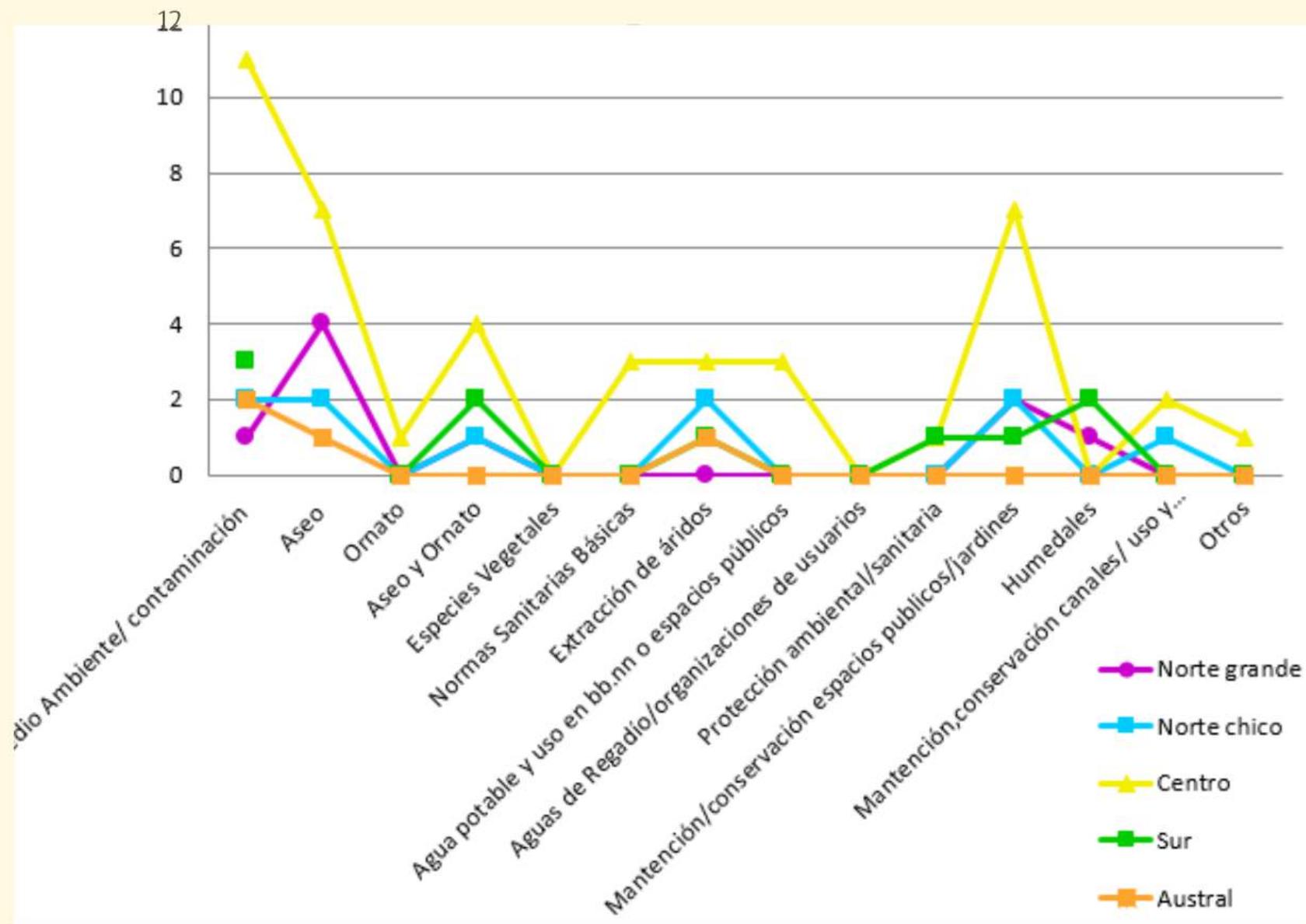
Carta macrozonas geográficas de Chile



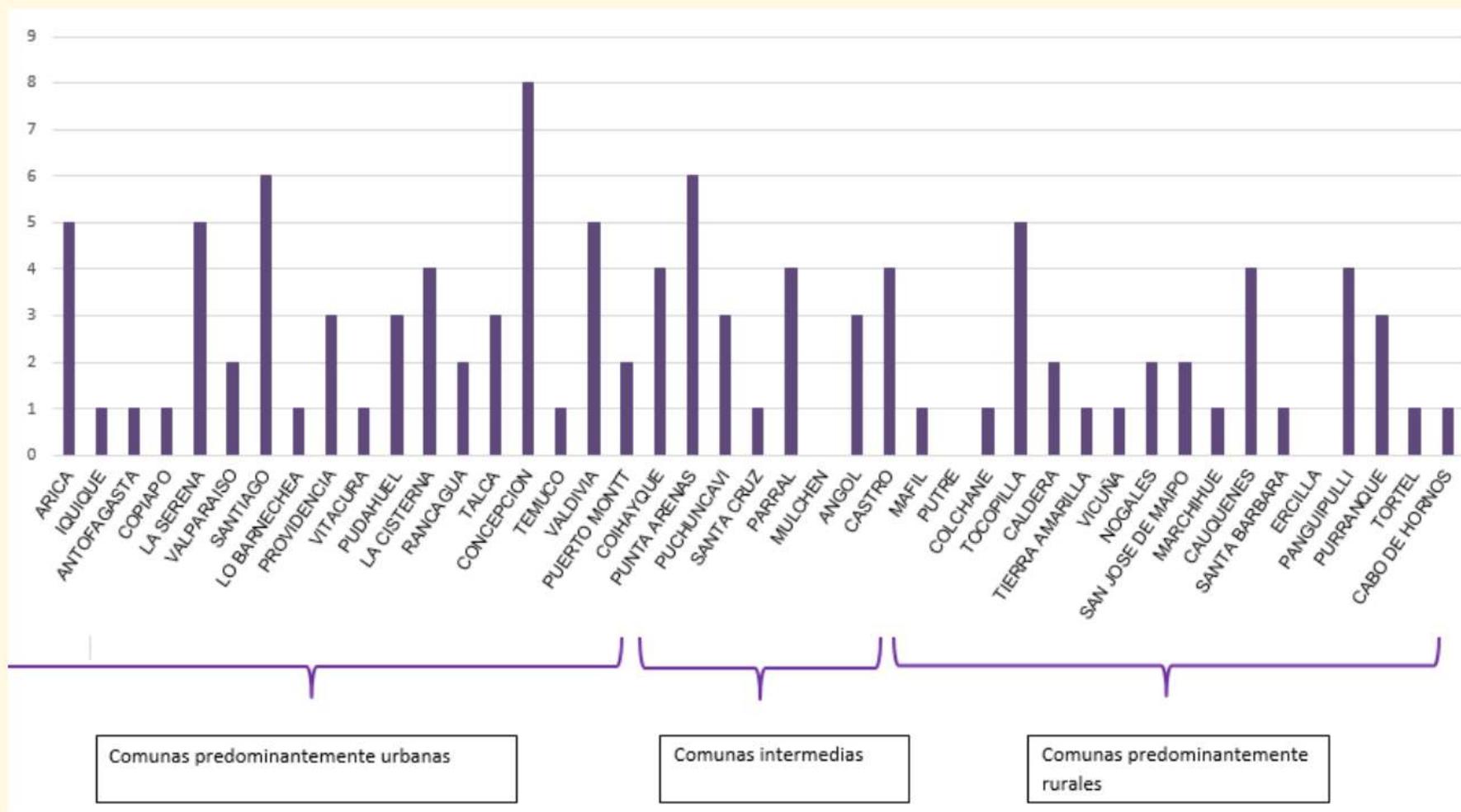
Cantidad y tipología de ordenanzas por macrozona sobre bienes de uso público



Cantidad y tipología de ordenanzas por macrozona sobre aguas



Cantidad de ordenanzas sobre bienes de uso público: urbano, rural e intermedio

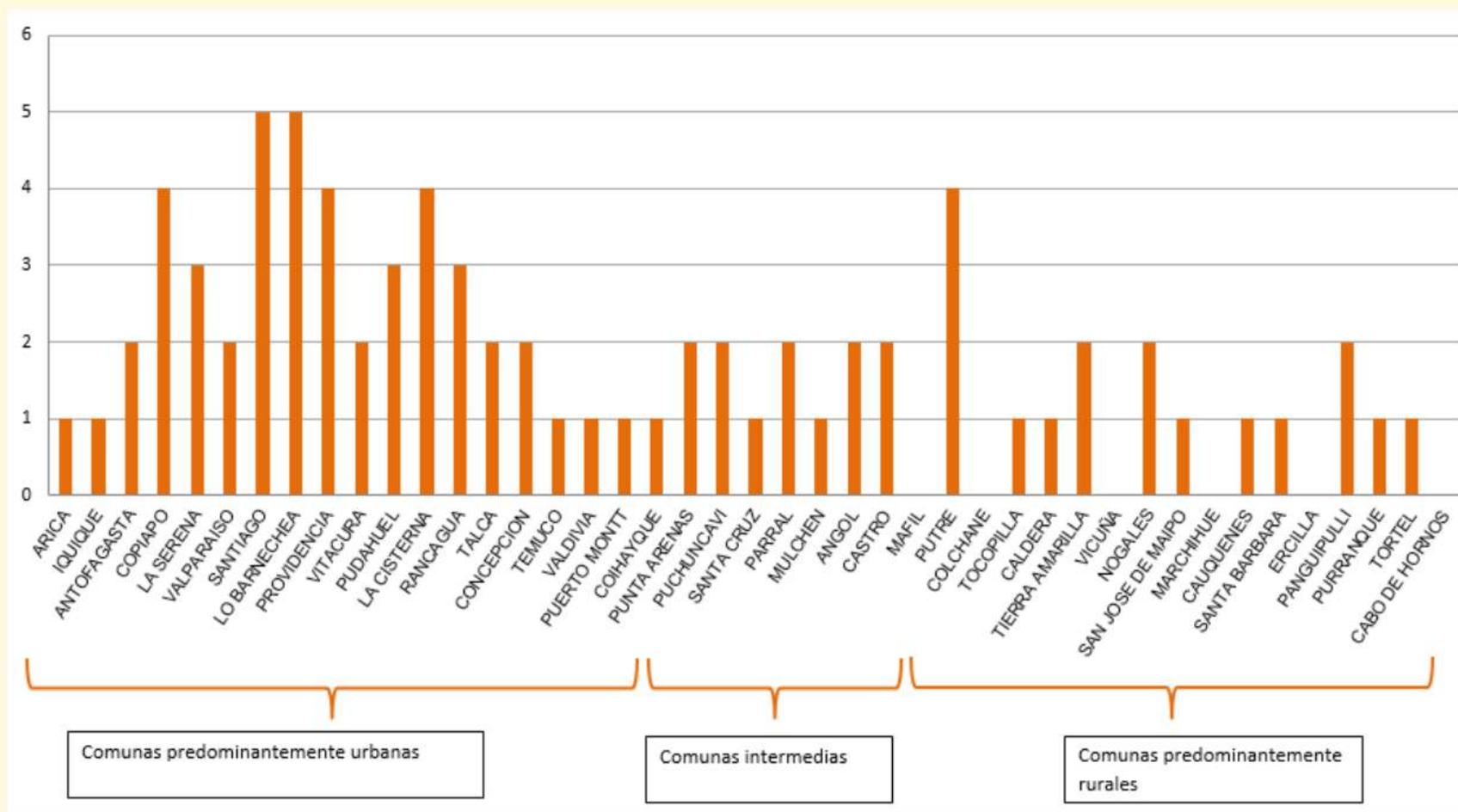


Comunas predominantemente urbanas

Comunas intermedias

Comunas predominantemente rurales

Cantidad de ordenanzas sobre aguas: urbano, rural e intermedio



II. Hallazgos y propuestas de políticas públicas

1. Legitimidad democrática

Hallazgos

- a) Ejercicio discrecional de facultades ordenadoras
- b) Hermetismo y falta de transparencia en la elaboración y publicación de ordenanzas
- c) Escasa calidad técnica y efectividad (regulación casuística, reactiva a fenómenos locales y/o aislados)



3. Bienes de uso público

Hallazgos:

- a) Excesiva generalidad y uniformidad regulatoria, no respondiendo necesariamente a las diferencias geográficas y climáticas del país.
- b) Escasa articulación y dispersión de temáticas tratadas en ordenanzas de bienes de uso público.



2. Aguas

Hallazgos:

- a) Excesiva uniformidad regulatoria, que no responde a las diferencias geográficas y climáticas del país.
- b) Preocupación centrada en aspectos relativos a la limpieza de canales y acequias y a la mantención de áreas verdes, sin un mayor cuidado por el uso responsable del recurso hídrico.
- c) Ciertas discrepancias regulatorias de las ordenanzas con la regulación general en materia de aguas.



4. Sanciones

Hallazgos:

- a) Multas excesivas u omisión de sanciones
- b) Sanciones distintas a la multa
- c) Excesivas facultades de los fiscalizadores
- d) Graduación de infracciones y ausencia de criterios para aplicar sanciones



1. Legitimidad democrática

Hallazgos

- a) Ejercicio discrecional de facultades ordenadoras
- b) Hermetismo y falta de transparencia en la elaboración y publicación de ordenanzas
- c) Escasa calidad técnica y efectividad (regulación casuística, reactiva a fenómenos locales y/o aislados)



Propuestas

i) Promover control de legalidad
(Contraloría)

ii) Promover la elaboración y
uso de ordenanzas tipo

I. MUNICIPALIDAD DE PERUQUENCO ORDENANZA DERECHOS MUNICIPALES

ACTUALIZA

Hay se decretó lo que sigue:

DECRETO EXENTO N° 1.993

PERUQUENCO, 21 DE OCTUBRE DE 2010

VISTOS:

1. El Decreto Alcaldía N° 13 de fecha 09.01.1998, que aprueba la Ordenanza Local sobre Derechos Municipales de concesiones, permisos, propaganda, ocupación de bienes de uso público y otros servicios.
2. El Título VII del Decreto Ley N° 1.963 Ley de Restos Municipales.
3. El Artículo N° 58, letra j) de la Ley N° 11.493.
4. Las atribuciones que me confiere la Ley N° 18.495 Orgánica Constitucional de Municipalidades, y sus posteriores modificaciones.

CONSIDERANDO:

1. La necesidad de actualizar la Ordenanza Local sobre Derechos Municipales de concesiones, permisos, propaganda, ocupación de bienes de uso público y otros servicios, cuya última actualización fue el 09.01.1998.
2. La propuesta de Modificaciones a la Ordenanza sobre Derechos Municipales aprobada en el Consejo Municipal en Sesión Ordinaria N° 069 de fecha 20.10.2010.

DECRETO

1. Apruébase la actualización de la Ordenanza Local sobre Derechos Municipales que deben pagar quienes obtengan de la Municipalidad concesiones, permisos, ocupación de bienes de uso público y otros servicios, en los términos que a continuación se indican:

ARTICULO N° 1

La presente Ordenanza tiene por objeto regular la forma de cobrar y el monto de los derechos municipales que deben pagar quienes obtengan de la Municipalidad una Concesión, un Permiso o reciban un Servicio.

ARTICULO N° 2

Cada Departamento Municipal confeccionará la liquidación de derechos que proceda, según se establece en esta Ordenanza, y la dará a conocer al interesado, quien deberá hacer su pago en la Tesorería, dentro del plazo que corresponda.

Acordado el pago mediante el comprobante que otorga la Tesorería, el Departamento correspondiente otorgará la concesión, el permiso o prestará el servicio, dejando constancia del pago efectuado en el registro correspondiente.

ARTICULO N° 3

Cuando por cualquier causa correspondiere devolver todo o parte de algún derecho municipal, ello deberá hacerse por Decreto de Pago, previo informe del correspondiente Departamento.

1. Legitimidad democrática

Hallazgos

- a) Ejercicio discrecional de facultades ordenadoras
- b) Hermetismo y falta de transparencia en la elaboración y publicación de ordenanzas
- c) Escasa calidad técnica y efectividad (regulación casuística, reactiva a fenómenos locales y/o aislados)



Propuestas

i) Reforzar el rol de la participación ciudadana

Ratificación constante y permanente de validación democrática (democracia de ejercicio o participativa).

ii) Regular un procedimiento de elaboración, audiencia y publicación de ordenanzas:

- Iniciativa popular
- Aprobación inicial y período de observaciones ciudadanas
- Recepción de informes
- Aprobación definitiva
- Publicación en el Diario Oficial y en el portal de transparencia del municipio (*fácil identificación y acceso*)



01. Actos y documentos publicados en Diario Oficial

▶ [Actos y documentos del organismo que hayan sido objeto de publicación en el Diario Oficial](#)

02. Potestades y Marco Normativo

▶ [Marco Normativo](#)

▶ [Potestades, competencias, facultades, atribuciones y tareas](#)

03. Estructura orgánica y facultades, funciones y atribuciones

▶ [Organigrama](#)

▶ [Facultades, funciones y atribuciones de sus unidades u órganos internos](#)

07. Actos y resoluciones con efectos sobre terceros (patentes, permisos, derechos, concesiones, concursos públicos y otros)

▶ [Actos y resoluciones con efectos sobre terceros](#)

08. Trámites ante el organismo

▶ [Trámites en Chileatiende](#)

▶ [Trámites ante el órgano](#)

10. Mecanismos de participación ciudadana

▶ [Norma General de Participación Ciudadana](#)

▶ [Consejo Consultivo](#)

▶ [Mecanismos de participación ciudadana](#)

14. Antecedentes preparatorios de normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño

▶ [Antecedentes preparatorios de las normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño](#)

15. Lobby y gestión de intereses

▶ [Acceso a sitio Ley de Lobby](#)

16. Declaración de patrimonio e intereses Ley N°20.880

▶ [Declaración de patrimonio e intereses ley N°20.880](#)

Acceso a Información Pública

▶ [Índice de actos y documentos calificados como secretos o reservados \(*\)](#)

07. Actos y resoluciones con efectos sobre terceros (patentes, permisos, derechos, concesiones, concursos públicos y otros): Actos y resoluciones con efectos sobre terceros

Actos y resoluciones con efectos sobre terceros

▶ [Ordenanzas](#)

▶ [Concejo Municipal](#)

▶ [Reglamentos Municipales](#)

▶ [Cuentas Públicas](#)

▶ [Decretos que afectan a terceros](#)

▶ [Concursos Públicos](#)

▶ [Patentes](#)

▶ [Permisos de Obras](#)

▶ [Decretos de Demolición](#)

▶ [Plan de Desarrollo Comunal](#)

▶ [Plano Regulador Comunal](#)

▶ [Otros Planos](#)

1. Legitimidad democrática

Hallazgos

- a) Ejercicio discrecional de facultades ordenadoras 
- b) Hermetismo y falta de transparencia en la elaboración y publicación de ordenanzas 
- c) Escasa calidad técnica y efectividad (regulación casuística, reactiva a fenómenos locales y/o aislados) 



2. Aguas

Hallazgos:

Propuesta

i) Generación de instancias de participación y colaboración técnica y ciudadana.



ii) Celebrar convenios con órganos administrativos sectoriales e instancias académicas para identificar y/o proponer directrices de las materias a regular.

2. Aguas

Hallazgos:

a) Excesiva uniformidad regulatoria, que no responde a las diferencias geográficas y climáticas del país. 

b) Preocupación centrada en aspectos relativos a la limpieza de canales y acequias y a la mantención de áreas verdes, sin un mayor cuidado por el uso responsable del recurso hídrico. 

c) Ciertas discrepancias regulatorias de las ordenanzas con la regulación general en materia de aguas. 

Propuestas

- i) Formación y capacitación jurídica en materia de Derecho de Aguas.
- ii) Promover la elaboración y uso de ordenanzas tipo por macrozonas.

2. Aguas

Hallazgos:



a) Excesiva uniformidad regulatoria, que no responde a las diferencias geográficas y climáticas del país. 



b) Preocupación centrada en aspectos relativos a la limpieza de canales y acequias y a la mantención de áreas verdes, sin un mayor cuidado por el uso responsable del recurso hídrico. 

c) Ciertas discrepancias regulatorias de las ordenanzas con la regulación general en materia de aguas. 

Propuestas

- i) Inclusión de directrices vinculadas al uso sostenible y sustentable del agua.
- ii) Formación y capacitación jurídica en materia de Derecho de Aguas y Medio Ambiente.

b) Hermeticismo y falta de transparencia en la elaboración y publicación de ordenanzas



c) Escasa calidad técnica y efectividad (regulación casuística, reactiva a fenómenos locales y/o aislados)

b) Escasa articulación con el ordenamiento jurídico público.

2. Aguas



Hallazgos:

a) Excesiva uniformidad regulatoria, que no responde a las diferencias geográficas y climáticas del país.

b) Preocupación centrada en aspectos relativos a la limpieza de canales y acequias y a la mantención de áreas verdes, sin un mayor cuidado por el uso responsable del recurso hídrico.

c) Ciertas discrepancias regulatorias de las ordenanzas con la regulación general en materia de aguas.



Hallazgos:

a) Multitud de ordenanzas

b) Sanciones desproporcionadas

c) Excesiva casuística

d) Gradualismo en la actualización de los criterios regulatorios

Propuestas

- i) Formación y capacitación jurídica en materia de Derecho de Aguas.
- ii) Revisión y modificación de ordenanzas y ajuste a la normativa vigente.

3. Bienes de uso público

Hallazgos:

a) Excesiva generalidad y uniformidad regulatoria, no respondiendo necesariamente a las diferencias geográficas y climáticas del país.



b) Escasa articulación y dispersión de temáticas tratadas en ordenanzas de bienes de uso público.



Propuestas

- i) Formación y capacitación jurídica en materia de bienes de uso público.
- ii) Promover la elaboración y uso de ordenanzas tipo por macrozonas.
- iii) Generar una fórmula de articulación entre las comunas de un mismo *espacio urbano metropolitano*.

3. Bienes de uso público

Hallazgos:

a) Excesiva generalidad y uniformidad regulatoria, no respondiendo necesariamente a las diferencias geográficas y climáticas del país.



b) Escasa articulación y dispersión de temáticas tratadas en ordenanzas de bienes de uso público.



Propuestas

- i) Promocionar y apoyar la efectiva y adecuada elaboración de ordenanzas en este ámbito.
- ii) Promover la elaboración y uso de ordenanzas tipo por macrozonas. Por ejemplo, caso de especies vegetales.
- iii) Generar una fórmula de articulación entre las comunas de un mismo *espacio urbano metropolitano*, o que compartan una unidad geográfica determinada (por ejemplo, una cuenca).

4. Sanciones

Hallazgos:

- a) Multas excesivas u omisión de sanciones 
- b) Sanciones distintas a la multa 
- c) Excesivas facultades de los fiscalizadores 
- d) Graduación de infracciones y ausencia de criterios para aplicar sanciones 

Propuesta

Utilización de la sanción como medida de última ratio.

Establecimiento de medidas previas:

- a) incentivos al cumplimiento
- b) planes de mitigación
- c) compensación de infracciones cometidas

4. Sanciones

Hallazgos:

- a) Multas excesivas u omisión de sanciones 
- b) Sanciones distintas a la multa 
- c) Excesivas facultades de los fiscalizadores 
- d) Graduación de infracciones y ausencia de criterios para aplicar sanciones 

Propuesta

Inserción en programas de capacitación o educación en materia de uso de bienes de uso público y de aguas.

4. Sanciones

Hallazgos:

- a) Multas excesivas u omisión de sanciones 
- b) Sanciones distintas a la multa 
- c) Excesivas facultades de los fiscalizadores 
- d) Graduación de infracciones y ausencia de criterios para aplicar sanciones 

Propuesta

Inserción en programas de capacitación o educación en materia de uso de facultades normativas de municipios.



b) Escasa articulación y dispersión de temáticas tratadas en ordenanzas de bienes de uso público.



4. Sanciones

Hallazgos:

- a) Multas excesivas u omisión de sanciones
- b) Sanciones distintas a la multa
- c) Excesivas facultades de los fiscalizadores
- d) Graduación de infracciones y ausencia de criterios para aplicar sanciones



responde a las

a la limpieza de
as verdes, sin un
o hídrico.

denanzas con la

Propuesta

Establecimiento de reglas objetivas de determinación de sanciones.

