

PERSPECTIVA MUNICIPAL

FEBRERO

TENSIONES A PARTIR DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS Y CARABINEROS DE CHILE EN MATERIA DE SEGURIDAD. ANALISIS DEL DICTAMEN N° OF 29008

Por **Catalina Riquelme**, cientista política e
investigadora del Instituto Libertad

2026

INTRODUCCIÓN

La presente perspectiva aborda un análisis politológico sobre las competencias que tienen los municipios en materia de fiscalización sobre el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, a partir de una ordenanza creada por una municipalidad de la Región metropolitana.

La Contraloría General de la República ha determinado que esta facultad excede las competencias de los municipios, dado que esta corresponde exclusivamente de carabineros de Chile.



A partir de una denuncia realizada a la Contraloría se exhibe que una municipalidad de la Región metropolitana habría dictado una ordenanza sobre ingesta de alcohol en la vía pública, excediendo las competencias que la ley le confiere a los municipios en este ámbito, pues permitiría que los inspectores municipales cursen infracciones (Contraloría General de la República, 2026).

El municipio por su parte, informó que, por mandato legal, las municipalidades deben propender al correcto mantenimiento de los bienes municipales y nacionales de uso público, colocándolas en una posición de garante frente a la comunidad, tanto en su conservación como en su correcto uso, no permitiendo que la acción de terceros merme el fin para el que estos se encuentran dispuestos.

Argumenta además que la ordenanza en cuestión cumple con reproducir la prohibición legal existente de consumir alcohol en la vía pública, con el fin de resguardar, por medio de la potestad normativa que está entregada a las municipalidades, dichos bienes. La contraloría mediante sus fundamentos jurídicos expone que: de acuerdo con el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y 2° de la ley N° 18.575, los órganos integrantes de la Administración, entre los que se encuentran las municipalidades, deben someter su acción a la Carta Fundamental y a las disposiciones dictadas conforme a ella, siendo válidas sus actuaciones solo en la medida que éstas se enmarquen dentro de su competencia y se verifiquen en la forma prevista por el ordenamiento jurídico (Contraloría General de la República, 2026).

Por ello, si bien el artículo 12 de la ley N° 18.695 faculta a las municipalidades para dictar ordenanzas -normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad-, el ejercicio de tal potestad debe, necesariamente, sujetarse de manera estricta al marco fijado por el ordenamiento jurídico en relación con la respectiva materia (aplica dictámenes N°s. 86.870, de 2014 y E381858, de 2023).

Por su parte, el inciso primero del artículo 25 de la Ley de Alcoholes, contenida en el artículo primero de la ley N° 19.925, establece que se prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en calles, caminos, plazas, paseos y demás lugares de uso público.

La contravención a esta prohibición será sancionada con alguna de las medidas que dicho inciso señala.

Enseguida, el inciso primero del artículo 26 de la anotada Ley de Alcoholes prevé que lo dispuesto en el citado artículo 25 también tendrá lugar respecto de “quienes fueren sorprendidos en la vía pública o en lugares de libre acceso al público en manifiesto estado de ebriedad” (Contraloría General de la República, 2026).

En este contexto, el artículo 27, inciso primero, de la norma en análisis dispone que, en los casos a que se refieren los dos artículos precedentes, el infractor será conducido por Carabineros a un cuartel policial para dar cumplimiento a los trámites que se indican en dichos artículos y para proteger su salud e integridad, en conformidad a los incisos que siguen.

Finalmente, en lo que interesa, el artículo 28 establece el procedimiento que tiene lugar ante Carabineros cuando un menor de dieciocho años de edad fuere sorprendido realizando alguna de las conductas prohibidas en los referidos artículos 25 y 26.

Por otra parte, conforme a lo dispuesto en los artículos 5°, letra c), 36 y 63, letra f), de la ley N° 18.695, una de las atribuciones esenciales de las entidades edilicias y, en particular de sus alcaldes, es administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna.

Puntualizado lo anterior, en lo que se refiere a las facultades de las municipalidades en materia de seguridad, se debe considerar que el artículo 4°, letra j), de la ley N° 18.695, dispone que esas entidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal, sin perjuicio de las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de las Fuerzas de Orden y Seguridad (Contraloría General de la República, 2026).

Al respecto, la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Control -contenida, entre otros, en el dictamen N° 15.919, de 2017-, precisa que la normativa ha permitido a las entidades edilicias ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública de la comuna respectiva, de manera que aquellas se encuentren habilitadas para adoptar medidas referidas a dicho ámbito, siempre que ello no implique invadir las atribuciones de los organismos competentes en la materia.

Del mismo modo, es oportuno hacer presente que determinados cuerpos legales han conferido atribuciones específicas de supervigilancia a las municipalidades, como sucede con la figura del “inspector municipal”, prevista, a modo de ejemplo, en los artículos 3° y 14 de la ley N° 18.287, y 56, 156 y 188 de la ley N° 18.290 (aplica dictámenes N°s. 15.919, de 2017 y 2.569, de 2021).

Concordante con lo expresado, los dictámenes N°s. 46.880, de 2010 y 75.296, de 2013, concluyen que la participación municipal en asuntos de seguridad ciudadana que regula el citado artículo 4°, letra j), de la ley N° 18.695, solamente puede constituir una labor de apoyo y colaboración a los organismos del Estado a los cuales el ordenamiento jurídico les ha otorgado atribuciones específicas en la materia, acciones que, en todo caso, los municipios han de llevar a cabo en forma coordinada con tales entidades (Contraloría General de la República, 2026).

Respecto del análisis la Contraloría cita el decreto alcaldicio N° 2.647, de 2024, de la Municipalidad, donde aprobó la “ordenanza sobre ingesta de alcohol en la vía pública en la comuna”, teniendo presente para ello que, según se expresa en dicho acto, “el consumo de alcohol en el espacio público constituye una problemática que afecta el correcto aprovechamiento por parte de las personas de los bienes nacionales de uso público, además de transformarse en un factor de riesgo para la seguridad de quienes los concurren”.

Así, el artículo 4°, inciso final, del referido instrumento comunal indica que “La sola tenencia de bebidas alcohólicas abiertas, contenidas en un recipiente no sellado, y que, en conjunto con otras circunstancias, como el estado etílico, facultara a Carabineros y a los miembros de inspección municipal y seguridad pública para fiscalizar y cursar la respectiva multa de ser procedente” (Contraloría General de la República, 2026).

Por su parte, el artículo 6° dispone, en lo atinente, que “en caso que la fiscalización sea hecha por funcionarios de seguridad pública, éstos no estarán facultados para requisar y destruir el producto, pero sí para cursar las multas correspondientes”.

Luego, el artículo 9° establece que corresponderá a Carabineros, en coordinación a la Dirección de Seguridad Pública, velar por el cumplimiento de la ordenanza y su fiscalización.

Estos podrán actuar de forma conjunta o separada, en cualquier horario, con el objeto de resguardar el cumplimiento de dicha normativa, siempre dentro de las facultades que cada institución tiene para realizar las funciones encomendadas.

Pues bien, considerando la normativa y jurisprudencia antes reseñadas, cabe concluir que las entidades edilicias deben ejercer la competencia que se les ha entregado sobre los bienes nacionales de uso público en su estricto ámbito de aplicación, esto es, en lo que respecta a su administración, por lo que no corresponde que mediante una ordenanza confieran a los funcionarios municipales atribuciones que no dicen relación con esa potestad y que, además, son propias de otros organismos.

Por ende, no se ajusta a derecho que por medio del aludido acto administrativo, la Municipalidad entregue directamente a los inspectores municipales la facultad de infraccionar a quien sea encontrado consumiendo bebidas alcohólicas y/o en manifiesto estado de ebriedad en los bienes nacionales de uso público de la comuna, pues aquello es competencia de Carabineros de Chile (Contraloría General de la República, 2026).

Finalizando en su dictamen que corresponde que dicho municipio adopte las medidas pertinentes, con el objeto de dejar sin efecto o adecuar la ordenanza de la especie a la normativa vigente (Contraloría General de la República, 2026).

Análisis del Dictamen:

La seguridad pública se ha posicionado como uno de los ejes de mayor conflictividad institucional tanto a nivel nacional como local en Chile.

El denominado gobierno de emergencia que busca instalar el actual mandatario es una señal más de que la seguridad se encuentra en el eje de las decisiones que la clase política busca responder en corto plazo.

En razón de lo anterior la ciudadanía exige respuestas, y a nivel municipal, los alcaldes sufren presión electoral directa ya que son ellos quienes se encuentran mas cerca de la ciudadanía.

Aun y a pesar de que son organismos descentralizados y autónomos deben ceñirse a la normativa vigente sobre todo en la materia a tratar.

A raíz de la aprobación de la Ley de Seguridad Municipal, varios municipios han tomado acciones con el objeto, por ejemplo, de mejorar la fiscalización a fin de hacer cumplir los mandatos legales y sobre todo buscando resguardar el bienestar de la población.

El Dictamen en cuestión se inserta precisamente en las tensiones que evocan las competencias que por una parte tienen los municipios, pero por otra tienen las fuerzas de orden y seguridad interior.

Para el caso de estudio, la Municipalidad en cuestión, promulgó un decreto que facultaba a los inspectores municipales para aplicar multas por consumo de alcohol o ebriedad en la vía pública a lo que la Contraloría resolvió que esta competencia sobrepasa la jurisdicción municipal y que solo Carabineros posee la facultad para ello.

Más allá de lo jurídico es interesante analizar como se gestionan los diversos procesos políticos en el que distintos niveles de Estado disputan el uso y control de la seguridad, donde además a nivel local, los alcaldes buscan continuamente generar resultados, tendientes a materializarse en futuras reelecciones.

En términos politológicos, es posible observar una tensión entre la descentralización funcional y el monopolio estatal de la fuerza, un dilema clásico en la teoría del Estado moderno y de la que Max Weber aportó desde su estudio y desarrollo de su teoría.

En primer término es necesario analizar la municipalización de la seguridad como eje y utilización de un recurso político electoral.

En Chile los municipios no tienen competencias policiales, si bien existen las Direcciones de Seguridad Pública, lo que buscan estos departamentos es la prevención del delito, y con la reciente publicación de la Ley de Seguridad a nivel municipal, mejorar la coordinación que existe entre los mismos y Carabineros. De acuerdo a Lipsky, (1980) y Stone (2012) cuando el nivel central no responde a expectativas de la ciudadanía, el nivel local amplía su accionar simbólico.

La ordenanza en sí que se revisó justificaba su dictación afirmando que el beber alcohol perjudica el buen uso de los bienes nacionales de uso público y representa un peligro para la seguridad.

Lo anterior implica que normativas de este tipo responden a claros incentivos políticos, puesto que los alcaldes son autoridades elegidas popularmente, la seguridad es la mayor preocupación de los ciudadanos y es el municipio la primera puerta de entrada al Estado.

Por eso, las autoridades locales, aunque no posean el monopolio de la fuerza, se esfuerzan por ampliar su ámbito de acción.

Desde la teoría del incrementalismo (Lindblom, 1959), esto se traduce en una multiplicación paulatina de funciones a través de pequeñas innovaciones administrativas, tales como ordenanzas, inspectores, patrullajes, entre otros, que no alteran formalmente la estructura estatal, pero sí la práctica del poder.

En segundo término, la ordenanza permitía a los inspectores municipales aplicar multas, siendo esta es la cuestión fundamental: la multa es una potestad sancionatoria y la sanción implica poder estatal.

Aunque el objeto de la política local aplicada busca generar mayor seguridad, finalmente termina tensionando las competencias entre un órgano municipal y uno de seguridad.

De esta manera la Contraloría, basada en el principio de juridicidad argumenta acertadamente que los órganos del Estado solo pueden actuar dentro de sus competencias, lo que nos lleva adicionalmente a la aplicación del principio de legalidad en todo su accionar.

En tercer lugar, los municipios entonces cumplen un rol colaborador de la seguridad a nivel local, lo que se traduce en que la función policial sigue siendo centralizada en su aplicación y el organismo local cumple un rol abogado más a la prevención.

Las implicancias de este análisis refuerzan que, el Estado mantiene el monopolio exclusivo de la fuerza, no hay descentralización efectiva en materia de funciones que tengan relación con la seguridad a nivel municipal y finalmente que aun cuando los alcaldes busquen generar mecanismos innovadores de control urbano y seguridad, la Contraloría seguirá ejerciendo un rol clave como arbitro legal.

Finalmente, si bien las municipalidades son organismos descentralizados, esta descentralización tiene limites claros, los municipios pueden prevenir, gestionar, coordinar, más no ejercer por ellos mismos el uso coercitivo de la fuerza.



Referencias:

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2025). Ley N° 18.695: Orgánica constitucional de municipalidades. Última modificación: 06 de abril de 2023. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>

Contraloría General de la República. (2026). Dictamen OF29008N26, 10 de febrero de 2026. Extraído de <https://www.contraloria.cl/buscadorpdf/dictamenes/OF29008N26/html>

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.

Lindblom, C. (1959). The science of muddling through. Public Administration Review, 19(2), 79-88.

Stone, D. A. (2012). Policy paradox: the art of political decision making (3. ed.). W. W. Norton.



CONTACTO

INSTITUTO LIBERTAD

Galvarino Gallardo 1509,
Providencia, RM.

+56 2 27201700

www.institutolibertad.cl

comunicaciones@institutolibertad.cl

