

APROXIMACIÓN A LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Dr. (©) Ramón Huidobro Salas

SUMARIO: **I.** Los orígenes y evolución de la responsabilidad extracontractual de las municipalidades. **II.** El actual sistema chileno de responsabilidad extracontractual de las municipalidades.

En este trabajo se expondrá la institución de la responsabilidad extracontractual de las municipalidades, su perspectiva general y su concepto actual, con el objeto de efectuar una aproximación histórico evolutiva en esta materia.

I. LOS ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LAS MUNICIPALIDADES

La historia de Chile nos muestra en sus orígenes que este principio de responsabilidad es ampliamente aplicado ya en la época colonial. Esta afirmación se demuestra claramente en el caso de un nombramiento o algún otro acto dictado por el cabildo y que fuera considerado injusto o ilegal, pues dicho agravio habilita a cualquier vecino para contradecirlo o impugnarlo.¹

Nos señala ALFONSO VALDEBENITO INFANTE que idéntico principio fue consagrado en la "Ley Orgánica de 1887, considerándolo una verdadera acción popular, al establecer que cualquier ciudadano podrá reclamar ante la municipalidad o alcalde contra sus omisiones y resoluciones ilegales cuando éstas fueren de carácter general". Asimismo, lo ratifica con la misma amplitud "la ley de comuna autó-

¹ VALDEBENITO INFANTE, Alfonso, *Evolución jurídica del Régimen Municipal de Chile (1541-1971)*, Editorial Jurídica de Chile, 1973, p. 205.



noma y la legislación vigente, art. 115 de la Ley N° 11.860. Si afectan sólo el interés particular de una o más personas, únicamente éstas pueden reclamar”.²

Nos agrega este autor que “El principio tradicional en lo relativo a la responsabilidad civil ha sido, desde 1887, que toda persona agraviada por una resolución ilegal de la municipalidad, por actos o decretos ilegales de los alcaldes, por omisiones graves en el cumplimiento de los deberes que imponen las leyes, tendrá acción civil para ser indemnizada solidariamente por los que la acordaren, ejercitaren o cometieren. Esta responsabilidad, contemplada en los artículos 111 y 112 de la Ley N° 11.860, de 14 de diciembre de 1955, se encuentra ampliamente reglamentada en los artículos 2314 y 2317 del Código Civil”.³

No entraremos a recordar las teorías de la responsabilidad extracontractual imperantes en esa época, pero en síntesis podemos establecer que el centro de la discusión estaba constituido por la determinación de si el municipio, como persona jurídica de Derecho público, podía responder civilmente y en qué casos correspondía hacerlo.

Al respecto, autores como HORACIO VERGARA VERGARA argumentaban que no existía ningún inconveniente para que respondiera patrimonialmente una corporación pública.⁴

Dar respuesta a la pregunta siguiente era más difícil. Algunos sostenían que solamente sería responsable cuando actuara como poder público y no como simple particular, recurriendo a la teoría de los actos de autoridad y de gestión, como si fuera posible asignar una suerte de doble personalidad a este órgano público.⁵

DOMINGO HERNÁNDEZ EMPARANZA, por su parte, nos señala que la responsabilidad civil en que pueden incurrir las municipalidades y sus órganos, por su actividad contractual o extracontractual, estaba regulada hasta 1976 por la Ley N° 11.860, de 14 de diciembre de 1955, en sus artículos 111 a 113, sin perjuicio de las normas supletorias contenidas en el Título 35 del Libro IV del Código Civil, artículos 2314 a 2334.⁶

² VALDEBENITO INFANTE, A., ob. cit., p. 205.

³ VALDEBENITO INFANTE, A., ob. cit., pp. 206 y 207.

⁴ VERGARA VERGARA, Horacio, *Régimen Municipal en Chile*, Memoria de Prueba, 1935, p. 55.

⁵ GUZMÁN PALACIOS, Jaime, *Atribuciones, deberes y responsabilidades de los alcaldes*, Memoria de Prueba, 1937, p. 110.

⁶ HERNÁNDEZ EMPARANZA, Domingo, en “Responsabilidad del Estado por actividad municipal”, en *Gaceta Jurídica*, 17, 1978, p. 2.



En este mismo sentido, agrega este autor que “los artículos mencionados de la antigua ley orgánica de municipalidades contemplaban una forma de responsabilidad civil que afectaba solamente a regidores y alcaldes por:

- a) los actos o decretos ilegales en que intervinieren;
- b) las omisiones graves en el cumplimiento (111), de los deberes que les imponen las leyes (112).

El plazo para poder ejercitar estas acciones era sumamente breve: sesenta días a contar de la fecha del acuerdo o acto impugnado (art. 112 cit.)”.⁷

Asimismo, HERNÁNDEZ EMPARANZA nos comenta que los tribunales de justicia, interpretando restrictivamente estas normas, estimaron que la responsabilidad de los alcaldes en materia civil, cuando acordaren una resolución ilegal, no se transmitía a la municipalidad, criterio que también ocasionalmente habría sostenido la jurisprudencia administrativa.⁸

Esta tesis pugnaba con principios básicos ya contenidos en el Código Civil, respecto de las personas jurídicas como sujetos de derecho, de cuya aplicación no excluía a las municipalidades.

Aunque algunos fallos –los menos, señala HERNÁNDEZ EMPARANZA–, reconocieron la responsabilidad indirecta que a las municipalidades podía caber en los daños causados por “hecho de sus dependientes” (art. 2320 del Código Civil), rondando incluso planteamientos cercanos a la doctrina de la falta de servicio.⁹

La situación ya descrita prosigue hasta la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, el DL N° 1.289, de 14 de enero de 1976.¹⁰

La citada disposición legal, en su artículo 62, establece que “La responsabilidad civil de la municipalidad podrá ser contractual o extracontractual.

La responsabilidad contractual se regirá por las disposiciones de esta ley, por las del Código Civil y por los principios reguladores de los contratos administrativos.

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

¹⁰ Señala Hernández Emparanza que “todas estas situaciones, que la doctrina y jurisprudencia más avanzadas incluyen bajo el concepto de la ‘responsabilidad sin falta’ u objetiva, han sido ampliamente recogidos en los artículos 61 a 63 de la nueva ley orgánica de municipalidades”. HERNÁNDEZ EMPARANZA, Domingo, ob. cit., p. 3.



La responsabilidad extracontractual procederá principalmente para indemnizar los perjuicios que sufran uno o más usuarios de los servicios municipales cuando éstos no funcionan, debiendo hacerlo o lo hagan en forma diferente".¹¹

Las acciones para hacer efectiva la responsabilidad civil del alcalde y de los funcionarios municipales y la responsabilidad extracontractual de la municipalidad prescriban en un año, contado desde la fecha en que se produjo el perjuicio.¹²

El procedimiento jurisdiccional aplicable para hacer efectiva esta responsabilidad, se encontraba contenido en el artículo 5º transitorio de ese cuerpo legal, aplicable mientras no se dictara la ley general de lo contencioso-administrativo. Este procedimiento es el origen de nuestro actual reclamo de ilegalidad municipal.

II. EL ACTUAL SISTEMA CHILENO DE RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DE LAS MUNICIPALIDADES

Actualmente en todos los ámbitos del ejercicio de la función administrativa, incluida la municipal, implica que ésta sea realizada con responsabilidad. Este principio base de nuestro Estado de Derecho también está presente en el ámbito local.

El primer aspecto a considerar en este sentido radica en que la Administración Municipal forma parte integrante de la Administración del Estado, constatación de la cual se desprende que a ella le son plenamente aplicables los principios generales que la rigen, entre ellos el de la responsabilidad. Las características de este principio, también aparecen vigentes en el ámbito municipal, partiendo por

¹¹ La línea jurisprudencial iniciada con la sentencia dictada en los autos "Eliana Tirado con Municipalidad de La Reina", en la cual se describe y acoge la responsabilidad municipal por falta de servicio y se define el daño moral en materia pública, establece un claro referente en la materia. Sobre este tema véanse: SOTO KLOSS, Eduardo, *RDJ*, tomo 78 (1981), II, 5, pp. 35-44. También, del mismo autor: *Derecho Administrativo. Bases Fundamentales*, Editorial Jurídica de Chile, 1996, t. II, pp. 328-345. Respecto de la orientación doctrinal bajo el D.L. N° 1.289, de 1976, puede consultarse: HERNÁNDEZ, Domingo, "Responsabilidad del Estado por actividad municipal", en *RDP* N° 24 (78), pp. 145 y ss., en especial p. 149. CALDERA DELGADO, Hugo, *Sistema de Responsabilidad Extracontractual del Estado en la Constitución Política de 1980*, Editorial Jurídica de Chile, 1982, pp. 208-212. PIERRY ARRAU, Pedro, "De la responsabilidad extracontractual de las municipalidades", en *Anuario de Derecho Administrativo II*, Edición Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, 1976, pp. 195-208.

¹² Artículo 63, D.L. N° 1289, de 1976.



la regla general de la independencia de responsabilidades que la gobierna, distinguiendo nítidamente las responsabilidades civiles, contractuales y extracontractuales, penales o administrativas que puedan derivar de un hecho dañoso o perjudicial.

En cuanto a la responsabilidad civil extracontractual municipal, cabe señalar que en nuestro actual ordenamiento jurídico se configura desde el artículo 38, inciso 2º, de la Constitución Política de la República, desarrollándose en el artículo 4º del DFL N° 1/19.653, de 17 noviembre 2001, texto refundido de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, y en el artículo 142 del DFL N° 1/2006, de 26 julio 2006, que contiene el texto refundido de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Estas normas consagran la responsabilidad extracontractual de las municipalidades, fundándola en la lesión antijurídica causada a una persona o a sus bienes por el desarrollo de la función municipal, sea esta acción u omisión, lícita o ilícita, con falta o sin falta de servicio.¹³

Desde esa perspectiva, la lesión antijurídica implica que exista un acto u omisión de origen municipal, emanado de un órgano de la administración local que cause daño y que el particular dañado no esté jurídicamente obligado a soportarlo.¹⁴ Esta extensión del principio de responsabilidad aparece desde la propia expresión de la norma que lo contiene, pues al señalar que las municipalidades responden *principalmente* por falta de servicio, no excluye otras formas de responsabilidad objetiva, sino que precisamente las incluye. En efecto, esta redacción de la ley municipal es diferente a la contenida en el actual 42 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que no incluye en su texto la expresión “principalmente”. Por ello, los actos u omisiones que ejecutan los órganos municipales y sus funcionarios, en ejercicio de sus funciones o derivados de ilícitos en el ejercicio de las mismas que produzcan daño, también generan este tipo de responsabilidad.¹⁵

¹³ FIAMMA OLIVARES, Gustavo, “La acción constitucional de responsabilidad y la responsabilidad por falta de servicio”, en *Revista Chilena de Derecho*, PUC, vol. 16 N° 2, julio-agosto, 1989, p. 429 y ss.

¹⁴ FIAMMA OLIVARES, Gustavo, art. cit., pp. 434 y 435.

¹⁵ Para el análisis jurisprudencial de la responsabilidad municipal bajo la Ley N° 18.695, puede consultarse: SOTO KLOSS, Eduardo, “La responsabilidad de las municipalidades por los daños que produzca su inactividad/falta de servicio: principios básicos (Notas para un recuento jurisprudencial)”, en *Ius Publicum* N° 18, 2007, pp. 65-72.



En síntesis, hoy podemos distinguir los siguientes supuestos para la existencia de responsabilidad extracontractual municipal:

- a) Que exista un acto u omisión, legal o ilegal.
- b) Que exista un daño a una persona o sus bienes.
- c) Que exista una relación causal entre el acto u omisión y el daño producido.
- d) Que esta persona dañada no esté jurídicamente obligada a soportar ese daño (antijuridicidad).

El desarrollo doctrinal y jurisprudencial de esta importante y trascendente materia queda en manos de la doctrina y los tribunales de justicia, que al parecer en esta oportunidad se han fundido en una argumentación unívoca, acorde con el bien común, los derechos de las personas y el Estado de Derecho.