



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CHILE

PROGRAMA DE MAGISTER EN DERECHO

TESIS

“EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE LA JUSTICIA LOCAL EN CHILE”

Profesor: Dr. Ramón Huidobro Salas

Alumno: Rodrigo Henríquez Figueroa

Santiago, Junio 2024

I.	INTRODUCCIÓN:	4
II.	CAPÍTULO I. RESEÑA HISTÓRICA, ORIGEN, NATURALEZA, LEGISLACIÓN APLICABLE Y ESCENARIO ACTUAL DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL EN CHILE ⁶	
1.	Origen e historia de los Juzgados de Policía Local.....	6
2.	Legislación y normativa aplicable a estos tribunales.	11
3.	Organización, atribuciones y competencia. Doble Dependencia.	12
4.	Panorama actual de la judicatura local en Chile.	14
III.	CAPITULO 2. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE LA JUSTICIA LOCAL EN CHILE. LISTADO DE MATERIAS. ANÁLISIS DE AQUELLOS PROCEDIMIENTOS MÁS RELEVANTES.....	16
1.	Notas y comentarios sobre el control judicial de los actos de la Administración. En particular sobre el control judicial de los actos municipales y una tutela judicial efectiva.	16
2.	Control de los actos administrativos ante los Juzgado de Policía Local. En particular de las actuaciones u omisiones municipales.	18
3.	Listado taxonómico de los procedimientos contenciosos administrativos que pueden llegar a conocer y resolver los juzgados de policía local.	20
4.	Análisis en particular de los procedimientos contencioso administrativos de mayor relevancia, según parecer del autor.	23
a)	4.a. - Contencioso administrativo derivado de infracciones a la Ley N°19.496 de Protección a los Derechos de los Consumidores.	23
b)	4. b.- Contencioso administrativo derivado de infracciones al DFL Minvu 458 de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza.	28
c)	4. c.- Contenciosos administrativos derivados de la Ley N°18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios. (En adelante LVPE).....	34
d)	4. d.- Contenciosos administrativos derivados de la Ley N° 19.925 Sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas. Clausuras de establecimientos y caducidad de patentes de alcoholes.....	36
e)	4. e.- Contenciosos administrativos derivados de la Ley N.º 20.283 sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal.	42
f)	4. f.- Contenciosos administrativos derivados del D.F.L N°1 DEL 2009 que fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.290 de Tránsito. Calificación de la idoneidad moral para obtener o renovar licencia de conducir.	46
IV.	CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RESPECTO A SENTENCIAS DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA POR JUECES DE POLICÍA LOCAL SOBRE MATERIAS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS RELEVANTES.	49
1.	Análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional en requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, respecto a contenciosos administrativos	

<i>derivados del Decreto con Fuerza de Ley N°458 que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza. Legalidad, tipicidad y proporcionalidad de las sanciones.....</i>	<i>49</i>
<i>a) 1.a) Antecedentes preliminares. Cuestión de constitucionalidad.....</i>	<i>49</i>
<i>b) 1.b.- Por acoger los requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 20 de la LGUC (STC ROLES 9129-2020, 9171-2020, 10922-2021)</i>	<i>52</i>
<i>c) 1.c.- Por rechazar el requerimiento (STC ROLES 3099-2016, 12158-2021, 12795-2022, 12996-2022, 13.402-2022)</i>	<i>57</i>
<i>d) 1.d.- Análisis y comentarios</i>	<i>61</i>
<i>2. Análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad derivados del contencioso administrativo previsto en el artículo 207 letra b) Ley N°18290 de Tránsito.....</i>	<i>63</i>
<i>a) 2.a. - Constitucionalidad del Artículo 207 letra b) Ley de Tránsito. Planteamiento.</i>	<i>64</i>
<i>b) 2.b.- Por acoger el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del Artículo 207 letra B) de la Ley de Tránsito. (STC Roles N° 3.000-2016, 2.896-2015, 2254-2012, 2045-2011).</i>	<i>66</i>
<i>c) 2.c.- Por rechazar el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 207 letra b) de la Ley de Tránsito. (STC Roles 2402-2016, 1961-2011, 1960-2011, 1804-2010)</i>	<i>70</i>
<i>d) 2.d.- Comentarios y propuestas respecto a la aplicación del artículo 207 letra b) de la Ley de Tránsito y en específico su relación con el principio non bis in ídem.....</i>	<i>73</i>
V. CAPITULO 4. CONCLUSIONES Y RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	81
.....	
VI. BIBLIOGRAFÍA	88
VII. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL	90
VIII. JURISPRUDENCIA TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA, JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA Y PROYECTOS LEGISLATIVOS	91

I. INTRODUCCIÓN:

En el ordenamiento jurídico chileno existen múltiples acciones jurisdiccionales creadas en materia contencioso administrativa para reclamar o impugnar actuaciones u omisiones de la Administración que lesionen o pongan en riesgo intereses de los particulares, las que muchas veces son desconocidas por la comunidad en general. Lo anterior sumado al uso, muchas veces excesivo, de la acción de protección de garantías constitucionales, situación que ha derivado en la excesiva utilización de esta última como una herramienta para atacar actuaciones u omisiones de la Administración, pero cuya finalidad garantista y cautelar, ni su procedimiento se encuentran diseñados para avocarse al conocimiento y resolución de un conflicto contencioso administrativo.

La problemática anterior se ve agravada por la técnica legislativa utilizada para suplir la ausencia de un contencioso administrativo general, a través del establecimiento de numerosas acciones y recursos especiales cuyo conocimiento corresponderá al juez ordinario o a los tribunales superiores de justicia, o bien, mediante la creación de tribunales especiales fuera del poder judicial, con competencia en materias contencioso administrativas de carácter técnico o sectorial.

En efecto no existe en nuestro ordenamiento una jurisdicción contencioso administrativa general, con competencia para conocer los conflictos de esta naturaleza que deriven de la actividad de los órganos administrativos ni tampoco un procedimiento general al que deban sujetarse los órganos que ejercen jurisdicción contencioso administrativa.

Conforme a lo anterior y con la finalidad de contribuir al conocimiento de aquellos recursos y reclamaciones contencioso administrativos especiales dispersos en distintas leyes especiales, cuyo conocimiento corresponde a la judicatura local, el objeto del presente trabajo es analizar, recopilar y sistematizar estas acciones contenciosas administrativas especiales que se encuentren vigentes, profundizando en los procedimientos y particularidades de las que, a juicio del autor, presentan mayor interés y relevancia.

En primer término, se abordará someramente el origen, naturaleza, estatuto y competencia de los juzgados de policía local, con especial énfasis en su labor como órgano jurisdiccional garante de derechos de los particulares frente a la Administración, para determinar si se garantiza de manera correcta y efectiva el acceso a la justicia de los particulares cuando se sienten agraviados con un acto de la Administración, en particular por actos administrativos municipales.

En segundo lugar, en el siguiente capítulo se elaborará un listado taxativo y taxonómico de todas las acciones judiciales que pueden dar origen a un conflicto de tipo contencioso administrativo de conocimiento, juzgamiento y resolución de los juzgados de policía local, para luego analizar en profundidad los elementos, requisitos y principales características de aquellos que, a juicio del autor, resultan más interesantes.

Luego, en el tercer capítulo se realiza un análisis jurisprudencial de sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentados por particulares en contra de alguna disposición legal cuya aplicación al caso en concreto corresponde a los jueces de policía local, analizando las posturas de los ministros y ministras para acoger o rechazar los requerimientos, según sea el caso y proponiendo comentarios al respecto. En específico se analizan en primer lugar sentencias de la magistratura constitucional respecto a la aplicación del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcción y su eventual pugna con los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad de las sanciones. En segundo lugar, se examinan y comentan los pronunciamientos constitucionales en requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto a la aplicación del artículo 207 b) de la Ley de Transito N°18.290, y su eventual afectación a los principios de tipicidad, non bis in idem, y proporcionalidad de las sanciones.

Finalmente, y luego de analizados los distintos procedimientos contencioso administrativos que pueden ser resueltos ante la judicatura local, además de estudiar en detalle aquellos que parezcan más relevantes, así como los pronunciamientos de la magistratura constitucional al respecto, se proponen conclusiones al respecto, principalmente respondiendo a la pregunta principal de esta investigación y es que si se garantiza efectivamente un correcto acceso a la justicia a los particulares en este tipo de procedimientos contencioso administrativos que les corresponde conocer a los jueces y juezas de policía local.

II. CAPÍTULO I. RESEÑA HISTÓRICA, ORIGEN, NATURALEZA, LEGISLACIÓN APLICABLE Y ESCENARIO ACTUAL DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL EN CHILE

1. Origen e historia de los Juzgados de Policía Local

Actualmente a nivel local y comunal los juzgados de policía local son los órganos llamados a ejercer la jurisdicción para conocer y resolver las materias de su competencia, conforme lo dispone el artículo 76 de la Constitución Política de la Republica, en relación con la Ley N°15.231 que establece la organización y atribuciones de los juzgados de policía local.

Históricamente la justicia de policía local siempre ha estado adscrita al sistema municipal y de solución de conflictos locales por las materias que conocían, sin embargo esto cambió radicalmente pues el legislador aparte de ordenar a dichos tribunales realizar labores jurisdiccionales relativas al municipio y el orden comunal, comenzó a asignarles competencias en diversos aspectos para el conocimiento y juzgamiento de variadas materias que en general atañen a los usuarios base del sistema judicial, por lo general de menores recursos, constituyendo un hito fundamental el asegurar a dichos justiciables el derecho a recibir una justicia de calidad y expedita, que resuelva sus problemas dentro del ámbito local. Por tanto, este tipo de tribunales son los encargados de conocer y juzgar dentro de su territorio jurisdiccional infracciones a diversas normas de rango legal y/o reglamentario y que tienen directa relación con la comunidad local, contribuyendo fuertemente en la satisfacción de las necesidades de implementación, acceso de justicia y tutela judicial efectiva.

En los tiempos de la colonia existía una diversidad de tribunales con jurisdicciones propias, que en los hechos constituían un conjunto heterogéneo de jurisdicciones parciales carentes de coordinación, lo que unido a las contradicciones de las leyes de India, complicó al máximo la administración de justicia comunitaria, hasta que las cuestiones relativas a la administración y justicia local quedaron en manos de los denominados Cabildos, los cuales consistían en un organismo representativo de la comunidad para el buen funcionamiento de la ciudad y que tenía jurisdicción sobre el territorio de la misma.¹ Es así como la Constitución Política de la Republica del año 1818 estableció que a los Cabildos les correspondía la función de policía urbana y luego la Constitución Política de la Republica del año 1822 creó la figura de los jueces de paz, similares a los jueces

¹ Villalobos, Sergio. y otros (1989) "Historia de Chile". Santiago. Editorial Universitaria. pp.113- 116.

municipales españoles y a los jueces de conciliación franceses, cuya finalidad era acercar las posiciones de las partes con el propósito de encontrar una solución colaborativa, evitando tener que resolver la contienda en un juicio y una sentencia. Luego, en la Constitución Política de la República de 1823, se suprimió la figura de los Cabildos, reemplazándolos en sus funciones las municipalidades donde los alcaldes asumían las funciones de jueces de paz, creándose también los juzgados de conciliación.

A la luz de lo anterior se ha sostenido que la Constitución de 1822, realizó una especie de separación de poderes, modificando la estructura de la administración de justicia, pero manteniendo los Cabildos y estableciéndose, además, la figura de los jueces de paz, órganos ante quienes los ciudadanos debían acceder antes de presentar una demanda y ninguna persona podía comparecer a un juicio sin el correspondiente certificado de comparecencia ante el juez de paz. Estos jueces eran conciliadores y a esta instancia debía concurrir un escribano, con el objeto de levantar registro de los acuerdos alcanzados o de las negativas.² En consecuencia, un primer hito que inició con la separación de la administración de justicia comunal y la administración de justicia de los tribunales ordinarios, fue precisamente la creación en esta época de los juzgados de departamento y juzgados de instrucción.

La figura del juez de policía local propiamente tal surge en nuestro ordenamiento jurídico con la Ley de Municipalidades del año 1854, en la que se estableció que los alcaldes debían ejercer las funciones de juez de policía local en la cabecera de departamento o territorio municipal, a través de un procedimiento breve y sumario. Posteriormente, en una reforma del año 1887 a dicha normativa, se estableció que fueran los regidores quienes desempeñaran por turno mensual las funciones de juez de policía local, cuya competencia se refería a infracciones a ordenanzas, acuerdos municipales y reglamentos de policía. Luego, en el año 1891 se dictó la Ley de Comuna Autónoma, la que mantuvo la competencia de los municipios para la dictación de ordenanzas y reglamentos, pero les quitó a los alcaldes y regidores el ejercicio de todo tipo de función jurisdiccional, entregándose la administración de justicia a los tribunales ordinarios. Sin embargo, esta decisión se revirtió con la dictación de la Ley N° 2.960 del año 1914, la que ordenó restituir a los alcaldes la competencia para conocer y resolver contravenciones a disposiciones de índole municipal, además de conocer algunas faltas al Código Penal de la época.

² Valdebenito Infante, Alfonso (1973) “Evolución Jurídica del Régimen Municipal en Chile”. Editorial Jurídica de Chile, p. 4

Siguiendo con la evolución de la administración de justicia a nivel comunal, es posible indicar que en el año 1924 se dictó el Decreto Ley N° 22, primer cuerpo normativo que estableció la figura de los jueces y Juzgados de Policía Local como se conocen hoy en día, creando los cargos de jueces de policía local en las comunas de Santiago y Valparaíso. Luego en el año 1925, se dictó el Decreto Ley N° 740 que creó la figura de jueces de policía local en las comunas de Iquique, Antofagasta, Talca, Chillán, Concepción, Temuco y Valdivia y en las que tengan una entrada superior a doscientos mil pesos anuales, estableciendo que la administración de justicia local o comunal tenía que ser ejercida por un funcionario que debía contar con el título de abogado, para que, con el carácter de jueces locales, pudieran ejercer sus atribuciones con la independencia debida y las competencias y atribuciones necesarias, denominándose jueces de policía local. En aquellas comunas donde no existiera un juez de policía local, el alcalde podía seguir ejerciendo funciones jurisdiccionales.

Transcurridos unos años, se dictó la Ley N°6.827 de 1941, siendo la primera norma de rango legal que estableció la organización y atribuciones de los juzgados de policía local, alterando la naturaleza que estos tribunales tenían hasta ese momento, estructurándolos orgánicamente en cuanto a su organización, funciones y atribuciones con las mismas bases constitucionales y legales con las que se estructuran los tribunales del Poder Judicial, haciéndoles aplicables los principios propios de la función jurisdiccional tales como la independencia, inamovilidad, responsabilidad y legalidad. Además, esta normativa le entregó a las Cortes de Apelaciones la supervigilancia directiva, económica y correccional de estos tribunales, encomendándoles el conocimiento de una amplia gama de materias, como infracciones a ordenanzas, reglamentos, decretos municipales, infracciones de las señaladas en el Título III del Código Penal y delitos de vagancia y mendicidad.

Finalmente, en el año 1963 se promulga y publica la Ley N°15.231, que trata, hasta nuestros días, de todos los aspectos orgánicos de los juzgados de policía local, mientras en la parte procedimental la Ley N°18.287 se encargó de regular de forma exclusiva los procedimientos de estos juzgados.³

La sucesión de acontecimientos recién narrados permite colegir que los jueces de policía local son los herederos directos de las labores jurisdiccionales de los Cabildos en los tiempos de la Colonia, de los alcaldes y los jueces de paz en la Constitución de 1818, cuyas competencias, en su mayoría se relacionaban con infracciones o contravenciones a disposiciones de tipo municipal o reglamentario,

³ Fandiño Castro, Marco; Fibla Cerda, Gonzalo; Reyes Vidal, Ananías (2019) “Estudio exploratorio sobre los Juzgados de Policía Local en Chile”, Centro de Estudio de Justicia para las Américas (CEJA). p. 13

y muchas de estas, a su vez se vinculaban a la vida en comunidad o por determinadas relaciones de vecindad.

Actualmente es la Ley N°15.231 de 1963, la que regula la mayoría de las materias que conocen los juzgados de policía local, cuyo texto refundido se encuentra en el Decreto Supremo N° 307 del Ministerio de Justicia del año 1978. Luego, la Ley N° 20.554 del año 2012 creó juzgados de policía local en comunas en las que éstos aun no existían. A la competencia original sobre contravenciones a normas municipales que tuvieron los aludidos juzgados, se han ido agregando a lo largo de los años una serie de materias de la más variada índole, reguladas en más de 60 leyes sectoriales, atendido presumiblemente la necesidad de dar sede y cobertura jurisdiccional a conflictos nuevos que se fueron presentando a lo largo del tiempo en el país.⁴

Resulta menester agregar que conforme lo dispone la Ley N°15.231, en aquellas comunas en que no exista el cargo de juez de policía local, las funciones jurisdiccionales correspondientes serán desempeñadas por los respectivos alcaldes. No obstante, la misma ley dispone de diversas materias de competencia de estos tribunales que sólo podrán ser conocidas por jueces de policía local letrados y, para el caso de las comunas que no cuentan con esta clase de judicatura, las correspondientes causas deberán ser conocidas y resueltas por el juzgado de policía local más cercano al territorio de la comuna en que esa causa se originó y que cuente con juez letrado.

Cabe destacar que la justicia local o de base ha evolucionado desde los tiempos de la Colonia, mediante la asunción de labores y tareas jurisdiccionales que antiguamente mantenía la administración comunal en el ámbito jurisdiccional, con base en una competencia original determinada por las relaciones de vecindad. Esta administración de justicia comunal comenzó dependiendo en forma imprecisa de la administración civil y posteriormente, de la administración comunal. Al diferenciarse ambas formas de administración, los juzgados de policía local quedaron adosados lógicamente a las municipalidades, siendo separados definitivamente de los tribunales ordinarios del Poder Judicial.

En la actualidad las normas vigentes que regulan los aspectos esenciales del funcionamiento de estos juzgados son la Ley N°15.231 que regula la organización y atribuciones de los juzgados de policía local, y la Ley N°18.287 que regula el procedimiento de estos, además de leyes específicas que otorgan competencias a los juzgados en materias especiales, tal como se analizará en los capítulos

⁴ Muñoz Sandoval, Viviana (2021) “Los Juzgados de Policía Local en la Nueva Constitución. Una ponencia desde la judicatura de policía local”. Jueza del Cuarto Juzgado de Policía Local de Santiago.

siguientes, con especial énfasis en aquellos procedimientos de tipo contencioso administrativo cuya resolución recae en la judicatura local.

En consecuencia, a modo de resumen siguiendo al profesor Mario Casarino Viterbo⁵, respecto a la evolución histórica de la judicatura local, es posible sostener que los juzgados de policía local, como órganos jurisdiccionales, fueron creados por la Ley N° 6.827, de 28 de febrero de 1941, normativa que ha sufrido diversas modificaciones durante su vigencia y el texto actual es la Ley N° 15.231, de 8 de agosto de 1963. Esta última ley, a su vez, ha sido modificada por la Ley N° 15.632, de 13 de agosto de 1964; la Ley N° 16.520, de 22 de julio de 1966; la Ley N° 17.066, de 11 de enero de 1969; la Ley N° 17.939, de 13 de junio de 1973; el Decreto Ley N° 547, de 4 de julio de 1974; el Decreto Ley N° 1.417, de 29 de abril de 1976, y el Auto Acordado de 10 de marzo de 1977. Es preciso también tener presente que el artículo 7° transitorio del Decreto Ley N° 1.289, de 14 de enero de 1976, sobre Organización de Municipios y Administración Comunal, dispuso que las normas sobre organización, funciones, atribuciones y dependencias de los juzgados de policía local continuarán vigentes mientras una ley no determine un nuevo régimen para estos tribunales. El texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.231 fue fijado por Decreto Supremo N° 307 del Ministerio de Justicia, de fecha 3 de marzo de 1978, y fue publicado en el Diario Oficial de 23 de mayo de 1978. A la fecha, dicho texto ha sufrido modificaciones, derogaciones o remisiones, introducidas por el artículo 3° del Decreto Ley N° 2.319, de fecha 4 de septiembre de 1978; por el art. 10 del Decreto Ley N° 2.416, de fecha 13 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de 10 de enero de 1979; art. 7° del D.L. N° 2.974, de 19 de diciembre de 1979; art. 29 del D.L. N° 3.477, de 2 de septiembre de 1980; Ley N° 18.129 de 11 de junio de 1982; Ley N° 18.223, de 10 de junio de 1983; Ley N° 18.287, de 7 de febrero de 1984; Ley N° 18.383, de 9 de enero de 1985; art. 3° de la Ley N° 18.597, de 19 de enero de 1987; art. 2° de la Ley N° 18.931, de 15 de febrero de 1990; Ley 19.567, de 1 de julio de 1998; Ley 19.653, de 14 de diciembre de 1999; Ley 19.777, de 5 de diciembre de 2001; Ley 19.806, de 31 de mayo de 2002; Ley 19.925, de 19 de enero de 2004. Finalmente, la Ley 20.554 del año 2012 creó juzgados de policía local en comunas en las que éstos aun no existían.

⁵ Casarino Viterbo, Mario (2012) “Manual de Derecho Procesal. Derecho Procesal Orgánico”. Tomo II, Sexta Edición. Editorial Jurídica de Chile. p. 219

2. Legislación y normativa aplicable a estos tribunales.

Los juzgados de policía local son los órganos llamados a ejercer la jurisdicción para conocer y resolver las materias de su competencia, conforme lo dispone el artículo 76 de la Constitución Política de la República, en relación con la Ley N°15.231 que establece la organización y atribuciones de estos tribunales.

Las dos leyes principales que regulan de manera general la organización, atribuciones y procedimientos ante los tribunales locales son la Ley N° 15.231, sobre organización y atribuciones de los juzgados de policía local, y la Ley N° 18.287, que establece los procedimientos ante los juzgados policía local, y supletoriamente ante falta de regulación, se aplica el Código de Procedimiento Civil. Ahora, si bien ni la Ley N° 18.287, ni la Ley N° 15.231 se remiten de expresamente al título de disposiciones comunes a todo procedimiento establecidas en el Código de Procedimiento Civil, el carácter supletorio de esta ley procesal es consecuencia de la armonía, integración y visión sistémica de los procedimientos judiciales.

Se trata entonces de tribunales especiales que no forman parte del Poder Judicial, que dependen administrativamente del municipio respectivo, pero igualmente se encuentran sometidos, en el ejercicio de su función jurisdiccional, a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones respectiva.⁶

Otras definiciones de estos tribunales resaltan la especial naturaleza de esta judicatura, al indicar que son tribunales especiales que no forman parte del Poder Judicial, sin embargo, se encuentran, por mandato legal, sometidos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones respectiva, la que sí integra el Poder Judicial.⁷

⁶ Las Cortes de Apelaciones ejercen la supervigilancia de estos tribunales mediante la remisión que éstos deben realizar cada tres meses, en enero, abril, julio, octubre, con la información de la causas ingresadas, tramitadas, falladas y pendientes, indicando el estado en que se encuentren y los motivos de retardo y paralización que algunas de ellas sufrieren; de las causas falladas en el mismo período y de las que se encuentren en estado de sentencia, si las hubiere (art. 8 inc. 3 Ley N°15.231).

⁷ Wilhelm Wainsztein, Javier (2019) “Asistencia técnica para apoyar la implantación del programa de Gestión de Conflictos Locales y la promoción de iniciativas de resolución de conflictos a nivel local” Estudio diagnóstico financiado por el Programa para la Cohesión Social en América Latina Eurososocial. Santiago.

3. Organización, atribuciones y competencia. Doble Dependencia.

Para ser nombrado juez o jueza de policía local, el artículo 3 de la Ley N°15.231 exige estar en posesión de las calidades y requisitos necesarios para ser juez de letras de mayor cuantía de simple departamento, por tanto, se requiere ser letrado. Por tratarse de un tribunal especial que no forma parte del Poder Judicial, no existe un perfil único o especial que se requiera para ejercer la judicatura local, más que ser chileno y tener el título de abogado, no siendo requisito para optar a este cargo una formación previa y obligatoria como ocurre con la academia judicial y los postulantes al escalafón primario del referido poder del Estado.

Una de las principales críticas y dificultades que presentó en su momento el nombramiento y funcionamiento de estos tribunales fue que los jueces eran nombrados discrecionalmente por la municipalidad respectiva; de manera que éstos últimos se encontraban en una situación de dependencia absoluta respecto de la primera. Podría caricaturizarse en que el alcalde de turno y el municipio actuaban como patrón del juez y éste venía a ser juez y parte en cualquier asunto. Para subsanar esta anomalía se estableció que los jueces fueran nombrados por la municipalidad a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones respectiva y que los jueces eran inamovibles, única manera de tener independencia y entereza suficiente.

El artículo 8 de la Ley N°15.231 dispone que los jueces o juezas de policía local serán independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones y tendrán una duración indefinida en el cargo no pudiendo ser removidos por la municipalidad, de forma de asegurar su independencia e imparcialidad y evitar que la labor jurisdiccional en sede comunal se vea interferida por intereses políticos. Además, los jueces de policía local forman parte de la planta municipal respectiva reconociéndole el grado máximo dentro del escalafón municipal. Este diseño normativo permite la creación de un sistema judicial comunal balanceado, tal como lo ha reconocido la Excelentísima Corte Suprema en un reciente fallo al señala que “el control jerárquico del alcalde no se extiende, en caso alguno, a los jueces de policía local, puesto que el ordenamiento jurídico es claro al disponer que la dependencia de estos magistrados lo es con los tribunales ordinarios que forman parte del Poder Judicial de la República; específicamente, con la Corte de Apelaciones respectiva.” “toda vez que el alcalde y los directores de las unidades municipales carecen de atribuciones para exigir explicaciones a tales magistrados o para controlar el cumplimiento de sus deberes y, menos aún, la legalidad de sus actos, por la sencilla razón de que el control disciplinario es ejercido por la

Corte de Apelaciones respectiva y por esta Corte Suprema”. (SCS Rol 30006-2019, considerando octavo)

El citado artículo 8 tiene su origen en un decreto promulgado con fecha 03 de noviembre de 1924 y publicado el 13 de noviembre del mismo año, que creó en las comunas de Santiago y Valparaíso el cargo de juez de policía local, los que serían desempeñados por abogados, pero con independencia funcional y garantías necesarias para su buen desempeño. Sin embargo, no fue hasta la discusión de la Ley N° 6.827, publicada en el Diario Oficial de 14 de febrero de 1941, en que se reconoció expresamente la independencia de los jueces de policía local como se establece hasta hoy en día, disponiendo que serán independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones, resaltando la vital importancia de la independencia del poder judicial municipal, teniendo presente que de su accionar depende en gran parte la eficacia y eficiencia del actuar municipal y fomentando en los ciudadanos el respeto por las autoridades jurisdiccionales locales y sus decisiones.

Por su parte el secretario abogado de estos tribunales también forma parte de la dotación municipal, pero en su nombramiento sólo participa la máxima autoridad municipal, y su función principal es ser el ministro de fe del tribunal, jefe administrativo del personal y lo más importante es que subroga al juez o jueza ante ausencia o impedimento, con todas las facultades y atribuciones que se le reconocen al cargo.

El resto de los funcionarios y funcionarias de estos juzgados dependen directamente de la municipalidad, pudiendo el alcalde destinar al personal que estime necesario, muchas veces sin la venia del juez o jueza, al juzgado o trasladarlo a otra dependencia o repartición municipal.

Por tanto, el proceso calificadorio que realiza el pleno de la Corte de Apelaciones respectiva, las visitas del ministro visitador, la inamovilidad y permanencia en el cargo, la ausencia de necesidad de registrar registro o huella biométrica del juez o jueza, la jornada laboral parcial distinta a la ordinaria de 44 horas semanales, establecida por cada Corte de Apelaciones, y el encontrarse bajo la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema respecto de esta judicatura, configuran los elementos esenciales para resguardar correctamente la independencia de los juzgados de policía local.

En síntesis, la doble dependencia de estos tribunales los transforma en un órgano jurisdiccional híbrido, que se somete en cierta medida a los arbitrios de las dos instituciones de las que depende. Por un lado, la Corte de Apelaciones determina el horario de funcionamiento de los

juzgados de su jurisdicción y además califica y evalúa su labor, gestión e indicadores de cumplimiento. Por otro lado, el municipio determina el territorio jurisdiccional donde ejerce su competencia, así como la asignación de recursos humanos y materiales para el correcto cumplimiento de su labor jurisdiccional, y en general de todos los asuntos de administración interna del tribunal.

4. Panorama actual de la judicatura local en Chile.

En el territorio nacional actualmente existen 377 juzgados de policía local según registros del Instituto Nacional de Estadísticas correspondientes al año 2017, siendo los de más reciente creación los juzgados de Alto del Carmen en la Región de Atacama, que comenzó a funcionar en junio de 2017, el de Juan Fernández en la Región de Valparaíso, que comenzó a funcionar en febrero de 2017 y el de Alto Biobío en la Región del Biobío que entró en operaciones en junio de 2017.⁸

La judicatura de policía local es sin lugar a duda una de las áreas del sistema de justicia chileno que menos ha sido objeto de estudio dogmático y de evaluación, por lo que el presente trabajo pretende ser un aporte investigativo y contribuir en una descripción más o menos detallada de la operatividad de la judicatura local en materias contencioso administrativas, así como también generar mejoras para el desarrollo del sistema de justicia local.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas del año 2017, se alcanzó un total de ingresos de causas judiciales en todos los tribunales del país correspondiente a 10.493.235 de causas. De ellas, un 67,2% corresponde a asuntos conocidos por los juzgados de policía local, equivalente a 7.048.765 de causas. De éstas, un 91,8% corresponden a infracciones de tránsito y TAG.

En la práctica no existe ninguna autoridad, más allá de las decisiones del Legislador, muchas veces de urgencia o reactivas, que emita opiniones relativas a las posibles consecuencias favorables o desfavorables de atribuir mayores competencias o materias que conocer y resolver a los juzgados de policía local, sin determinar las reales necesidades o contingencias previas que deban ser resueltas para abordar de manera satisfactoria esta nueva asignación. Respecto a esta fórmula legislativa de atribuir general y residualmente competencias a la judicatura local, se sostiene que “Ello ha

⁸ Información obtenida del documento de trabajo del Ministerio de Justicia denominado “Resultados del diagnóstico de funcionamiento de los Juzgados de Policía Local en Chile”, enero, Año 2020. p.7.

provocado una atribución de competencia desregulada, que ha significado que hoy los juzgados conozcan más de 55 temáticas de lo más variadas, que involucran materias que van desde las infracciones a la Ley que crea la Comisión de Energía Nuclear a las infracciones a la ley de tránsito y ciertas ordenanzas municipales. Esto vuelve imposible el conocimiento acabado por parte de los funcionarios y funcionarias de todas las materias que se encuentran bajo su competencia. Por lo anterior, es necesario desarrollar una fórmula que permita que los juzgados de policía local sean oídos antes de asignar nuevas competencias dentro de sus atribuciones o antes de realizar cambios orgánicos, puesto que, en el estado actual de la situación y considerando que no existe información sobre su funcionamiento, los únicos que nos pueden aportar luces sobre las consecuencias de la potencial asignación de competencias son los jueces y juezas, y demás funcionarios y funcionarias de los juzgados. Para esto, un factor relevante a tener en consideración son las asociaciones gremiales que existan por parte de estos actores relevantes.”⁹

Si bien, es posible deducir que existe una gran demanda de la ciudadanía por resolver su conflictividad a través de la jurisdicción, hay que tener presente que un número indeterminado, pero presumiblemente alto de personas que no llegan a estas instancias formales de prestación de servicios, dada la prevalencia de barreras de acceso a la justicia, de tipo sociales, culturales, de información y económicas, aunque no existe un listado taxativo de situaciones o factores que impidan u obstaculicen que el ciudadano acceda a poder resolver sus conflictos, ya sea con la Administración, ya sea con otro particular, ante la institución jurisdiccional competente.

El esfuerzo debe centrarse en reducir al mínimo estas barreras de acceso a estos tribunales, los que conforme se ha indicado tienen representación de todas las regiones del país y un importante despliegue a nivel nacional y deben ser tenidos en cuenta a efectos de futuras reformas legislativas o presupuestarias que busquen aportar al mejoramiento del sistema de justicia y por tanto garantizar de mejor forma el acceso de los particulares a la misma.

⁹ Fandiño Castro, Marco; Fibla Cerda, Gonzalo; Reyes Vidal, Ananías (2019) (Ob. cit.) p. 22

III. CAPITULO 2. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE LA JUSTICIA LOCAL EN CHILE. LISTADO DE MATERIAS. ANÁLISIS DE AQUELLOS PROCEDIMIENTOS MÁS RELEVANTES.

1. Notas y comentarios sobre el control judicial de los actos de la Administración. En particular sobre el control judicial de los actos municipales y una tutela judicial efectiva.

En términos generales “El acto administrativo puede ser definido como la decisión de la Administración Pública con la que concluye el procedimiento administrativo, y que resuelve, con carácter imperativo y unilateral sobre la aplicación del ordenamiento jurídico respecto de uno o varios casos concretos.”¹⁰

A su vez, un acto administrativo municipal puede definirse como “Toda manifestación de voluntad unilateral, de conocimiento, juicio o deseo de la administración municipal, en el ejercicio de sus competencias, para la satisfacción de las necesidades públicas de la comunidad local”.¹¹ Se trata entonces de la dictación, por parte de la autoridad municipal, de un acto unilateral, que goza de presunción de legalidad y que se impone obligatoriamente a los ciudadanos, haciendo uso de la auto tutela declarativa con la que ha sido dotada por el legislador. En un Estado de Derecho, esta potestad pública para dictar actos administrativos con efectos sobre los particulares debe ser ejercida conforme al principio de juridicidad, y reconoce a su vez al principio de control, una garantía del sistema.

Resulta pacífico para la doctrina más especializada en Derecho Público que, para que exista un robusto Estado de Derecho, necesariamente las actuaciones de la Administración deben ser controladas y revisadas, de forma que no pueden existir actos o materias exentas del control jurisdiccional. Lo anterior encuentra consagración a nivel constitucional en el artículo 38 inciso segundo de la Constitución que dispone que “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.” Siguiendo con este razonamiento, los jueces cumplen un

¹⁰ Bermúdez Soto, Jorge (2014) “Derecho Administrativo General. Tercera Edición”. Editorial Thomson Reuters. p. 141.

¹¹ Huidobro Salas, Ramón (2011) “Tratado de Derecho Administrativo, Derecho y Administración Comunal”, Editorial Legal Publishing. p. 48.

rol fundamental en el sistema de frenos y contrapesos en una democracia, pero también pesa sobre los justicieros, un rol esencial en la protección de los derechos y garantías de las personas, por un lado limitando los posibles desbordes de las potestades públicas, en especial de la Administración activa en el ejercicio de las competencias conferidas por el legislador y por otro lado, actuando como un instrumento al servicio de la tutela judicial efectiva de derechos e intereses.

El derecho a una tutela judicial efectiva y en específico de acceso a la justicia, se debe traducir en catálogo de acciones jurisdiccionales que él o los particulares puedan hacer valer frente a actuaciones administrativas que pongan en riesgo o lesionen sus derechos e intereses legítimos, lo que constituye una defensa de sus derechos subjetivos o intereses legítimos, enfatizando en que se busca equiparar la posición del ciudadano frente a los actos de la Administración, en el supuesto que los procesos administrativos de reclamación no logren satisfacer adecuadamente dichas pretensiones o que, derechamente, las decisiones de la Administración no se ajusten al principio de juridicidad.

La garantía de acceso a la justicia en sentido amplio “Se entiende que es aquel derecho que tienen todas las personas a acudir al sistema de justicia para obtener de parte del Estado una respuesta fundada y congruente sobre el fondo del asunto y que, en caso de ser favorable, pueda ser efectivamente cumplida. Constituye la puerta de entrada al sistema judicial, pues su consagración y reconocimiento permite la exigibilidad de otros derechos constitucionales. Si no se garantiza debidamente el derecho a la tutela judicial efectiva o acceso a la justicia en sentido amplio, la consagración de los demás derechos no sería sino una bella declaración de intenciones carente de un correlato práctico que permita hacerlos efectivos.”¹²

Al efecto señala Guzmán Fuentes que “Sabemos que el derecho administrativo moderno es un correlato en que el Estado y sus organismos (la Administración Pública), en el ejercicio de sus potestades públicas, se ven envueltos permanentemente en conflicto con los particulares, estando la Administración dotada de una serie de atribuciones que se manifiestan en una asimetría en la posición jurídica de las partes involucradas ante la resolución de disputas administrativas, afectando un conjunto de garantías constitucionales de las personas, entre ellas, el derecho a la tutela judicial efectiva y a la garantía de un procedimiento racional y justo o debido proceso.”¹³

¹² Vargas Pavez, Macarena y Fuentes Maureira, Claudio (2018) “Introducción al Derecho Procesal: Nuevas aproximaciones. Santiago: Cuadernos Jurídicos”, DER Ediciones. Pp. 184.

¹³ Guzmán Fuentes, Sebastián (2019) “Análisis de la Justicia Administrativa en Chile. Siete Problemas Actuales del Contencioso Administrativo en Chile” Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor Guía: Jaime Jara Schnettler. Santiago, p 6.

En consecuencia, en la hipótesis en que un particular se sienta afectado por un acto administrativo proveniente de algún órgano de la administración, deberá pensar una estrategia para defender sus derechos en sede jurisdiccional, definir los hechos y la pretensión, los argumentos a utilizar y el mecanismo a través del cual se concretará su tutela judicial.

Es así como existen varios tribunales para conocer de estos asuntos, entre los que se cuentan las Cortes de Apelaciones, los Juzgados de Letras en lo Civil, los Juzgados del Trabajo, los Juzgados de Policía Local, el Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, sin olvidar los actuales Tribunales Ambientales, Tribunales Tributarios y Aduaneros, entre otros. Gran parte de las causas que conocen dicen relación a actividades económicas, así como también impugnaciones y reclamaciones de ilegalidad.¹⁴

2. Control de los actos administrativos ante los Juzgado de Policía Local. En particular de las actuaciones u omisiones municipales.

Los juzgados de policía local han adquirido relevancia como órgano jurisdiccional de control administrativo ya que en los últimos años el legislador los ha dotado de competencia para conocer algunos asuntos en los que está presente la actuación u omisión de un determinado órgano administrativo que causa agravio o lesión a los derechos de los particulares, es decir, un conflicto de tipo contencioso administrativo. Un procedimiento contencioso administrativo puede definirse como “un sistema de garantías que el Estado otorga a los particulares en sus relaciones con la Administración Pública, y que se traducen específicamente en una pretensión procesal del individuo en contra de la Administración Pública, pretensión que deberá ser conocida por un tribunal.”¹⁵

¹⁴ Carmona Santander, Carlos (2005) “El contencioso administrativo entre 1990 y 2003” En: La Justicia Administrativa, Ferrada Bórquez, Juan Carlos (Coord.), Santiago: LexisNexis. pp 212-214.

¹⁵ Oelckers Camus, Osvaldo (1975): “Lo contencioso administrativo”, Editorial Universitaria de Valparaíso, Valparaíso, p. 11.

En palabras del profesor Eduardo Cordero, el contencioso administrativo consiste en “El correcto encause del actuar de la Administración a través de los órganos jurisdiccionales del Estado, llamados a pronunciarse al respecto con la autoridad que imprime la fuerza de cosa juzgada.”¹⁶

Lo que caracteriza entonces al contencioso administrativo en su esencia es que en el proceso jurisdiccional que puede originarse, una de las partes sea la Administración Pública y la otra un particular y que el derecho aplicable para la solución del conflicto o ley decisoria litis sea el derecho administrativo.

Conforme se adelantó, los juzgados de policía local cuentan con un procedimiento especial, contenido en la Ley N° 18.287, cuya característica fundamental es que su tramitación se traduce en la citación a las partes intervinientes a un comparendo de conciliación, contestación y prueba, en que éstas ratifican sus acciones, oponen excepciones o incidentes, o derechamente contestan o formulan su defensa respecto a los hechos que fundan la acción o denuncia y que son parte de la controversia, para luego rendir todos los medios de prueba que estimen pertinentes. A continuación, si el sentenciador estima que no existen diligencias probatorias pendientes se ingresan los autos para fallo. Una particularidad es que muchas de las causas tienen un carácter contravencional iniciadas por la Administración actuando como legitimada activa en la interposición de denuncias infraccionales lo que implica un rol activo por parte del tribunal en la indagación e investigación de los antecedentes. Lo anterior, sin perjuicio de otras particularidades procesales a propósito de la comparencia con abogado, las notificaciones electrónicas, los medios de prueba y su valoración, la ejecución de las resoluciones, los recursos que proceden por señalar algunas. Además, y como se verá a continuación existen reglas sustantivas y procedimentales en las leyes especiales propias de la judicatura local, pero también existen reglas sustantivas, procedimentales y sobre todo de atribución de competencias, en numerosas leyes especiales.

¹⁶ Cordero Quinzacara, Eduardo (2005): “La legitimación activa en el proceso contencioso administrativo”, Justicia Administrativa. Actas de las primeras jornadas de Derecho Administrativo, Lexis Nexis, Santiago, p 385.

3. Listado taxonómico de los procedimientos contenciosos administrativos que pueden llegar a conocer y resolver los juzgados de policía local.

La fórmula escogida por el Legislador para dotar de atribuciones y competencias a los juzgados de policía local consiste en la asignación legal directa de materias, conflictos, contiendas e infracciones que deben ser conocidas y resueltas por estos tribunales. Esta forma de atribución de competencias ha generado algunos inconvenientes debido a la gran cantidad de leyes que le encomiendan a estos tribunales la resolución de conflictos suscitados dentro de los ámbitos de sus regulaciones, sin que exista un sistema que permita realizar observaciones por parte de la judicatura local, o que conlleve un aumento del presupuesto, capital humano o capacitaciones, con que éstos cuentan, elementos del todo necesario para asumir con eficiencia las nuevas competencias de las cuales constantemente los están dotando.

A la fecha existen alrededor de 60 materias de distinta índole que les corresponde resolver, siendo posible mencionar como las más comunes y frecuentes aquellas relacionadas con la Ley de Tránsito, Ley de Alcoholes, Infracciones a Ordenanzas Municipales, Ley del Consumidor, Ley de Rentas Municipales, Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza General, Ley de Bosques, Ley de Vigilantes o Seguridad Privada, Ley de Copropiedad Inmobiliaria, Ley de Votaciones Populares y Escrutinios, Ley de Plásticos de un solo uso, entre otros. En efecto, un reciente estudio realizado sobre el funcionamiento de la justicia de policía local señala que “En referencia a los procesos de gestión, cabe mencionar que, si bien reconocemos la existencia de gran cantidad de materias que son ingresadas a los JPL al consultarle tanto a jueces/zas y secretarios/as por las principales, estos logran identificar 18 materias como las más recurrentes. Las principales materias atendidas por los JPL son: Materias de tránsito¹⁶ (136%), Ley de alcoholes (83%), Infracción a las Ordenanzas (51%), Ley del Consumidor (48%), Ley Rentas Municipales (47%), Ley de Urbanismo y Construcción (38%), Ley de Bosques (27%), Ley Vigilancia o Seguridad Privada (23%), Ley de Copropiedad (11%), Ruidos Molestos (6%), Ley de Pesca (4%), Ley sobre Votaciones Populares (4%), Ley de Tenencia Responsable de Mascotas (4%), Pesaje MOP (4%), Disensiones (2%), y Otros (10%).”¹⁷

A continuación, se enuncia un listado taxativo de todas las materias de tipo contencioso administrativo que corresponde conocer a los juzgados de policía local:

¹⁷ “Resultados al diagnóstico de funcionamiento de los Juzgados de Policía Local en Chile”, (Ob. cit) p.24.

- 1) De las infracciones de los preceptos que reglamentan el transporte por calles y caminos y el tránsito público; Ley de Transito N°18.290.
- 2) De las infracciones a las ordenanzas, reglamentos, acuerdos municipales y decretos alcaldicio.
- 3) De las infracciones a la Ley N° 11.704, de 20 de octubre de 1954, sobre Rentas Municipales; Decreto Ley N°3.063 sobre Rentas Municipales.
- 4) De las infracciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue aprobado por decreto N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y la ordenanza respectiva.
- 5) De las Infracciones a la Ley N°19.846 sobre Calificación de la Producción Cinematográfica.
- 6) Infracciones al Decreto con Fuerza de Ley N.° 216/1931 Sobre Empadronamiento Vecinal.
- 7) De las infracciones a la Ley N°19.925 sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas.
- 8) Infracciones al Decreto con Fuerza de Ley N° 34, de 1931, sobre Pesca y su Reglamento.
- 9) Infracciones la Ley N° 4.601/1929, sobre Caza.
- 10) Infracciones a la Ley N.° 11.564/1954 sobre Mataderos Clandestinos.
- 11) Infracciones al Decreto con Fuerza de Ley N° 355/1960 que creó la Dirección de Turismo.
- 12) Infracciones a la Ley 18.735 modificada por la Ley 18.118 y el C.P.C. que regula actividades de los Martilleros Públicos.
- 13) Infracciones a la Ley 19.680 sobre Fuegos artificiales (D.O. 25.05.2000).
- 14) Infracciones a la Ley 18.119 (19.05.82) sobre conexiones o empalmes clandestinos a matrices o arranques de agua potable o alcantarillado.
- 15) Infracciones a la Ley N° 20.422 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.
- 16) Infracciones a la Ley N° 19.779 sobre Conductas de Discriminación a los Enfermos de Sida.
- 17) Infracciones al artículo 2 del DS N°158 de 1980, del Ministerio de Obras Públicas y al DS N°200 de 1993, del mismo Ministerio, sobre mantención de pavimentos y pesaje de camiones, publicada en el D.I. 26.07.93.
- 18) Infracciones a la Ley N° 4.023 sobre Guía de Libre Tránsito.
- 19) Infracciones Al Decreto con Fuerza de Ley N°216/1931 del Ministerio de Hacienda sobre Salvoconductos en Mudanza.
- 20) Infracciones a la Ley 18.348 (D.O. 10.10.84) Crea la Corporación Nacional Forestal y la Protección de Recursos Naturales Renovables.
- 21) Infracciones a la Ley 18.362 (D.O. 27.12.84) Crea un Sistema Nacional de Áreas Verdes Silvestres Protegidas del Estado.

- 22) Infracciones a la D.L. 701 (D.O. 28.10.74) modificado por D.L. 2.565 (D.O. 03.04.96) sobre Fomento Forestal.
- 23) Infracciones a la D.S. 4.363, (D.O del 30.06.31) sobre Ley de Bosques.
- 24) Infracciones a la Ley N° 20.283 sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal.
- 25) De las infracciones a la Ley N°21.368 que regula la entrega de plásticos de un solo uso y las botellas plásticas y prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio.
- 26) Infracciones a la Ley 18.892, (Ley general de pesca y acuicultura) solamente con respecto de la pesca deportiva (recreativa).
- 27) Infracciones al artículo 14 de la Ley N° 18.450 que Aprueba Normas para el Fomento de la Inversión Privada en Obras de Riego y Drenaje.
- 28) Infracciones a la Ley N° 18.690 sobre Almacenes Generales de Depósito.
- 29) Infracciones a la Ley N° 19.303 establece obligaciones a entidades que indica en materia de seguridad de las personas (Seguridad Ciudadana).
- 30) Infracciones a la Ley N° 3.607 de Vigilantes Privados, DS N° 1773 y 93.
- 31) Infracciones a la Ley 7.889, sobre venta de boletos de la Lotería de la Universidad de Concepción y Polla Chilena de Beneficencia, prohíbe vender los boletos o fracción de boletas de éstas a mayor precio que el indicado en ellos.
- 32) Infracciones a los Arts. 5, 6, 10, 12 de la Ley 5.172, sobre Espectáculos Públicos Diversiones y Carreras.
- 33) Infracciones al Decreto Ley N° 539/1974 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que establece normas de reajustabilidad y pago de dividendos de deudas habitacionales.
- 34) Infracciones al D.L. 3.516 (D.O. 13.12.80) Normas sobre División de Predios Rústicos.
- 35) Infracciones a la Ley 18.278 (D.O. 12.01.84) Modifica D.F.L. 206/60 Ley de Caminos.
- 36) Infracciones a la Ley 18.450 (D.O. 30.10.85) Aprueba normas para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje.
- 37) Infracciones a la Ley 18.700 (D.O. 06.05.88) Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
- 38) Infracciones a la DFL 5.291 de Educación Primaria obligatoria.
- 39) Infracciones a la Ley 19.419 (D.O. 09.10.95) sobre Tabaco y Cigarrillos.

4. Análisis en particular de los procedimientos contencioso administrativos de mayor relevancia, según parecer del autor.¹⁸

4. a.- Infracciones a la Ley N°19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, cuando el Servicio Nacional del Consumidor acciona individualmente en contra de un proveedor particular.

4. b.- Infracciones al Decreto con Fuerza de Ley N° 458/1975 que establece la Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza. Hipótesis en que la Dirección de Obras Municipales denuncia a un particular. Análisis especial del caso de demoliciones.

4. c.- Infracciones a la Ley N°18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios, cuando el Servicio Electoral inicia acciones en contra de algún particular.

4. d.- Infracciones a la Ley N° 19.925, sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas. Carabineros o inspectores municipales denuncian a particulares. Análisis del caso particular de las clausuras de establecimientos, cancelación o caducidad de patentes de alcoholes.

4. e.- Infracciones derivadas de la Ley N.º 20.283 sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal.

4. f.- Infracciones derivadas del D.F.L N°1 de 2009 que fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.290 de Tránsito.

a) 4.a. - Contencioso administrativo derivado de infracciones a la Ley N°19.496 de Protección a los Derechos de los Consumidores.

El artículo 1° de esta norma señala que “La presente ley tiene por objeto normar las relaciones entre proveedores y consumidores, establecer las infracciones en perjuicio del consumidor y señalar el procedimiento aplicable en estas materias.” En consecuencia, el incumplimiento de algunas de las

¹⁸ La selección de procedimientos a profundizar fue realizada con base en la experiencia práctica del autor como juez (s) en un tribunal local y en la cantidad y frecuencia con que se suscitan este tipo de conflictos de tipo contencioso administrativo que les corresponde enfrentar al ciudadano a pie, frente a actuaciones de la Administración. También se tuvo en consideración la jurisprudencia de tribunales superiores existente sobre la materia.

disposiciones contenidas en esta ley le otorga acciones al consumidor afectado destinadas a sancionar al proveedor que incurra en infracción, anular cláusulas abusivas incorporadas en contratos de adhesión y obtener eventualmente indemnizaciones producto de incumplimientos relacionados a actos de consumo.

A la luz de lo anterior, es posible encontrar múltiples conflictos de tipo contencioso administrativo que pueden resolverse bajo el amparo de esta ley. Por ejemplo, si una de las partes de la relación de consumo es un organismo público, como el Servicio de Vivienda y Urbanismo, institución que puede celebrar contratos de venta de viviendas, conforme al artículo 2 letra e) de la Ley N°19.496¹⁹. Otra posibilidad es que exista un conflicto de consumo entre un usuario o consumidor con una empresa proveedora de un servicio de utilidad pública bajo un régimen de concesión, como por ejemplo la electricidad, el agua, el gas o la recolección de residuos domiciliarios y que la ley especial que regule el mercado relevante o sector regulado no contemple procedimientos en favor del consumidor afectado para recurrir en forma individual, ante el tribunal correspondiente, a fin de ser indemnizado de todo perjuicio originado en el incumplimiento de una obligación contraída por los proveedores.²⁰ En caso de concesionarios proveedores de servicios de utilidad pública, el legislador aumentó la protección de los derechos de los usuarios cuando exista una suspensión o paralización injustificada del servicio de agua potable, gas, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones, teléfono o recolección de basura, residuos o elementos tóxicos, estableciendo indemnizaciones directas en favor del usuario afectado.²¹

¹⁹ El artículo 2 de la Ley N°19.496 señala que “Quedan sometidos a las disposiciones de esta Ley: e) Los contratos de venta de viviendas realizadas por empresas constructoras, inmobiliarias y por los Servicios de Vivienda y Urbanización, en lo que no diga relación con las normas sobre calidad contenidas en la ley N° 19.472”

²⁰ El artículo 2° bis de la Ley N° 19.496 prescribe que “No obstante lo prescrito en el artículo anterior, las normas de esta ley no serán aplicables a las actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de bienes o de prestación de servicios reguladas por leyes especiales, salvo: c) En lo relativo al derecho del consumidor o usuario para recurrir en forma individual, conforme al procedimiento que esta ley establece, ante el tribunal correspondiente, a fin de ser indemnizado de todo perjuicio originado en el incumplimiento de una obligación contraída por los proveedores, siempre que no existan procedimientos indemnizatorios en dichas leyes especiales.”

²¹ Artículo 25 A.- En los casos de suspensión, paralización o no prestación injustificada de uno de los servicios señalados en el inciso segundo del artículo 25, el proveedor deberá indemnizar de manera directa y automática al consumidor afectado, por cada día sin suministro, con un monto equivalente a diez veces el valor promedio diario de lo facturado en el estado de cuenta anterior al de la respectiva suspensión, paralización o no prestación del servicio.

Asimismo, puede surgir un conflicto de tipo contencioso administrativo cuando el Sernac decida, en uso de las facultades que le reconoce el artículo 58 letra g) de la Ley N°19.496 decida iniciar directamente una acción infraccional o hacerse parte en alguna ya iniciada por un particular, en contra de un proveedor que haya infringido alguna de las disposiciones de la ley del consumidor, por ejemplo, en contra de una Isapre o en contra de un supermercado o una aerolínea.

Una modificación legal importante cuya aplicación pudiese generar importantes conflictos de tipo contencioso administrativo es la Ley N.º 21.081 denominada de “Fortalecimiento del Sernac”, que modificó una serie de disposiciones de la ley de consumidor entregándole, entre otras, facultades de tipo fiscalizadoras al Servicio Nacional del Consumidor, para que, desplegado por todo el territorio nacional, pueda verificar el correcto cumplimiento de las normas de protección al consumo. Dentro de estas nuevas atribuciones se encuentra aquella nueva facultad contenida en el artículo 58 letra M), en relación con el inciso noveno del mismo artículo, ambos de la LPDC, denominada solicitud de incautación documental y respecto de la cual el juez de policía local deberá ponderar y resolver su procedencia. Reza la referida norma “El Servicio Nacional del Consumidor deberá velar por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y demás normas que digan relación con el consumidor, difundir los derechos y deberes del consumidor y realizar acciones de información y educación del consumidor.

Corresponderán especialmente al Servicio Nacional del Consumidor las siguientes funciones:

Letra M): Solicitar la entrega de cualquier documento, libro o antecedente que sea necesario para fines de fiscalización, procurando no alterar el desenvolvimiento normal de las actividades del afectado.”

En este escenario, en virtud del principio de cooperación que rige a los proveedores de bienes y servicios, éstos están obligados a proporcionar en tiempo y forma al órgano fiscalizador toda la documentación que sea solicitada por escrito, considerada indispensable para el ejercicio de sus atribuciones, dentro del plazo que determine el requerimiento, que no podrá ser inferior a diez días hábiles.

De esta forma, puede ocurrir que el proveedor cumpla satisfactoriamente con la entrega de información, o bien puede existir ausencia de voluntad o derechamente trabas u obstáculos por parte del proveedor fiscalizado, en la entrega de información, por lo que el legislador dispuso de medidas coercitivas y sanciones para los responsables, tales como auxilio de fuerza pública y la posibilidad de entrada e ingreso a recintos privados, imposición de multas que van hasta las 750 UTM, decretar

arrestos en contra de los representantes, así como la posibilidad de incautar documentación requerida y no entregada. Para todas estas diligencias, se requerirá autorización del juez de policía local.

En consecuencia, frente a la hipótesis de incumplimiento por parte del proveedor en la entrega de antecedentes, surgen 2 acciones para el Sernac, una acción principal con carácter sancionatorio por la no entrega y una acción accesorio de naturaleza cautelar para incautar la documentación requerida.

I.- La negativa o demora injustificada en la remisión de los antecedentes requeridos será sancionada con multa de hasta cuatrocientas unidades tributarias mensuales, por el juez de policía local. (Art. 58 letra a) inciso sexto) (acción sancionatoria principal)

II.- Asimismo, el juez de policía local podrá ordenar la incautación de la documentación requerida. (Art. 58 inciso noveno) (Acción cautelar y accesorio). Esta acción se traduce en una herramienta investigativa que permite evitar la impunidad frente a conductas presuntamente vulneradoras de derechos de los consumidores incurridas por el proveedor fiscalizado. Sin la incautación documental no se podría acceder a tiempo al contenido de los antecedentes denegados por el fiscalizado, impidiendo investigar su conducta en mercados relevantes donde sus prácticas pueden ser un riesgo o derechamente constituir afectaciones a los derechos de los consumidores.

La razón detrás de la dictación de la Ley N°21.081, fue la de dotar de mayores competencias fiscalizadoras al servicio, en resguardo de los derechos individuales y colectivos de los consumidores. En la discusión legislativa del proyecto, se indicó que “Hoy el SERNAC cuenta con escasos poderes de fiscalización. Es el organismo de protección del consumidor más pobre del continente. En Argentina la Secretaría de Comercio impone sanciones, realiza conciliaciones, controla cláusulas abusivas. En Brasil la Secretaría Nacional del Consumidor impone sanciones administrativas, multas, incautaciones, destrucción de productos, cancelación de registros, prohibición de fabricación, etc. En Colombia el órgano de protección al consumidor puede investigar, sancionar, retirar publicidad engañosa, retirar productos defectuosos, cerrar temporalmente comercios. En México el órgano puede imponer sanciones administrativas, multas, clausura parcial, prohibición de comercialización. En Perú, Uruguay y Portugal los órganos correspondientes cuentan con atribuciones similares. En virtud

de lo expuesto no se puede sino concluir que es nuestro SERNAC el que constituye una excepción en el mundo.²²

Normas competenciales

El artículo 50 A) Ley N° 19.496 dispone “Las denuncias presentadas en defensa del interés individual podrán interponerse, a elección del consumidor, ante el juzgado de policía local correspondiente a su domicilio o al domicilio del proveedor. Se prohíbe la prórroga de competencia por vía contractual.”

Luego el artículo 50 H) del mismo cuerpo legal señala “El conocimiento de la acción ejercida a título individual para obtener la debida indemnización de los perjuicios que tuvieron lugar por infracción a esta ley corresponderá a los juzgados de policía local, siendo competente aquel que corresponda al domicilio del consumidor o del proveedor, a elección del primero, sin que sea admisible la prórroga de competencia por la vía contractual.

Formas de inicio del procedimiento:

Puede iniciarse por denuncia, querrela o demanda interpuesta por el consumidor afectado en contra del proveedor del bien o servicio que incurrió en la infracción, cuando este último se trate de un órgano de la Administración.

Puede iniciarse directamente por denuncia del Servicio Nacional del Consumidor en contra de un proveedor determinado cuando el ente fiscalizador estime que su conducta ha afectado o puesto en riesgo los derechos de los consumidores.

La denuncia infraccional y la demanda civil son dos tipos de acciones de distinta naturaleza, que se pueden presentar ante el juez de policía local en defensa y resguardo de los intereses de un consumidor afectado por una actuación de la Administración.

²² Historia de la Ley N°21.081 que modifica la Ley N° 19.496 sobre protección a los derechos de los consumidores. Primer trámite constitucional, Cámara de Diputados, Fecha 02 de junio, 2014. Mensaje en Sesión 28. Legislatura 362.

Presentada la acción infraccional o la demanda civil, el juez ordenará su notificación personalmente o por cédula al proveedor querrellado o demandado, y citará a un comparendo de conciliación, contestación y prueba que se celebrará con las partes que asistan.

Concluida la audiencia y cumplidas con las diligencias probatorias ordenadas, la causa quedará en estado de ser fallada, teniendo 15 días el juez para dictar el fallo

Recursos: En sede de policía local procede recurso de reconsideración dentro del plazo de 30 días, según lo dispone el artículo 21 de la Ley N°18.287.

Además, procede recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas o contra resoluciones que hagan imposible la prosecución del juicio, dentro del plazo de 5 días, según lo dispone el artículo 32 de la Ley N°18.287

Existe una excepción a la regla general sobre la impugnabilidad o derecho al recurso contenida en la Ley N° 19.496 respecto de aquellas multas cuya cuantía no exceda de 10 Unidades Tributarias Mensuales, según lo dispone el artículo 50 G) de la Ley N°19.496.

b) 4. b.- Contencioso administrativo derivado de infracciones al DFL Minvu 458 de 1976, Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza.

Resulta fundamental tener en cuenta que la observancia de la legalidad urbanística debe compatibilizarse en el espacio urbano, con el ejercicio de un conjunto de derechos e intereses tutelados por el ordenamiento jurídico y con las demandas concurrentes de estabilidad y cambios propias de la realidad actual que le corresponde normar, por lo que se hace necesario, en materia urbanística, el empleo de un conjunto de instrumentos normativos de distinto nivel, que a su vez dotan a diversos órganos administrativos de atribuciones que permitan que el ordenamiento jurídico territorial se disponga al servicio de la persona humana, de forma de regular tanto la planificación de las ciudades como el diseño de sus construcciones.

Como sostiene el profesor Eduardo Cordero Quinzacara “existe un conjunto de normas que regulan todo el tracto o proceso de decisiones públicas que van desde el diseño de un modelo territorial futuro y que llegan a su materialización en la forma de crear y recrear la ciudad, y que se

despliega en un conjunto de potestades públicas que se atribuyen a diversos órganos que integran la Administración del Estado”²³

De un modo general, a la administración local en Chile le compete fiscalizar el cumplimiento de la ley y los reglamentos promulgados en materia de urbanismo y construcción por parte de los administrados, a quienes va dirigida, para lo cual la ley le ha otorgado una serie de prerrogativas públicas derivadas del ejercicio de su competencia específica.

Pueden surgir, al alero de la normativa urbanística, múltiples conflictos entre un particular y la Administración, por ejemplo, si la Dirección de Obras Municipales o el Seremi de Vivienda y Urbanismo, a través de sus fiscalizadores, constatan la existencia de alguna construcción o edificación que infringe sus disposiciones y deciden presentar una denuncia infraccional en contra de dicho particular en el Juzgado de Policía Competente. Las infracciones más comunes consisten en construir sin permiso, o no estar la obra a cargo de profesional competente, o descuidar éste su atención, entorpecer el acceso a la obra de los inspectores, construir en disconformidad con el permiso otorgado, no acatar órdenes de paralización, entre otras.

Ante la constatación por el DOM o de un funcionario de su dependencia, de la ocurrencia de un hecho constitutivo de una infracción al derecho positivo, nacen dos posibilidades o alternativas de ejercicio de potestades públicas, las que bajo ciertas circunstancias y dependiendo de la gravedad de los hechos no son excluyentes, y que pueden ejercerse conjuntamente; éstas son, en un primer caso, la formalización de la respectiva denuncia ante el Juzgado de Policía Local, y la segunda, recurrir al Alcalde solicitando que ordene la demolición de lo ejecutado ilegalmente.²⁴

Normas de competencia

De acuerdo con el artículo 21 del DFL 458, Ley General de Urbanismo y Construcción (en adelante LGUC), las infracciones a las disposiciones de esta ley, de su ordenanza general y de los instrumentos de planificación territorial, serán de competencia del Juez de Policía Local respectivo²⁵.

²³ Cordero Quinzacara, Eduardo, (2015) “Naturaleza, contenidos y principios del Derecho Urbanístico Chileno”, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Sección: Estudios Año 22 - N° 2. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532015000200004].

²⁴ Valenzuela Paravic, Paulina (1992) “Las acciones contenciosas derivadas del permiso de edificación municipal”. Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XIV. Valparaíso, p. 98

²⁵ Artículo 21.- Las infracciones a las disposiciones de esta ley, de su ordenanza general y de los instrumentos de planificación territorial serán de conocimiento del Juez de Policía Local respectivo. Tratándose de la

Por su parte el artículo 20 de la LGUC, dispone que toda infracción a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza general y los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas, será sancionada con multa, a beneficio municipal, no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, a que se refiere el artículo 126 de la presente ley. Ahora, en caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito o aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales. Finaliza la referida disposición señalando que todo lo anterior se debe entender, sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere, a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.

Como se verá en profundidad en el siguiente capítulo, este artículo 20 ha sido precisado por el Tribunal Constitucional en sus características y técnica legislativa, de la siguiente forma²⁶ “Primero, dicho precepto reúne una modalidad regulatoria de las infracciones de un modo que abarca a hechos identificados en su dimensión general, local y residual. General, puesto que se vincula con la globalidad de las conductas que infringen la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General. Local, porque a su vez, se asocian a las infracciones específicas que se deducen de la vulneración de los instrumentos territoriales de planificación urbana, que identifican mediante planes reguladores regionales, zonales o comunales, la normativa en concreto aplicable al predio sobre el cual se realiza la construcción. Y residual, porque el artículo 20 de la LGUC opera a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.”

Existen diversos pronunciamiento de la justicia constitucional a este respecto, como se analizará, pero lo relevante es tener claro que ante cualquier conflicto de tipo contencioso administrativo que provenga de la normativa urbanística, será resorte del juez de policía local conocer y resolver estos conflictos, debiendo aplicar para ello normas propias del derecho administrativo urbanístico, y disposiciones especiales, tanto de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción y de los respectivos instrumentos de planificación territorial que rijan en la comuna donde ejerza su competencia el referido tribunal.

Formas de inicio del procedimiento

responsabilidad de las personas jurídicas se estará a lo dispuesto en el artículo 28 de la ley N° 18.287. En caso de disolución, mientras esté pendiente el plazo de prescripción, las acciones se seguirán en contra de los que eran sus representantes legales a la fecha de la infracción.

²⁶ Sentencia N° Rol 10922-2021 del Tribunal Constitucional, de fecha 16 de diciembre de 2021. Voto disidente. Considerando séptimo.

Se inicia por denuncia de la Dirección de Obras Municipales o por la Seremi de Vivienda y Urbanismo, en contra de un particular por haber construido, edificado, demolido, ampliado, cercado o realizado cualquier otra conducta activa u omisiva que se encuentre prevista y sancionada en la normativa urbanística.

También podría iniciarse por un particular afectado reclamando de una actuación del Director de Obras Municipales, por ejemplo, si se dictó una orden de paralización de faenas o una clausura ilegal o improcedente.

Sanciones. Multas, paralización de obras, clausuras y demoliciones

Un punto relevante dice relación con las sanciones que se contemplan en la normativa urbanística respecto a construcciones edificadas con infracción a alguna de las disposiciones de la ley. Conforme se indicó, en el artículo 20 de la LGUC contempla una regla de determinación de la pena de multa, estableciendo un rango para el sentenciador a momento de determinar el monto de la multa la que será “no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, a que se refiere el artículo 126 de la presente ley. En caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito o aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales.”

Por su parte el artículo 146 de la LGUC dispone que el Director de Obras Municipales, mediante resolución fundada, podrá ordenar la paralización de cualquier obra en los casos en que hubiere lugar a ello. Agrega que, si se comprobare que una obra se estuviere ejecutando sin el permiso correspondiente o en disconformidad con aquél, o con ausencia de supervisión técnica, o que ello implique un riesgo no cubierto, sin perjuicio de las sanciones que correspondan, ordenará de inmediato su paralización, fijando un plazo prudencial para que se proceda a subsanar las observaciones que se formulen. En este contexto, puede ocurrir que el particular no cumpla con la orden de paralización, continuando con las faenas, o bien no subsane las observaciones técnicas formuladas por la Dirección de Obras, caso en el que procederá deducir una denuncia ante el juzgado de policía local, para que sea éste el que resuelva este conflicto de carácter contencioso administrativo, por ejemplo, requiriendo judicialmente la paralización de obras o el cumplimiento, dentro de plazo, de las observaciones formuladas al proyecto.

A continuación, el artículo 147 contempla la sanción de clausura de obras, indicando que “El incumplimiento de lo resuelto por el Director de Obras será sancionado en la forma establecida por los artículos 20° y 21°, en cuyo caso el juez deberá, además, fijar un último plazo para regularizar la

infracción, vencido el cual ordenará la clausura de la obra. La clausura sólo podrá ser alzada para dar lugar al cumplimiento de las observaciones formuladas, subsanadas las cuales podrá continuarse la ejecución de la obra.” En consecuencia, acá se trata de un conflicto de tipo contencioso administrativo entre un particular y la Dirección de Obras Municipales, respecto a una construcción que supuestamente transgrede la normativa urbanística, y será en sede de policía local donde se resolverá el asunto, determinando si existió infracción y si resulta procedente o no decretar la clausura de la obra.

Es posible conceptualizar la medida de “clausura” en el ámbito municipal, como una potestad-sanción que goza el órgano administrativo para cerrar o inhabilitar temporal o definitivamente la actividad o local comercial de un particular que, contando con el permiso correspondiente, no la ejerce cumpliendo cabalmente con la normativa legal aplicable, mediante una resolución municipal.²⁷

Finalmente, otra sanción prevista en el párrafo VII de la LGUC, artículo 148, es la sanción de demolición parcial o total de las obras, a cargo del propietario, en los casos allí previstos. Reza el referido artículo “El alcalde, a petición del Director de Obras Municipales, podrá ordenar la demolición, total o parcial a costa del propietario, de cualquiera obra en los siguientes casos:

- i. Obras que se ejecuten en disconformidad con las disposiciones de la presente ley, su Ordenanza General u Ordenanza Local Respectiva.
- ii. Obras que se ejecuten fuera de la línea de cierre o en bienes de uso público, sin la autorización correspondiente.
- iii. Obras que no ofrezcan las debidas garantías de salubridad y seguridad, o que amenacen ruina.
- iv. Obras ejecutadas de conformidad a las autorizaciones señaladas en los artículos 121°, 122° y 123°, que no se hubieren demolido al vencimiento de los plazos estipulados.”

A la luz de las disposiciones anteriores, es posible sostener que la única sanción cuya aplicación y ejecución se encuentra vedada para el juez de policía local, es la sanción de demolición parcial o total de las obras, cuando se encuadren en alguna de las hipótesis recién transcritas. Se trata de una sanción de tipo administrativa y no jurisdiccional, existiendo texto legal expreso que

²⁷ Soto Rivera Carlos (2011) “Control judicial de los actos de la administración municipal. En busca de una tendencia jurisprudencial: Clausuras y Concesiones Municipales.” Memoria para optar a la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor guía: Ramón Huidobro Salas, Santiago, Chile, p. 5.

taxativamente dispone que sólo le corresponderá al alcalde²⁸, previa petición del Director de Obras Municipales, ordenar la demolición total o parcial, a costa del propietario, de cualquier obra que se encuadre en alguna de las hipótesis previstas en los cuatro numerales del referido artículo, ninguna de las cuales contempla que sea el juez de policía local el que deba otorgar alguna autorización o dictar alguna resolución al efecto. La única incidencia que pudiese tener en esta materia la judicatura local, es aquella relacionada la hipótesis del numeral primero, ya que será preponderante el proceso jurisdiccional y declarativo que determine si existió o no por parte del particular denunciado, una transgresión a las normas urbanísticas.

Por tanto, las únicas sanciones que puede imponer el juzgado de policía local por incumplimiento o infracción de normas urbanísticas son multas, órdenes de paralización y clausuras, con la esencial función disuasiva que producen estas sanciones, de forma de asegurar el cumplimiento de disposiciones urbanísticas, que pueden referirse tanto al desecho de residuos, como a la calidad de las construcciones. En Chile el cumplimiento de la legislación urbanística y de las normas técnicas pertinentes ha permitido sobrellevar desastres naturales y salvar vidas. No es sólo planificación urbana, sino que, en último término, protección civil. Tomando en cuenta esto, el efecto disuasorio de las multas es imprescindible, y es un tema estudiado por economistas desde hace años.²⁹

Recursos: En sede de policía local procede recurso de reconsideración dentro del plazo de 30 días, según lo dispone el artículo 21 de la Ley N°18.287.

Además, procede recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas o contra resoluciones que hagan imposible la prosecución del juicio, dentro del plazo de 5 días, según lo dispone el artículo 32 de la Ley N°18.287

²⁸ Los alcaldes en general son reticentes, salvo en algunos casos a ordenar la demolición de las obras a costa de su propietario dada la impopularidad y consecuencias de una medida de esas características.

²⁹ Sentencia N° Rol 3100-16 del Tribunal Constitucional, 11 de Julio de 2017. Considerando trigésimo

c) 4. c.- Contenciosos administrativos derivados de la Ley N°18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios. (En adelante LVPE)

Normas competenciales

El artículo 144 de la LVPE dispone que “El conocimiento de las infracciones sancionadas en los artículos 138 y 139, corresponderá al Juez de Policía Local de la comuna donde se cometieron tales infracciones, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley N° 18.287, y siempre que éste fuere abogado. En caso contrario deberá ocurrirse al Juez de Policía Local abogado de la comuna más cercana.”

A su vez, el artículo 138 establece que “El delegado de la Junta Electoral o el miembro de una Mesa Receptora de Sufragios o de un Colegio Escrutador que no concurriere a sus funciones sufrirá la pena de multa a beneficio municipal de dos a ocho unidades tributarias mensuales, salvo que teniendo una excusa válida de las señaladas en el artículo 44, no hubiese podido presentarla oportunamente.”

De conformidad a lo anterior, será resorte del juez de policía local resolver y ponderar si, por ejemplo, la excusa para no presentarse a cumplir las labores de delegado de la junta electoral, o miembro de una mesa receptora de sufragios (vocal de mesa) y o de un colegio escrutador resulta justificada o no, además de las razones de no haberla presentado a tiempo ante la junta electoral correspondiente.

Un aspecto relevante, que incidirá en la cantidad de procedimientos contencioso administrativos que se deban tramitar por este tipo de infracciones, es la dictación y de la ley N° 21.200, publicada el 24 de diciembre de 2019, que modificó el capítulo XV de la Constitución Política de la República de Chile, estableciendo excepcionalmente el voto obligatorio para el plebiscito constitucional del 04 de septiembre de 2022.

Dispone el artículo 142 de dicha ley, respecto al Plebiscito Constitucional que

“Comunicada al presidente de la República la propuesta de texto constitucional aprobada por la Convención, éste deberá convocar dentro de los tres días siguientes a dicha comunicación, mediante decreto supremo exento, a un plebiscito nacional constitucional para que la ciudadanía apruebe o rechace la propuesta.

El sufragio en este plebiscito será obligatorio para quienes tengan domicilio electoral en Chile.

El ciudadano que no sufragare será penado con una multa a beneficio municipal de 0,5 a 3 unidades tributarias mensuales.

No incurrirá en esta sanción el ciudadano que haya dejado de cumplir su obligación por enfermedad, ausencia del país, encontrarse el día del plebiscito en un lugar situado a más de doscientos kilómetros de aquél en que se encontrare registrado su domicilio electoral o por otro impedimento grave, debidamente comprobado ante el juez competente, quien apreciará la prueba de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

Las personas que durante la realización del plebiscito nacional constitucional desempeñen funciones que encomienda el decreto con fuerza de ley N.º 2, del año 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N.º 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, se eximirán de la sanción establecida en el presente artículo remitiendo al juez competente un certificado que acredite esta circunstancia.

El conocimiento de la infracción señalada corresponderá al juez de policía local de la comuna donde se cometieron tales infracciones, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley N.º 18.287.”

La disposición anterior entrega el conocimiento de este conflicto entre un particular y el Servel, respecto al cumplimiento de las obligaciones que, durante un proceso eleccionario, impone a los particulares la Ley N°18.700 de Votaciones Populares y Escrutinios, lo que naturalmente se traducirá en una importante sobre carga de denuncias y procesos que deberán se tramitados y conocidos por la judicatura de policía local.

Formas de iniciar el procedimiento.

En este sentido señala el inciso primero del artículo 151 de la LVPE que:

“Dentro de los treinta días siguientes a una elección o plebiscito, los presidentes de las Juntas Electorales deberán formular denuncia en contra de los delegados de la misma, de los miembros de

los colegios escrutadores y de los vocales de Mesas Receptoras de Sufragios que no hubieren concurrido a desempeñar sus funciones.

Asimismo, deberán denunciar a los miembros de Mesas Receptoras y Colegios Escrutadores que incurrieren en las infracciones que se sancionan en los artículos 133, 134 y 138.”

En la práctica, existen Notarías designadas como presidentes de cada una de las juntas electorales existentes, y son ellas las que envían a los diversos Juzgados de Policía Local los listados con los denunciados, con todos los datos necesarios para poder citarlos judicialmente.

c.3.- Recursos: En sede de policía local procede recurso de reconsideración dentro del plazo de 30 días, según lo dispone el artículo 21 de la Ley N°18.287.

Además, procede recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas o contra resoluciones que hagan imposible la prosecución del juicio, dentro del plazo de 5 días, según lo dispone el artículo 32 de la Ley N°18.287

d) 4. d.- Contenciosos administrativos derivados de la Ley N° 19.925 Sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas. Clausuras de establecimientos y caducidad de patentes de alcoholes.

Resultan frecuentes los conflictos de carácter contencioso administrativo que derivan de la aplicación de las disposiciones de la Ley N° 19.925, como por ejemplo, acciones de reclamación en contra de sanciones de tipo administrativas, como clausuras temporales o permanentes de patentes de alcoholes o establecimientos de depósito y/o venta de alcohol, caducidades temporales o definitivas de patentes de alcoholes, o bien solicitudes de allanamiento y/o fuerza pública del órgano fiscalizador para ingresar a establecimientos donde presumiblemente se comercializa o expende alcohol clandestinamente.

Normas competenciales:

En el artículo 53 de la Ley de Alcoholes se contempla una disposición de tipo residual que atribuye y reconoce competencia general a los juzgados de policía local para conocer, salvo conductas delictuales, todas las infracciones y conflictos entre la Administración y los particulares, que puedan derivarse de la aplicación de la ley de alcoholes. Reza esta norma que

“Con excepción de las conductas delictivas descritas y sancionadas en los artículos 42 y 46, las infracciones a la presente ley se reputan contravenciones para todos los efectos legales y, en ese carácter, quedan sujetas a la competencia y al procedimiento aplicables a los juzgados de policía local.”

Luego, de conformidad con el artículo 5° de la Ley de Alcoholes, el órgano encargado de decretar una clausura es el juzgado de policía local respectivo mediante el mismo procedimiento indicado en la norma, siendo esta atribución exclusiva del órgano jurisdiccional, sin perjuicio de las sanciones pecuniarias también contempladas en el artículo 5°, inciso cuarto, consistentes en multa de 10 Unidades Tributarias Mensuales, la que se aumentarán a 20 si persistiere. En este escenario infraccional y sancionatorio, especial relevancia adquieren estas sanciones de multa, toda vez que, si aplicada la segunda multa, el infractor no pagare la patente que lo habilita para expender bebidas alcohólicas, será sancionado con la clausura definitiva del establecimiento y con la caducidad de la patente. No se deben confundir ambos tipos de sanciones, ya que la caducidad de las patentes de alcoholes es una sanción que opera para los casos en que éstas no hayan sido debidamente pagadas dentro del plazo legal y luego de aplicada la segunda multa, sanción que es distinta a la de clausura definitiva y cancelación de la patente, la que opera luego de cometida la cuarta infracción dentro del plazo de 12 meses, siendo ambas medidas de aplicación exclusiva por parte juzgado de policía local previo proceso infraccional y declarativo, conforme señala lo ha resuelto la Contraloría General de la República.³⁰

A continuación, otro procedimiento de tipo contencioso administrativo previsto en la normativa de alcoholes es aquel previsto en el artículo 47 inciso cuarto de la Ley, que dispone que:

“La contravención al artículo 21 será sancionada con multa de cuatro a doce unidades tributarias mensuales. Los que vuelvan a incurrir en dichas contravenciones serán sancionados con el doble de la multa aplicada a la primera infracción. La tercera transgresión se sancionará con la clausura temporal del establecimiento por un período no superior a tres meses. La cuarta transgresión se sancionará con la clausura definitiva, pudiendo imponerse además la cancelación de la patente de alcoholes respectiva.”

³⁰ Dictamen Contraloría General de la República N° 910, de 8 de enero de 2009

El referido artículo 21 establece los horarios de funcionamiento y demás restricciones que deben observar los locales de expendio de bebidas alcohólicas.

A su vez el artículo 49 de la Ley de Alcoholes señala que “No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez, en cualquier caso, conociendo de un proceso a petición escrita y fundada del alcalde o del concejo municipal, podrá clausurar definitivamente un negocio cuando éste constituya un peligro para la tranquilidad o moral públicas, sin que sea menester que se cumpla con el número de transgresiones necesarias para producir la clausura. La solicitud se tramitará en cuaderno separado. La resolución del juez será fundada y apelable en el solo efecto devolutivo.”

En lo que concierne a la sanción de clausura definitiva prevista en la norma recién transcrita, dicha medida debe necesariamente ir precedida del procedimiento establecido en el mismo artículo 49, que exige petición escrita y fundada del alcalde o del concejo municipal para decretar, previo proceso judicial, una clausura definitiva del negocio cuando éste constituya un peligro para la tranquilidad o moral pública, solicitud que se tramitará en cuaderno separado. No es suficiente aludir a decretos alcaldicios u otro tipo de actos administrativos que no hayan sido acompañados a la solicitud de clausura definitiva, para sostener una decisión tan grave, máxime si el denunciado no tuvo ninguna oportunidad procesal para defenderse de tal imputación.³¹

La procedencia y justificación de la medida de clausura definitiva o bien la eventual afectación de la libertad económica y el derecho de propiedad del contribuyente con la imposición de dicha medida, son los elementos que deberán ser ponderados por el juez competente, siguiendo las reglas de la sana crítica, para resolver la contienda sometida a su conocimiento.

Finalmente, el artículo 50 de la Ley N° 19.925 sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas dispone que, sin perjuicio de las clausuras impuestas por la autoridad judicial, los

³¹ En este mismo sentido los tribunales superiores de justicia han sostenido “Que fundar la clausura temporal en lo dispuesto en el Decreto Municipal N° 966 del 1 de agosto de 2016 y en mérito de ello hacer aplicación de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 19.925, requiere petición concreta del alcalde o una petición concreta expresa parte concejo municipal, lo que no ocurriría en la especie. En efecto, la comunicación general hecha en tal decreto alcaldicio, no se condice con el principio de legalidad exigida a la autoridad con ocasión de la potestad sancionatoria. A mayor abundamiento, la sanción establecida en el artículo 49 no contempla una clausura temporal, solo hace referencia a una clausura definitiva, en cuyo caso se exige al sentenciador un estándar de fundamentación superior, toda vez que la clausura necesariamente afecta la libertad económica del denunciado, de ahí que una limitación de tal garantía exija la debida motivación.” (Causa Rol N° 13/2017 (Policía Local). Corte de Apelaciones de Antofagasta, de 22 de febrero de 2017. Considerando Segundo.)

Intendentes y Gobernadores podrán clausurar los establecimientos de expendio de bebidas alcohólicas, donde se hubieren cometido hechos delictuosos graves, o que constituyan un peligro, para la tranquilidad o moral públicas. El afectado podrá, dentro de diez días, reclamar de la clausura ante el juez de policía local correspondiente, quien citará a comparendo de contestación y prueba para dentro de quinto día. El juez deberá resolver en única instancia, manteniendo la clausura u ordenando alzarla, en fallo que deberá ser fundado.

Respecto a este procedimiento contencioso administrativo, se ha resuelto por los tribunales superiores de justicia que “SEXTO: Es posible concluir que la Gobernación Provincial de Llanquihue decretó la clausura del establecimiento de la recurrente atendida la gravedad de los hechos delictuosos que le fueron informado por la Fiscalía Local de Puerto Montt, vinculados a investigaciones sobre delitos de obtención, promoción y facilitación de la prostitución infantil, constituyendo lo anterior un peligro para la tranquilidad y moral públicas, por lo que el cierre del establecimiento se da en el marco de las atribuciones que le confiere el artículo 50 de la Ley N°19.925. Cabe destacar que lo obrado por la Gobernación Provincial no implica imputar la comisión de un delito o hecho ilícito a persona alguna por lo que, contrariamente a lo afirmado por la recurrente, no se aprecia cómo el acto denunciado podría trasgredir el principio de inocencia que le favorece de acuerdo a la normativa legal y constitucional. Por lo demás, de acuerdo a lo establecido en artículo 50 de la Ley N° 19.925, no se exige como requisito para decretar la clausura del establecimiento la existencia de sentencia condenatoria penal o que se haya condenado específicamente al dueño del local, ni tampoco establece directrices para apreciar la gravedad del hecho, siendo en consecuencia una atribución reconocida ampliamente al órgano indicado. (...) NOVENO: Que, a mayor abundamiento, igualmente se estima que la vía idónea para impugnar el acto que aplica la medida de clausura es el contemplado en el inciso segundo del artículo 50 de la Ley 19.925, por cuanto dicha disposición, junto con facultar ampliamente a las gobernaciones provinciales, posibilita por contrapartida que el afectado pueda reclamar de la clausura dentro de los diez días siguientes ante el juez de policía local correspondiente, quien citará a las partes a comparendo de contestación y prueba. Conforme a lo anterior, la circunstancia de no haberse reclamado en tiempo y forma de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley N°19.925, no es suficiente para que el afectado pretenda ahora valerse de la presente acción constitucional, dada la naturaleza eminentemente cautelar de la misma, destinado a brindar tutela y

protección urgente al afectado por una vulneración de derechos resguardados por la Carta Fundamental.”³²

En consecuencia, es la propia Ley de Alcoholes la contempla un procedimiento contencioso administrativo especialísimo para que un particular contribuyente pueda reclamar de una clausura impuesta por el Intendente (actual Delegado Presidencial) o el Gobernador, ante un órgano jurisdiccional como son los juzgados de policía local; sometido a un procedimiento concentrado, expedito y donde existe sana crítica como método de valoración probatorio.

Formas de inicio del procedimiento

Una primera forma de iniciar el procedimiento es mediante una denuncia infraccional deducida por carabineros o por un inspector municipal o fiscal, en contra de un particular que sea titular de un establecimiento de expendio y consumo de bebidas alcohólicas, por infringir alguna de las disposiciones de la Ley de Alcoholes. En este primer caso se trata de una denuncia de autoridad en contra de un particular que origina el procedimiento contencioso administrativo. (Artículo 2 de la Ley N°19.925)

Una segunda forma de iniciar el procedimiento es a la inversa, es decir, el particular acude ante el juez de policía competente, reclamando e impugnado alguna medida administrativa impuesta por la autoridad competente. En este caso se trata de una acción jurisdiccional de impugnación en contra de un acto administrativo dispuesto por la autoridad. (Artículos 49 y 50 de la Ley N° 19.925)

Medidas cautelares intrusivas del juez. Comercio Clandestino

Al igual como se indicó respecto a la facultades intrusivas que se le reconocen al Sernac, previa autorización judicial, en esta materia el legislador también consideró necesario el establecimiento de una medida de carácter intrusivo cuya procedencia deberá ser evaluada por el juez de policía local, previa solicitud fundada de la autoridad administrativa fiscalizadora, debiendo ponderar antes de resolver, los 2 intereses en juego, esto es, el orden público y el cumplimiento de la normativa de alcoholes, por un lado, y el derecho de propiedad y el derecho a la vida privada e inviolabilidad del hogar por otro.

³² Causa Rol N.º 534 - 2014 (Protección). Corte de Apelaciones de Puerto Montt, Sentencia de 31 de diciembre de 2014. Considerandos Sexto y Noveno.

En este sentido, el artículo 16 bis de la Ley N° 18.287 de Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local dispone que:

“Tratándose de la aplicación de la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, el juez podrá, a solicitud fundada de funcionarios fiscalizadores, decretar la entrada y registro a inmuebles sujetos a fiscalización que se encontraren cerrados o en que hubiere indicios de que se están vendiendo, proporcionando o distribuyendo clandestinamente bebidas alcohólicas.

El tribunal se pronunciará de inmediato sobre la solicitud, con el solo mérito de los antecedentes que se le proporcionen, y dispondrá que la diligencia se lleve a efecto siempre con el auxilio de la fuerza pública, la que requerirá en conformidad al artículo 25.

El juez practicará la diligencia personalmente, pudiendo, si sus ocupaciones no se lo permiten, comisionar para hacerlo al secretario del tribunal o a los funcionarios fiscalizadores que nominativamente designe en la resolución respectiva.

La resolución que autorizare la entrada y registro se notificará al dueño o encargado del local en que hubiere de practicarse la diligencia o, en ausencia de ambos, a cualquiera persona mayor de edad que se hallare en el lugar o edificio, quien podrá presenciar la diligencia. Si no se hallare a nadie, se hará constar esta circunstancia en el acta de la diligencia, invitándose a un vecino a presenciara.

De todo lo obrado deberá dejarse constancia escrita en un acta que firmarán todos los concurrentes, y se dará recibo de las especies incautadas al propietario o encargado del lugar.”

En definitiva se trata de herramientas con las que cuentan los órganos persecutores que les permiten el ingreso a lugares y el registro e incautación de antecedentes, que se denominan diligencias o medidas intrusivas, atendido su carácter lesivo respecto a los derechos fundamentales de los particulares, por lo que su ejercicio y regulación se encuentra sujeto al cumplimiento de requisitos y límites previstos en el ordenamiento jurídico, como en este caso un control judicial previo y una decisión fundada.

En consecuencia, la Ley N° 19.925 en concordancia con la Ley 18.287 le conceden al juez de policía local la facultad de imponer sanciones al particular al infractor, tales como la caducidad de la patente cuando no se paga la segunda multa aplicada en razón de su no pago, o la de aplicar sanciones por las contravenciones a diversas norma de la Ley de Alcoholes, que concede el artículo 47 de la ley en referencia a dicho magistrado, dentro de las cuales se puede llegar a la clausura definitiva o bien la cancelación de la patente, y finalmente la posibilidad de autorizar judicialmente,

previa solicitud de los fiscalizadores, un ingreso o allanamientos a un recinto o establecimiento, cuando existan indicio de comercializarse alcohol de forma clandestina.

Recursos: En sede de policía local procede recurso de reconsideración dentro del plazo de 30 días, según lo dispone el artículo 21 de la Ley N°18.287.

Además, procede recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas o contra resoluciones que hagan imposible la prosecución del juicio, dentro del plazo de 5 días, según lo dispone el artículo 32 de la Ley N°18.287.

e) 4. e.- Contenciosos administrativos derivados de la Ley N.º 20.283 sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal.

Antecedentes preliminares

Esta ley pretende proteger el bosque nativo, mediante el establecimiento de figuras infraccionales atentatorias del bien jurídico protegido y que fueron entregadas a la esfera de conocimiento de la justicia de policía local para sancionar conductas que pongan en riesgo o afecten el bosque nativo, la sustentabilidad forestal y la política ambiental.

Resulta fundamental la preponderancia que se le asigna a la sustentabilidad forestal y a la política ambiental vigente en el país, objetivos que reconocen explícitamente la importancia de la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza, la conservación del patrimonio ambiental y de la diversidad biológica.

Es así como como la ley en su artículo primero señala “Esta ley tiene como objetivos la protección, la recuperación y el mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental.” Luego, el artículo 5 del mismo cuerpo legal contempla el principal instrumento de manejo y protección forestal al disponer que “Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación. Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974. Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación para quien lo solicite.” Finalmente, el artículo 15 establece que “La corta de bosques nativos deberá ser realizada de acuerdo a las normas que se establecen en este Título, sin perjuicio de aquéllas establecidas en la ley N°19.300, con los objetivos

de resguardar la calidad de las aguas, evitar el deterioro de los suelos y la conservación de la diversidad biológica.”

Los planes de manejo son instrumentos fundamentales de gestión ambiental y forestal, y que fueron diseñados por el Decreto Ley 701, siendo definido originalmente como “aquel instrumento ambiental destinado a obtener el máximo de beneficios de los recursos naturales renovables de un terreno determinado, en forma sustentable o sostenible, esto es, en términos tales que se satisfagan las necesidades actuales, pero asegurando la satisfacción de las generaciones futuras.”³³

También existe una definición legal del plan de manejo forestal, en el artículo 2 N° 18 de la Ley 20.283 que lo define como “Un instrumento que, reuniendo los requisitos que se establecen en este cuerpo legal, planifica la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos.”

Una condición esencial para todo procedimiento contencioso administrativo emanado de la legislación forestal, es la identificación de las obligaciones y condiciones que emanan de su texto normativo, toda vez que su contravención genera competencia fiscalizadora y judicial, con la correspondiente aplicación de las sanciones establecidas por las leyes forestales.

Si bien la ley contempla instrumentos y procedimientos destinados a que toda la explotación del bosque nativo se realice mediante técnicas y con criterios que permitirían asegurar su subsistencia, la elusión de las exigencias ambientales a través de la utilización de medios ilícitos como la tala rasa de un bosque, o bien, la tala de especies protegidas, como araucarias y alerces, es un riesgo latente que enfrentan los bosques. Se suma a este peligro la corta destinada a conseguir combustible como leña y carbón. Esta práctica, más artesanal en cuanto a sus métodos, es igualmente peligrosa para la sobrevivencia de muchos bosques, y supone otro riesgo a ser atendido por las autoridades.³⁴

Normas competenciales

El artículo 45 de la ley contiene una norma general de atribución de competencias, indicando que “Corresponderá aplicar las sanciones y multas establecidas en la presente ley al juez de policía

³³ Gallardo Gallardo, Enrique “Manual de Derecho Forestal” Corporación Nacional Forestal. Santiago, 2013. P. 83

³⁴ Moreno del Valle, Felipe (2015) “Orientaciones y contradicciones en la Ley de Bosque Nativo”, Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA. No. 7. p 180.

local que fuere abogado, con competencia en la comuna en que se haya cometido la infracción, el que conocerá en primera instancia de las denuncias que le formularen los funcionarios de la Corporación o de Carabineros de Chile.

Sin embargo, aquellas infracciones que importen la aplicación de multas superiores a 5.000 unidades tributarias mensuales y las que se cometieren dentro de una comuna que no tenga un juez de policía local que sea abogado, serán resueltas, en primera instancia, por el juez de policía local con asiento en la ciudad cabecera de provincia.

Los tribunales a que se refieren los incisos anteriores conocerán de las denuncias que se formularen con arreglo a las disposiciones y procedimiento consignados en la ley N° 18.287, salvo lo dispuesto en los artículos 19, 20 y 21³⁵ de la mencionada ley, disposiciones referidas a la facultad del juez para absolver, suspender, dejar sin efecto o moderar la multa aplicable, facultades que están expresa y especialmente reguladas en el artículo 46 de la Ley N° 20.283.

La Corporación estará facultada para solicitar ante los juzgados de policía local la aplicación de los apremios establecidos en el inciso primero del artículo 23 de la Ley N° 18.287 y para ejercer las acciones ejecutivas a que se refiere el inciso segundo de dicho artículo, tendientes a hacer efectivo el pago de las multas que se apliquen como sanción a las contravenciones establecidas en esta ley. Asimismo, estará facultada para percibir las costas personales y procesales por las actuaciones en que intervenga, a cuyo pago sean condenados los infractores.

Por tanto, serán los Juzgados de Policía Local los que conocerán y resolverán las denuncias infraccionales deducidas por la autoridad competente en contra de los particulares propietarios de terrenos forestales, incluso aquellos titulares de alguna concesión de servicio público, por ejemplo de algún servicio eléctrico, de agua potable, o de algún permiso de construcción, o cualquier otro actor

³⁵ Se trata de disposiciones contenidas en la ley de procedimiento ante los jpl que establecen beneficios o garantías procesales para los infractores no reincidentes, por ejemplo, si se trata de una primera infracción y aparecen antecedentes favorables el juez podrá, sin aplicar la multa que pudiese corresponderle, apercibir y amonestar al infractor (Art. 19); o si resultare mérito para condenar a un infractor que no hubiere sido antes sancionado, el Juez le impondrá la pena correspondiente, pero si aparecieren antecedentes favorables, podrá dejarla en suspenso hasta por un año, declarándolo en la sentencia misma y apercibiendo al infractor para que se enmiende (Art. 20); o la imposibilidad de impugnar una sentencia que imponga la pena de multa, solicitando su moderación o rebaja, mediante un recurso de reconsideración con nuevos antecedentes (Art. 21), lo que se traduce finalmente en una limitación o restricción de una serie de derechos y garantías procesales reconocidas a nivel legal y constitucional, pero que el legislador considera en esta materia, ceden ante el resguardo y cuidado del bosque nativo y el patrimonio forestal, por lo que cuentan con reglas especiales.

sectorial, por lo que tendrán el carácter de denunciados infraccionales por transgredir alguna disposición de la Ley N° 20.283 u otra cuya resolución le corresponda al tribunal de policía local, ya que conforme se indicó anteriormente, existen múltiples disposiciones relacionadas con la protección del patrimonio forestal y que establecen acciones y procesos que debe conocer la judicatura local tales como infracciones a la Ley N° 18.348 que crea Corporación Nacional Forestal y fomenta la protección de recursos naturales renovables, o infracciones a la Ley N° 18.362 que crea un Sistema Nacional de Áreas Verdes Silvestres Protegidas del Estado, o infracciones a la D.L. 701 modificado por D.L. 2.565 sobre Fomento Forestal; o infracciones a la D.S. 4.363, sobre Ley de Bosques.

Las anteriores normas constituyen el bloque normativo sustantivo para la protección del patrimonio ambiental y forestal, por lo que contiene conceptos, derechos, obligaciones, requisitos, y principalmente infracciones y sanciones cuyo conocimiento y decisión recae en la justicia de policía local.

Al igual que en otros procedimientos ya analizados, en esta materia el legislador también consideró necesario el establecimiento de una medida de carácter intrusivo cuya procedencia deberá ser evaluada por el juez de policía local, previa solicitud fundada de la autoridad administrativa fiscalizadora, debiendo en este caso ponderar al resolver, los 2 intereses en juego, esto es, el cuidado y preservación del bosque nativo y el patrimonio forestal, por un lado, y el derecho de propiedad o el derecho al ejercicio de una actividad económica por otro.

En este sentido, el artículo 47 de la Ley N° 20.238 dispone que “Los funcionarios designados por la Corporación para la fiscalización de esta ley y los de Carabineros tendrán el carácter de ministro de fe en todas las actuaciones que deban realizar para el cumplimiento de esa labor.

Los funcionarios de la Corporación sólo podrán ingresar en los predios o centros de acopio para los efectos de controlar el cumplimiento de la ley, previa autorización del encargado de la administración de los mismos.

En caso de negativa para autorizar el ingreso, la Corporación podrá solicitar al juez competente el auxilio de la fuerza pública, el cual, por resolución fundada y en mérito de los antecedentes proporcionados por la Corporación, la podrá conceder de inmediato, salvo que resolviera oír al afectado, en cuyo caso éste deberá comparecer dentro del plazo de 48 horas, contado desde su notificación.

Para los efectos de lo indicado en el inciso anterior, se considerará que es competente el juez de policía local señalado en el artículo 45 precedente.”

Formas de iniciar el procedimiento

Por denuncia de autoridad por infracción a alguna disposición de la Ley N° 20.238, los que según el artículo 45 de la misma ley pueden ser Carabineros o funcionarios de la Corporación Nacional Forestal, y serán deducidas en contra de cualquier propietario o persona, sea persona natural o jurídica, que ejecute cualquier acción de corta de bosque nativo.

No existe duda que Carabineros es una autoridad pública, que forma parte de la Administración, pero en el caso de CONAF, ésta tiene naturaleza de carácter privado, formando parte de lo que se denomina Administración invisible del Estado, lo que no ha impedido entender que su función como órgano fiscalizador, reviste carácter público, reconociéndole incluso potestades públicas. Es así como, no obstante tratarse de una entidad de derecho privado, el Decreto Ley N° 701, de 1974, cuyo texto definitivo fue fijado por el Decreto Ley N° 2.565, de 1979, modificado posteriormente por la Ley N° 19.561, de 1998, y sus reglamentos, entregaron a CONAF una activa participación y atribuciones de carácter público, en todo lo relativo al control de la corta o explotación de bosques, al fomento de la forestación y a la fiscalización de la actividad forestal en Chile.

Recursos: En sede de policía local procede recurso de reconsideración dentro del plazo de 30 días, según lo dispone el artículo 21 de la Ley N° 18.287.

Además, procede recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas o contra resoluciones que hagan imposible la prosecución del juicio, dentro del plazo de 5 días, según lo dispone el artículo 32 de la Ley N° 18.287.

f) 4. f.- Contenciosos administrativos derivados del D.F.L N°1 DEL 2009 que fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.290 de Tránsito. Calificación de la idoneidad moral para obtener o renovar licencia de conducir.

El artículo 13 de la Ley de Tránsito establece dentro de los requisitos que todo conductor debe cumplir para la obtención o renovación de la licencia de conducir, la obligación del solicitante de acreditar ante el órgano administrativo su “idoneidad moral”.

A su vez, según lo dispone el artículo 14 letras a) y b) del mismo cuerpo legal la idoneidad moral del solicitante será calificada por el director del departamento de tránsito y Transporte público municipal respectivo, a la vista del informe de antecedentes expedido por el Servicio de Registro Civil e Identificación y del informe del Registro Nacional de Conductores, cuya fecha de emisión no sea anterior a 30 días y en el que se contengan todas las anotaciones que se registren, constando en él que el solicitante no se encuentre afecto a pena de suspensión o de inhabilidad para conducir vehículos, ni que se le ha denegado con anterioridad al postulante la licencia que hubiere solicitado.

A continuación, el artículo 16 agrega que, para calificar la idoneidad moral de los interesados, se considerarán las condenas que haya sufrido en los cinco años anteriores, por las siguientes causas: por delitos, cuasidelitos, faltas, infracciones o contravenciones a la presente ley, a la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas y a la Ley 20.000, sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas; por delitos o cuasidelitos para cuya perpetración se hubiere utilizado un vehículo; por delitos contra el orden de la familia y la moralidad pública; y por el delito de conducir con licencia de conductor, boleta de citación o permiso provisorio judicial para conducir, falsos u obtenidos en contravención a esta ley o pertenecientes a otra persona.³⁶

En consecuencia, puede ocurrir que el postulante afectado por alguna condena penal previa de las ya indicadas, y a pesar de haberlas cumplido a cabalidad, se le deniegue por la autoridad municipal respectiva, la obtención o renovación de su licencia de conducir, documento que constituye una herramienta fundamental para la vida de muchos conductores habituales de vehículos motorizados o de personas que buscan reintegrarse en la sociedad, luego de haber cumplido con una condena por la comisión de alguno de los delitos ya señalados. En estos casos los afectados pueden acudir ante el juez de policía local competente para revertir esta decisión administrativa.

Norma competencial

El artículo 15 inciso tercero de la Ley de Tránsito señala que el postulante afectado por un rechazo en su solicitud de obtención o renovación de licencia de conducir por falta de idoneidad moral podrá reclamar, dentro de los cinco días hábiles siguientes de notificada esta resolución, ante el juez

³⁶ Los conjuntos de normas anteriormente mencionados se introdujeron por la Ley 19.495, que «Modificó la Ley 18.290 de Tránsito en lo relativo a la obtención de licencias de conducir», publicada el 8 de marzo de 1997 y vigente desde el 20 de enero de 2001.

de Policía Local respectivo, el cual resolverá breve y sumariamente y apreciará la prueba en conciencia, no procediendo en contra de su resolución recurso alguno.

Formas de iniciar el procedimiento

El solicitante de obtención o renovación de su licencia de conducir debe haber sido notificado de la resolución administrativa denegatoria, suscrita por el Director de Transito Municipal, que calificó como inidóneo moralmente al particular y con ella debe acudir al tribunal de policía local correspondiente a ingresar una reclamación judicial en contra de dicha resolución. En este caso no existe una autoridad que interponga alguna denuncia en contra de un particular, sino que el legitimado activo es el particular solicitante, el que interpondrá la reclamación judicial en contra del acto administrativo municipal.

Recursos: La norma recién transcrita presenta además, algunos reparos respecto al derecho al recurso y las garantías del debido proceso ya que señala que en contra de la sentencia que pronuncie en juez de policía local, luego de un conocimiento breve y sumario, no procederá recurso alguno lo que genera al menos, un cuestionamiento de carácter adjetivo o procedimental, respecto a la impugnabilidad de una resolución judicial que se pronunció respecto de una decisión administrativa fundada en un hecho ya penado con anterioridad. Se transgrede, al parecer, el derecho al recurso y las garantías de un debido proceso, en perjuicio del particular.

IV. CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RESPECTO A SENTENCIAS DICTADAS EN PRIMERA INSTANCIA POR JUECES DE POLICÍA LOCAL SOBRE MATERIAS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS RELEVANTES.

1. Análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional en requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, respecto a contenciosos administrativos derivados del Decreto con Fuerza de Ley N°458 que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcción y su Ordenanza. Legalidad, tipicidad y proporcionalidad de las sanciones.

a) 1.a) Antecedentes preliminares. Cuestión de constitucionalidad.

La doctrina nacional sobre Derecho Urbanístico expresa que ésta es una materia que “su contenido no solo es una proyección de los conceptos y categorías dogmáticas que emanan de dicha disciplina, sino que integran una trama que permite vislumbrar un sistema que se construye sobre la base de principios que son propios y que le dan una identidad singular, al ser una regulación administrativizada a través de instrumentos de planificación territorial que son vinculantes; la potestad de establecer distintos regímenes o estatutos del suelo mediante su clasificación en área urbana o rural; intensa intervención administrativa en la ejecución de las obras de urbanización y de edificación; fiscalización en el cumplimiento de la normativa urbanística; facultades para restablecer la legalidad y la existencia de infracciones y sanciones de naturaleza administrativa. En definitiva, existe un conjunto de normas que regulan todo el tracto o proceso de decisiones públicas que van desde el diseño de un modelo territorial futuro y que llegan a su materialización en la forma de crear y recrear la ciudad, y que se despliega en un conjunto de potestades públicas que se atribuyen a diversos órganos que integran la Administración del Estado”³⁷

En este contexto es que en los últimos años el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto a requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, del artículo 20 del D.F.L N°458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones (En adelante LGUC), no siendo una cuestión pacífica en las distintas sentencias dictadas por la magistratura constitucional hasta el

³⁷ Cordero Quinzacara, Eduardo, “Naturaleza, contenidos y principios del Derecho Urbanístico Chileno”, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, año22, N°2, 2015, pp.106-107.

día de hoy. Cada uno de los fallos analizados cuentan con votos disidentes o empate de votos, lo que demuestra la ausencia de unanimidad al respecto.³⁸

Reza el referido artículo que “Toda infracción a las disposiciones de esta ley, a su ordenanza general y los instrumentos de planificación territorial que se apliquen en las respectivas comunas, será sancionada con multa, a beneficio municipal, no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra, a que se refiere el artículo 126 de la presente ley. En caso de no existir presupuesto, el juez podrá disponer la tasación de la obra por parte de un perito o aplicar una multa que no será inferior a una ni superior a cien unidades tributarias mensuales. Todo lo anterior es sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere, a menos que el hecho sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.”

Continúa el siguiente inciso indicando que “La municipalidad que corresponda, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva o cualquier persona podrán denunciar ante el Juzgado de Policía Local correspondiente, el incumplimiento de las disposiciones aludidas en el inciso anterior. La denuncia deberá ser fundada y acompañarse de los medios probatorios de que se disponga.” Concluye el referido artículo disponiendo que “Las acciones relativas a las infracciones a que se refiere este artículo, prescribirán al momento de la recepción de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales.” Por tanto, es posible colegir que se trata de una norma extensa y abstracta que contempla hipótesis punitivas de aplicación general y objetiva, en resguardo de la observancia de la legislación urbanística.

Enseguida, es posible indicar que, a su vez, el artículo 116 del mismo cuerpo legal contempla una hipótesis general y obligatoria consistente en que “La construcción, reconstrucción, reparación, alteración, ampliación y demolición de edificios y obras de urbanización de cualquier naturaleza, sean urbanas o rurales, requerirán permiso de la Dirección de Obras Municipales, a petición del propietario, con las excepciones que señale la Ordenanza General.”

La normativa urbanística, en consecuencia, se encarga de establecer la conducta esperada del particular administrado, esto es, la obtención de un permiso administrativo previo a la edificación,

³⁸ En reiteradas ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha resuelto rechazar los requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentados en relación con el artículo 20 de la LGUC, tal determinación así ha sido declarada, sólo por no reunirse en dicha sede los quórumos mínimos exigidos al efecto por ley para acoger dicha acción, toda vez que en los procesos iniciados por acciones de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, no resulta dirimente el voto del Ministro Presidente de la sala, por lo que frente a un empate de votos, se opta por rechazar el requerimiento, lo que evidencia una ausencia de consenso en torno a la materia.

construcción, ampliación y/o demolición de cualquier obra. En términos de mecanismos sancionatorios, se trata de una situación consistente en una obligación de obtener un permiso sectorial y de autoridad y que termina por configurar en definitiva una omisión al no cumplir al no haberlo obtenido con la debida antelación al inicio de las obras. La conducta típica supone la necesidad de contar siempre con un permiso administrativo de la autoridad competente cuando se construye, reconstruye, repara, altera, amplía o demuele un edificio u obra de urbanización de cualquier naturaleza y la conducta antijurídica se determinará teniendo presente los casos de exención previstos en el mismo artículo 116 incisos tercero y cuarto, en que se indican qué construcciones y obras no requerirán la obtención de dicho permiso, encontrándose exentas de dicha obligación y no constituyendo por tanto una conducta antijurídica.

En la generalidad de los casos, la gestión judicial pendiente necesaria para que se deduzcan estos requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad la constituyen recursos de apelación deducidos en contra de sentencias definitivas que imponen multas dictadas en primera instancia por un juez de policía local, por infracción a alguna disposición urbanística cuyo conocimiento y resolución en segunda instancia corresponde a las Cortes de Apelaciones. A la luz de lo anterior, se trata de una sentencia que resuelve un conflicto contencioso administrativo suscitado entre un órgano administrativo y fiscalizador que goza de legitimación activa para denunciar y aportar prueba, como la Dirección de Obras Municipales respectiva y un particular que realiza algunas de las conductas previstas en el artículo 116 o bien en otras disposiciones de la LGUC.³⁹

³⁹ Existen otros artículos en la LGUC que contemplan hipótesis sancionatorias de conductas infraccionales que transgreden alguna sus disposiciones, por ejemplo, el artículo 133 de la LGUC establece que “Las construcciones que se ejecutaren sin el previo permiso de construcción, desde la publicación de la presente ley, pagarán un recargo del 50% del derecho municipal que correspondiere pagar al momento en que el interesado solicitare regularizar su situación. Si el infractor no regularizare su situación, el Director de Obras formulará, en cualquier tiempo, la correspondiente denuncia ante el Juez de Policía Local, el que, además de la multa por la infracción, condenará también al infractor a pagar el valor de los derechos correspondientes a la edificación que se hubiere levantado sin permiso, recargado en 100%. El Juez de Policía Local aplicará la sanción en esta parte conforme a la liquidación que practique el Director de Obras Municipales, de acuerdo a los valores establecidos, más el recargo aludido.” ; o el artículo 145 de la LGUC prescribe que “Ninguna obra podrá ser habitada o destinada a uso alguno antes de su recepción definitiva parcial o total.” ; o el artículo 146 de la LGUC que dispone que “El Director de Obras Municipales, mediante resolución fundada, podrá ordenar la paralización de cualquier obra en los casos en que hubiere lugar a ello. Comprobado que una obra se estuviere ejecutando sin el permiso correspondiente o en disconformidad con él, o con ausencia de supervisión técnica, o que ello implique un riesgo no cubierto, sin perjuicio de las sanciones que corresponda, ordenará de inmediato su paralización, fijando un plazo prudencial para que se proceda a subsanar las observaciones que se formulen.” ; o bien el artículo 147 del mismo cuerpo legal el que contempla que “El incumplimiento de lo resuelto por el Director de Obras será sancionado en la forma establecida por los artículos 20° y 21°, en cuyo caso el juez deberá, además, fijar un último plazo para regularizar la infracción, vencido el cual ordenará la clausura de la obra. La clausura sólo podrá ser alzada para dar lugar al cumplimiento de las observaciones formuladas, subsanadas las cuales podrá continuarse la ejecución de la obra.”

b) 1.b.- Por acoger los requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 20 de la LGUC (STC ROLES 9129-2020, 9171-2020, 10922-2021)

En estas sentencia, los requirentes afectados por lo general alegan, como cuestión de constitucionalidad, que el referido artículo 20 de la LGUC infringe el debido proceso, en particular el principio de legalidad, tipicidad y taxatividad de las conductas infraccionales, así como también el principio de proporcionalidad de las sanciones, ya que la norma en cuestión no lograría satisfacer las garantías mínimas que permiten castigar adecuadamente una conducta infraccional, pues su texto no establece un marco de justicia y racionalidad que permita al juez de policía local abandonar la mera intuición y ajustar la sanción a la medida de la infracción y al objetivo de la norma.

Arguyen también que la referida norma establecería un mecanismo sancionatorio por la comisión de infracciones sin que la pena y en particular sin que la multa se encuentre correctamente determinada, al no contemplar ninguna clasificación de las contravenciones punibles, incluyéndolas a todas en un mismo plano y estableciendo un margen excesivamente amplio para la autoridad judicial que aplica la sanción.

Señalan, además, que se produce una pugna entre el artículo 20 de la LGUC con lo prescrito, en primer lugar, en los artículos 1, 5 y 19 N°3 de la Constitución relativos a la juridicidad y tipicidad de las conductas infraccionales y su castigo, y en segundo lugar, con las normas y principios constitucionales que en su conjunto consagran el principio de proporcionalidad de las sanciones, esto es, los artículos 6, 7, 19 N°2, N° 3 y N°26 de la carta fundamental.

Al respecto señalan los defensores de esta postura que el cuestionado artículo realiza una referencia general a toda infracción a la LGUC, a su ordenanza, a los instrumentos de planificación territorial, respecto de los cuales se establece una sanción aplicable, previa denuncia administrativa, pero de aplicación y determinación judicial, con la naturaleza e implicancia de sanción o pena que aquello configura. De esta forma, y como señalan los requirentes, existiría un marco sancionatorio - penal urbanístico muy amplio que alcanza tanto a la descripción del tipo sancionatorio, como a la determinación de la sanción en sí misma. En este escenario la sanción o pena así determinada se denominan “leyes penales en blanco impropias”, que vulnera el principio de legalidad de los delitos y las penas, principio de predeterminación normativa que igualmente debe aplicarse a la actividad punitiva estatal en sede infraccional o contravencional.

A pesar que la norma jurídica del artículo 20 de la LGUC, si contiene reglas en lo que atañe a la determinación del quantum de la multa que el sentenciador ha de aplicar frente a las infracciones sectoriales que indica, éstas no resultan suficientes ni respetuosos de la legalidad y proporcionalidad.

El esquema sancionatorio establecido, en las dos situaciones que regula el referido artículo, se agota en el establecimiento de un rango, con indicación de un monto mínimo y un monto máximo. Aquello, puede ser graficado del modo que sigue:

Hipótesis	Regla de determinación de la multa
Hay presupuesto (art. 126 L.G.U.C)	La multa no podrá ser inferior al 0,5 ni superior al 20% del referido presupuesto.
Si no hay presupuesto	1.- Una primera alternativa: el juez puede disponer la Tasación de la obra por parte de un perito, caso en que la multa no puede ser inferior al 0,5% ni superior al 20% de la tasación. 2.- Una segunda alternativa: el juez podrá aplicar una multa que no sea inferior a 1 ni superior a 100 unidades tributarias mensuales.

En todo caso, el establecimiento y determinación de multas con rangos variables no es algo poco común para el legislador chileno, encontrándose casos en que se le otorga al órgano jurisdiccional, a la Administración sancionadora, incluso a las Superintendencias, esta discrecionalidad en la determinación del quantum sancionatorio.⁴⁰

⁴⁰ Por ejemplo, el artículo 66 y siguientes de la Ley 20.529, que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización; artículo 149 y siguientes del Decreto Ley N° 2.222, Ley de Navegación; artículo 23 del Decreto Ley N° 4.363, Ley de Bosques; artículo 503 del Código del Trabajo; artículo 35 y siguientes de la Ley N°21.000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero. En otros casos, como en el que se aborda en este trabajo, la Administración interviene como legitimada activa denunciado infracciones y aportando antecedentes, siendo la sanción aplicada por un órgano jurisdiccional, por ejemplo, el artículo 44 de la Ley 17.288, de Monumentos Nacionales, o el artículo 45 de la Ley 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal. O bien el caso de las Superintendencia que aplican multas que luego pueden ser impugnada y revisadas en sede judicial, por ejemplo, los artículos 16 y 16 A de la Ley N° 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustible; artículo 46 de la Ley 19.995, que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego; artículo 39 de la Ley 20.417, que crea la Superintendencia del Medio Ambiente.

Para obtener una descripción de esta opción o técnica legislativa utilizada para la determinación de quantum sancionatorio frente a una infracción a la normativa urbanística, en términos constitucionales resulta relevante determinar si es válido y ajustado al texto constitucional un precepto que se agota en la fijación de un valor mínimo y máximo para la determinación de la sanción de multa.

Esta postura mantiene como premisa el hecho que no puede perderse de vista que el ius puniendi estatal se encuentra sujeto al control de constitucionalidad por la vía del principio de proporcionalidad que, aunque la Constitución no lo consagre expresamente, se desprende de manera inequívoca de los numerales 2° y 3°, del artículo 19 de la ley fundamental. En relación con el principio de proporcionalidad la magistratura constitucional se ha pronunciado en múltiples ocasiones frente a casos de normas sancionatorias abiertas, carentes de criterios objetivos que orienten la actuación del órgano que sanciona, a efectos de cuantificar la sanción. Así, en términos generales ha señalado que “este Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades a favor del principio de proporcionalidad, especialmente en materia de sanciones o penas. Indicando que esa relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, que desde el campo penal se extiende como garantía a todo el orden punitivo estatal, viene a materializar tanto el derecho constitucional de igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2°), cuanto aquella garantía que encauza la protección de los derechos en un procedimiento justo y racional (artículo 19, N°3°). Así se ha reconocido en las sentencias roles N°s 1518, 1584 y 2022.” (STC Rol N°2658- 2014, Considerando séptimo).”

Sentada la premisa anterior, existen consenso en que el principio de proporcionalidad exige una debida relación de equivalencia entre el ilícito cometido y su castigo o sanción, extendiéndose como una garantía penal a toda la actividad de orden sancionatoria estatal. En consecuencia, dicho principio requiere hacerse presente primeramente en la ley y su faz de tipicidad objetiva y luego en el consiguiente acto singular e interno del juzgador al momento de aplicar la sanción respectiva, estableciéndose una acción infractora y sus penas correlativas, además de asignarle relevancia al bien jurídico protegido al incorporar determinados cuadros con parámetros mínimos y máximos para aplicar la sanción de multa dentro de los cuales el órgano sentenciador podrá situar y seleccionar la correspondiente pena individual, conforme a los criterios de gradualidad previstos en la misma ley.

Conforme a lo anterior se ha sostenido a favor se esta postura “que este Tribunal haya valorado que una ley clasifique las infracciones a su normativa en gravísimas, graves y leves, con un correlativo margen de castigos, además de establecer aquellos criterios o factores que la autoridad debe considerar al momento de seleccionar la concreta sanción atribuida. (STC Rol N° 2264-2014,

considerando décimo octavo y décimo noveno; STC Rol N° 2658-2014, considerando séptimo y doceavo).

Por tanto, el principio de proporcionalidad de las sanciones exige necesariamente que el precepto establezca criterios y pautas objetivas a las que deba ceñirse el órgano encargado de aplicar y determinar la sanción de multa y su quantum, a efectos de sopesar su severidad y gravedad. La proporcionalidad constituye, por cierto, uno de los principios penales que se pueden extrapolar al ámbito administrativo sancionador, separándose conceptualmente de la mera verificación de la juridicidad del actuar de la Administración, impuesto en este ámbito a partir del principio de legalidad y los subprincipios de tipicidad y de taxatividad.

De esta forma, el Tribunal Constitucional concluye, siguiendo pronunciamientos previos, “ que la norma legal impugnada en su aplicación no evidencia criterios objetivos, reproducibles y verificables, en virtud de los cuales el juez competente esté habilitado para imponer una sanción pecuniaria de menor o mayor magnitud o cuantía, por infracción a la legislación de urbanismo y construcciones, agotándose ella en un margen legal excesivamente amplio o laxo entre la sanción mínima y la máxima aplicable, rayando en la indeterminación del marco penal, lo que alberga la posibilidad de decisiones arbitrarias o desiguales, desde que no puede saberse con certeza sobre la base de qué motivaciones explícitas el Juez las puede adoptar”. (Entre otras, STC Rol N°2648-2014, considerando décimo noveno).

Según parecer de los requirentes el cuestionado artículo 20 establece una pluralidad indefinida de contravenciones a la normativa urbanística, a las que la ley le asigna una penalidad abierta e indeterminada, sin criterios que permitan ponderar situaciones diferentes; como cuando se cometen infracciones que no han ocasionado daño efectivo, o que no reportan ningún al infractor ningún beneficio con su perpetración, o que no han afectado o puesto en riesgo bienes jurídicos relevantes para la población o para el orden público urbanístico. A este respecto ha sostenido la magistratura constitucional “que esta ley, al igual que otras que regulan una sanción administrativa propiamente tal, omite la enunciación de las conductas infraccionales, determinación que es reemplazada por la indicación de las fuentes jurídicas que podrían contenerlas. Esta fórmula, de habitual ocurrencia en leyes emitidas durante el Siglo XX, no está exenta de reproches. La norma sancionadora debe distinguir entre infracciones que comportan una amenaza o lesión concreta a los bienes jurídicos, de otras que no lo hacen y que constituyen meras infracciones disciplinares. De forma tal que, si lo que se resguarda es la vida e integridad de las personas o la intangibilidad de los derechos ajenos, y lo que ocurre es que una conducta desacata formalidades, ritualidades meramente

procesales, o bienes jurídicos que no tienen la misma entidad a la vida e integridad física y síquica, debe establecerse una distinción en la ley, a objeto que, a su vez, el aplicador haga la debida diferencia en la sanción.” (STC Rol 10.922-2021, considerando sexto).

En consecuencia, es posible colegir a partir de los razonado por el voto de mayoría de los ministros del Tribunal Constitucional, que una infracción a una disposición normativa particular no permite justificar, en sí misma, la aplicación de un castigo o sanción, ni tampoco situar el quantum de la multa en una posición más gravosa o perjudicial que en el mínimo o parte inferior del tramo que es posible de imponer. Lo anterior opera así ya que además de la necesidad de constatar y verificar la trasgresión normativa con todos los elementos de tipicidad, culpabilidad y antijuricidad, también se deberá justificar y motivar el modo en que dicha transgresión atenta contra el objetivo de la norma. Se echa en menos la existencia de factores o parámetros que permitan ajustar o calibrar la sanción de multa aplicable a un caso particular, más allá del presupuesto de la obra, documento que muchas veces no se condice ni apareja con el complejo escenario técnico de las diversas normas que colman el ordenamiento jurídico urbanístico, lo que aumenta el riesgo de sancionar y establecer la medida de cada castigo en particular a merced de la intuición, sesgos y percepción subjetiva de cada juez o jueza en particular.

Es probable que la realidad urbanística, de obras e infraestructura local de cada comuna o asentamiento encaminó al legislador a radicar el conocimiento y resolución de estos asuntos contencioso administrativos urbanísticos en sede de policía local, judicatura cercana a la comunidad y que se encuentran desplegados por todo el territorio nacional, en conjunto con los respectivos municipios. No obstante, esta postura argumenta que una cosa es la flexibilidad que les reconoce la ley para interpretar las normas urbanísticas conforme a la localización de las obras y su impacto en la respectiva comunidad local y otra muy diferente es que sea una disposición legal, como el artículo 20 de la LGUC, que afecte la certeza jurídica y la igualdad ante la ley, quedando entregada a la discrecionalidad del juez o jueza que dirija el respectivo tribunal unipersonal.

Se concluye al respecto por la judicatura constitucional que “Así entonces, resultan comprobados los dos aspectos que fuerzan a esta magistratura a acoger un requerimiento de esta índole. En primer término, el que la norma cuestionada no considere ni siquiera la gravedad de la infracción para modular la cuantía de la multa que dispone, ya que no especifica límites dentro de los cuales la pueda aplicarse en relación a precisas conductas, de carácter más o menos graves. A lo que se añade la inexistencia de otros criterios o parámetros de graduación, a partir de los cuales los juzgados de policía local puedan, dentro de cada margen o marco punitivo previamente fijados,

morigerar o agravar la concreta sanción al infractor.” (STC Rol 10.922-2021, considerando décimo séptimo)

c) 1.c.- Por rechazar el requerimiento (STC ROLES 3099-2016, 12158-2021, 12795-2022, 12996-2022, 13.402-2022)

En este escenario los ministros y ministras en primer lugar descartan la existencia de una infracción a los principios de legalidad y de tipicidad, fundados en que el artículo 20 de la LGUC establecería una regla general que contiene un mecanismo de definición de las sanciones de multa a aplicar por incurrir en contravenciones o infracciones contenidas en los artículos 116 y 145 de la LGUC. Por consiguiente, la técnica de concentrar estas infracciones generales, locales y residuales en el cuestionado artículo no sería una cuestión de tipicidad, sino una cuestión de técnica legislativa.

En segundo lugar, y frente a los cuestionamientos al principio de proporcionalidad, manifiestan que la sanción de multa sí estaría correctamente definida en la norma otorgando parámetros normativos claros que le permiten al sentenciador calcular y aplicar dicha sanción, debiendo realizar algunas distinciones para arribar a una sanción similar al modo de aproximación de un juez penal.

Acorde con lo anterior, el juez deberá determinar en primer término si existe o no un presupuesto de la obra. Luego, en caso de que exista, la multa aplicable no puede ser inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra.⁴¹ A continuación, si no existe el presupuesto, el juez puede disponer la tasación de la obra por un perito. En cuarto lugar, si prefiere no realizar tal pericia, el juez puede aplicar directamente una multa de una a cien unidades tributarias mensuales. En quinto lugar, esta multa no impide que se pueda ordenar la paralización o demolición total o parcial de la obra. En sexto lugar, esta multa no aplica cuando la conducta configura un delito o tenga dispuesto una sanción especial determinada por esta ley o en otra. Finalmente cabe considerar una

⁴¹ Este presupuesto se encuentra regulado en el artículo 126 de la Ley General de Urbanismo y Construcción y es el documento sobre el cual se calcula el pago de los permisos de construcción. Reza la norma “Los permisos de urbanización, subdivisión, loteo y construcción se otorgarán previo pago de los derechos municipales correspondientes. Los permisos de subdivisión y loteos de terrenos pagarán solamente el derecho de subdivisión, que se calculará sobre el avalúo fiscal del total del terreno a subdividir. Los permisos de urbanización estarán exentos de derechos. Los permisos de construcción pagarán un derecho que se calculará sobre el monto del presupuesto de la obra. Dicho presupuesto se confeccionará aplicando la tabla de costos unitarios por metro cuadrado de construcción, que se menciona más adelante, conforme a los tipos y materiales de construcción a emplearse.”

última regla relativa a la prescripción de la sanción, la que concluye al momento de la recepción final de la obra, ampliación, construcción, edificación y/o demolición, por parte de la Dirección de Obras Municipales.

A la luz de lo anterior se ha sostenido que este precepto “constituye una modalidad regulatoria de las infracciones de un modo que abarca a hechos identificados en su dimensión general, local y residual. General, puesto que se vincula con la globalidad de las conductas que infringen la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General. Local, porque a su vez, se asocia a las infracciones específicas que se deducen de la vulneración de los instrumentos territoriales de planificación urbana, que identifican, mediante planes reguladores regionales, zonales o comunales, la normativa en concreto aplicable al predio sobre el cual se realiza la construcción. Y finalmente residual, porque el artículo 20 de la LGUC opera siempre que el hecho o la conducta no sea constitutivo de delito o tenga una sanción especial determinada en esta ley o en otra.” (STC 12.996-2022. Voto por rechazar, considerando quinto).

Luego, y al tratarse de una modalidad regulatoria y sancionatoria residual, es que busca perseguir y sancionar infracciones administrativas, como contrapartida a la comisión de delitos, cuyo propósito es el cumplimiento y observancia de la normativa urbanística a través de dos fórmulas. Una primera fórmula de corte sancionatorio que se impone frente a un incumplimiento o inobservancia legal y una segunda fórmula de corte preventivo por excelencia y que consiste en la prescripción de las acciones persecutorias de responsabilidad infraccional con la recepción de la obra por parte de la autoridad competente, existiendo en consecuencia un escenario de manifiesta voluntad e intencionalidad en el cumplimiento y observancia de la legalidad urbanística.

Conforme se viene razonando, en definitiva, la infracción general, local y residual del artículo 20 de la LGUC, terminará por ceder frente a infracciones más específicas como aquellas las contenidas los artículos 133, 145, 146 y 167, todos de la LGUC, o bien ante delitos urbanísticos, como los previstos en los artículos 138, 138 bis o 140 del mismo cuerpo legal.

Pues bien, frente a la inobservancia de la norma urbanística se accede al siguiente paso en el ejercicio de la labor regulatoria y sancionatoria estatal consistente en ejecutar derechamente el ejercicio disuasivo de la labor punitiva estatal con la finalidad de proteger la legalidad urbanística, por lo que deberá sancionarse al infractor de forma ejemplar para que se produzca el efecto disuasivo deseado en los particulares tendiente a no infringir las normas urbanísticas.

Siguiendo con el análisis, ahora en relación a los parámetros objetivos que entrega el legislador al sentenciador, al momento de aplicar y determinar en específico la sanción de multa, se establece el presupuesto de la obra como un criterio para fijar aquella, el que constituye un factor objetivo, que se relaciona directamente con la capacidad económica del infractor.

En ese sentido la magistratura constitucional ha sostenido que “La naturaleza de esta norma tiende a la institucionalización del proceso de construcción puesto que su eje reside en el respeto de los permisos de construcción, respecto de los cuales los presupuestos de la obra son un instrumento de objetivación del pago de permisos, así como de la sanción misma. Por tanto, la suerte de la construcción está ligada a la valorización presupuestaria realizada por la parte interesada. En tal sentido, éste es un esquema progresivo/proporcional: a mayor costo de la obra de construcción mayor sanción. Sin embargo, esta progresión tiene un límite al identificar porcentajes de establecimiento de la multa que no pueden superar un baremo que va desde un 0,5 % del costo de la obra hasta un 20 % de la misma. En tal sentido, la multa establecida por esta vía configura 40 tramos de 0,5% del presupuesto de la obra” (STC 3099- 2016, considerando trigésimo cuarto).

En conclusión, la norma contenida en el artículo 20 de la LGUC no afectaría el principio de proporcionalidad de las sanciones, ya que todo examen de proporcionalidad debe ser efectuado para el caso concreto, ya que por el contrario un examen general y abstracto implicaría un rotundo cuestionamiento al ius puniendi del cual se encuentra revestida la Administración urbanística y el órgano jurisdiccional. No se debe perder de vista que toda norma debe ser interpretada conforme al recto criterio que las gobierna, siendo abusivas aquellas interpretaciones que constituyen razonamientos excéntricos y fuera de norma. Y tampoco se debe confundir ni asimilar el que una norma otorgue un margen de discrecionalidad al intérprete, con una interpretación derechamente abusiva. Existen casos en que se reconoce validez a esta discrecionalidad interpretativa, mediante su reconducción a criterios reconocibles, plausibles, ponderados, racionales y justos. La profesora Rosa Gómez González, sostiene en este sentido que “la toma de una decisión sancionadora es un complejo proceso humano, siendo la fase de adjudicación de la sanción, donde la discrecionalidad alcanza su máxima expresión, puesto que solo está limitada por parámetros legalmente predeterminados y por el uso prudente y razonado de la proporcionalidad”⁴²

Unido con lo señalado, resulta fundamental tener presente que el juez de policía local debe apreciar los medios de prueba y los distintos antecedentes allegados al proceso judicial y

⁴² Gómez González, Rosa Fernanda, (2018) “Necesidad-esencialidad de criterios legales para la determinación de una sanción administrativa”, Revista Chilena de Derecho, vol. 45, N°2, p.541.

contravencional, de conformidad con las reglas de la sana crítica⁴³, debiendo ponderar la multiplicidad, gravedad, precisión, concordancia y conexión de las diversas pruebas con el resto de los antecedentes que obren en el expediente. Finalmente, existe una disposición que permite hacer frente a la ineficacia de la labor sancionadora y disuasiva en materia urbanística, y que consiste en todo lo señalado es sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere.

En cuanto a la existencia de parámetros para la graduación de la sanción de multa, el punto inicial es reconocer la finalidad legítima de las multas en materia urbanística y que éstas operan en dos niveles. Primero en aquel rango que permite cumplir con la norma, y con posterioridad y sólo como reacción a su incumplimiento, un rango sancionador.

Por tanto, el óptimo sería que se cumpliera el mandato de edificar y construir previa autorización, e incluso, si se construyó sin permiso, pero luego se regularizó y obtuvo recepción final o parcial de la obra por parte de la Dirección de Obras Municipales, prescriben desde la recepción, las acciones persecutorias de responsabilidad infraccional, por lo que se trataría de un escenario ideal. Ahora, el segundo escenario es cuando la norma urbanística definitivamente no se cumple ni observa, aunque sea tardíamente, accediéndose al siguiente paso en la escala de graduación de la multa que es aplicarla para que se genere efecto disuasivo.

Respecto al efecto disuasivo de las multas ha sostenido el Tribunal Constitucional que “Es necesario tener presente que la función que cumplen las multas contempladas en el precepto reprochado obedece a la necesidad de disuadir a los particulares de infringir las normas urbanísticas que pueden referirse tanto al desecho de residuos como a la calidad de las construcciones. En Chile, el cumplimiento de esa legislación y de las normas técnicas pertinentes ha permitido sobrellevar desastres naturales y salvar vidas en un esquema de protección civil que abarca también las obras de infraestructura. En ese orden de ideas, el efecto disuasorio de las multas es imprescindible y ha sido estudiado por economistas desde hace años como se aseveró en sentencias roles N°s 3099

⁴³ El artículo 14 de la Ley N°18.287 de Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local señala que “El Juez apreciará la prueba y los antecedentes de la causa, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y del mismo modo apreciará la denuncia formulada por un Carabinero, Inspector Municipal u otro funcionario que en ejercicio de su cargo deba denunciar la infracción”. Continúa el referido artículo indicando que “Al apreciar la prueba de acuerdo con las reglas de la sana crítica, el tribunal deberá expresar las razones jurídicas y las simplemente lógicas, científicas o técnicas en cuya virtud les asigne valor o las desestime. En general, tomará en especial consideración la multiplicidad, gravedad, precisión, concordancia y conexión de las pruebas y antecedentes del proceso que utilice, de manera que el examen conduzca lógicamente a la conclusión que convence al sentenciador.

(considerando 35°); 3100 (considerando 35°) y 3305 (considerando 12°). El efecto disuasorio de las multas debe ser tomado en cuenta en el análisis de proporcionalidad, pues si tal efecto no existe, ya sea porque las multas son bajas o porque no se aplican frecuentemente, no cumplen su finalidad legítima. En base a lo señalado, el análisis tendiente a decidir la inaplicabilidad de la norma cuestionada en estos autos debe ser particularmente cuidadoso, precisamente para no desincentivar – o incluso anular- el efecto disuasorio de las sanciones que en ella se contienen” (STC 3110-2016, considerando undécimo).

d) 1.d.- Análisis y comentarios

Es posible concluir entonces, a la luz de lo sostenido por el Tribunal Constitucional, que las sentencias que determinan acoger los requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 20 de la LGUC, lo que realmente reprochan como inconstitucional es el acto jurisdiccional de competencia, conocimiento y juzgamiento de la judicatura local, ya que resulta conocido el principio de inexcusabilidad recogido en el artículo 76 inciso segundo de la Constitución, el que obliga al juez a conocer y resolver el asunto sometido a su conocimiento aun ante ausencia de ley que resuelva el conflicto, por lo que si el juez se encuentra obligado a conocer y resolver un caso sometido a su conocimiento aún ante ausencia de ley decisoria litis, con mayor razón podrá conocer y resolver un caso donde se infringen disposiciones urbanísticas como las contenidas en los artículos 116, 133, 145, 146 o 147, todos de la LGUC, las que sí cuentan con la determinación y especificidad necesaria para ponderar la conducta y fijar una multa, no existiendo en definitiva una vulneración al principio de legalidad ni de tipicidad. Sólo si se admite la finalidad urbanística de las disposiciones de la LGUC, la OGUC y los instrumentos territoriales, podríamos entrar al examen ponderado y calibrado de las sanciones aplicables por su incumplimiento, cuestionándose por la otra postura jurisprudencia la discrecionalidad y el criterio judicial para aplicar sanciones, en circunstancias que sus razonamientos y conjeturas desde la sana crítica han definido una sanción de forma equilibrada y ajustada con la norma.

Los jueces y juezas de policía local cuentan con diversas herramientas legales y procedimentales que les permiten complementar y profundizar su toma de decisiones, en este caso, para cuantificar el monto de la multa, pero en muchos otros casos, para determinar la responsabilidad del particular o de la Administración. Además de la ya mencionada sana crítica, como mecanismo valoración probatoria, existen distintas diligencias probatorias que podría ordenar, incluso como medidas para mejor resolver, tales como la incorporación de planos, libros de obras, bases de

licitación, contratos de construcción y sus respectivas adendas, e incluso una inspección personal del tribunal a la obra o construcción, visita a la cual podrá ir acompañado del perito al cual se le solicitó la tasación de la construcción, según lo permite la norma, de forma tal de que existan parámetros complementarios. Esta posibilidad encuentra sustento legal en el artículo 16, donde incluso se le otorga la posibilidad al sentenciador de regular prudencialmente el valor de la cosa u objeto. Dispone el referido artículo que “El Juez podrá decretar en todos los asuntos de que conozca, durante el transcurso del proceso, las diligencias probatorias que estime pertinentes. Siempre que sea necesario fijar el valor de la cosa objeto de la falta, el juez la hará tasar por peritos. Al efecto, de estar la cosa en poder del tribunal, entregará a éstos o les permitirá su inspección, proporcionándoles los elementos directos de apreciación sobre los que deberá recaer el informe. De no estar la cosa en poder del tribunal, les proporcionará los antecedentes que obren en el proceso, en base a los cuales los peritos deberán emitir su informe. Cuando del proceso no resulte probado el valor de la cosa ni pudiere estimarse por peritos u otro arbitrio legal, el tribunal hará su regulación prudencialmente.” Es así como el ejercicio de la labor jurisdiccional no puede calificarse de abusivo, ya que en este razonamiento judicial no existe una orientación sancionadora diversa a la finalidad por la que se plantea el cumplimiento de la normativa urbanística.

Concluye así la magistratura, de forma correcta según parecer de este autor, que la legislación urbanística merece cumplimiento por sí misma. Si todas las cuestiones del Derecho Urbanístico no fueren posibles de asegurar, habría un conjunto de bienes jurídicos materiales e inmateriales que no podrían ser posibles de aquilatar y defender, desde el bien común (artículo 1º, inciso 4º de la Constitución); pasando por la participación ciudadana (artículo 1º, inciso 5º de la Constitución); la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación (artículo 19, numeral 10º de la Constitución); la preservación del medio ambiente (artículo 19, numeral 8º de la Constitución) así como la conservación del patrimonio ambiental dentro de la función social de la propiedad (artículo 19, numeral 24º, de la Constitución)”. (STC ROL 12795-2022, considerando vigésimo segundo).

Sólo si se admite y tolera la finalidad urbanística de las normas sobre la materia, es posible entrar al examen y ponderación de las sanciones aplicables por su transgresión, sin entrar a cuestionar la discrecionalidad y el criterio jurisdiccional para aplicar y determinar sanciones pecuniarias o de otro tipo, sino que en circunstancias de que sus razonamientos al aplicar el quantum de la multa han sido definitivos desde la sana crítica y sus elementos complementarios, dicha determinación se sitúa en un punto de equilibrio de la norma.

La fundamentación o motivación de la decisión permitirá descartar cualquier idea de poder ilimitado o irrestricto expuesto a la arbitrariedad, toda vez que el órgano judicial, al ejercer su innata discrecionalidad adjudicadora, esto es, juzgar y adjudicar una sanción específica necesariamente habrá de discernir retribuyendo a cada uno lo suyo, conforme a parámetros de justicia y equidad.

2. Análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas en requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad derivados del contencioso administrativo previsto en el artículo 207 letra b) Ley N°18290 de Tránsito.

En el presente apartado se plantearán algunas consideraciones respecto al artículo 207 letra b) de la Ley de Tránsito, el que conforme se expondrá, su aplicación por los operadores jurídicos pudiese vulnerar la garantía frente al poder punitivo estatal, denominada non bis in ídem o prohibición de doble sanción con base en un mismo hecho. “Conforme a este principio se procura impedir que un hecho que ya ha sido sancionado o que ha servido de base para la agravación de una pena, sea utilizado nuevamente con ese fin”⁴⁴. “De este modo, si un hecho ya ha sido tomado en consideración para la aplicación de una pena o circunstancia modificatoria de responsabilidad penal, no es lícito volver a tenerlo en cuenta por segunda vez o ulterior vez para los mismos efectos.”⁴⁵

Asimismo, al igual que ya se hizo en párrafos anteriores respecto de otras normas, se esbozarán algunos comentarios, con base en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, respecto a las dos posturas adoptadas por los ministros en relación con la aplicación del artículo 207 letra b) de la Ley de Tránsito y su eventual inconstitucionalidad.

El artículo objeto de estudio es el artículo 207 letra b) de la Ley de Tránsito que señala “Sin perjuicio de las multas que sean procedentes, el Juez decretará la suspensión de la licencia de conducir del infractor, en los casos y por los plazos que se indican a continuación: b) Tratándose de procesos por acumulación de infracciones, al responsable de dos infracciones o contravenciones gravísimas

⁴⁴ Bustos, Juan (1997). Obras Completas. Derecho Penal. Parte General. 2° edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, p. 370.

⁴⁵ Etcheberry, Alfredo (1997). Derecho Penal, Parte General. 3° edición, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, p. 108.

cometidas dentro de los últimos doce meses, la licencia se le suspenderá de 45 a 90 días y al responsable de dos infracciones o contravenciones graves cometidas dentro de los últimos doce meses, de 5 a 30 días”.

Como complemento de la referida disposición, es necesario mencionar lo dispuesto en el artículo 216 del mismo cuerpo legal que señala “En los casos en que, por acumulación de infracciones gravísimas o graves en el Registro, apareciera que se cumplen los presupuestos legales para que opere la suspensión o cancelación de la licencia de un conductor, el Servicio de Registro Civil e Identificación deberá informarlo detalladamente al Juez de Policía Local del domicilio que el titular de la licencia tuviera registrado, dentro de los dos días hábiles contados desde la anotación de la infracción en el Registro”. En decir, en la especie surge un procedimiento contencioso administrativo ante el Registro Civil, legitimado activo administrativo y un conductor particular, respecto al merecimiento o no de una sanción consistente en una suspensión o incluso cancelación de su licencia de conducir, conflicto que deberá conocer, ponderar y resolver el juez o jueza de policía local competente.

Pues bien, es respecto de la aplicación en concreto de la norma recién transcrita, que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado, en sede de inaplicabilidad, en múltiples oportunidades, acogiendo los requerimientos en algunas y rechazándolos en otras, pero en general, siempre con prevenciones y/o votos disidentes.⁴⁶

La norma cuya constitucionalidad se reprocha fue introducida por la Ley N°19.495 que “Modificó la Ley N°18.290 de Tránsito en lo relativo a la obtención de licencias de conducir”, publicada el 08 de marzo de 1997 y vigente desde el 20 de enero de 2001.

a) 2.a. - Constitucionalidad del Artículo 207 letra b) Ley de Tránsito. Planteamiento.

El problema que ha suscitado la aplicación de la referida norma consiste en la hipótesis fáctica que dentro de los últimos doce meses, un único conductor fuere fiscalizado, denunciado y sancionado

⁴⁶ En reiteradas ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha resuelto rechazar los requerimientos de inaplicabilidad presentados en relación con el artículo 207 b) de la Ley de tránsito, tal determinación así ha sido declarada, sólo por no reunirse en dicha sede los quórum mínimos exigidos al efecto por Ley para acoger dicha acción, toda vez que en los procesos iniciados por acciones de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, no resulta dirimente el voto del Ministro Presidente de la sala, por lo que frente a un empate de votos, se opta por rechazar el requerimiento, lo que evidencia una ausencia de consenso en torno a la materia. (Sentencias Tribunal Constitucional, Roles N° 1.960, 1.961, 2.018, 2.108).

en dos oportunidades distintas, por la comisión sucesiva de dos infracciones graves o gravísimas a la Ley de Tránsito, y no obstante que por cada una de ellas ya le fue impuesta una sanción de multa y/o suspensión de licencia⁴⁷, sin reiterarse una nueva acción voluntaria de su parte, necesariamente, y por tercera vez, volverá a ser citado ante la presencia judicial, órgano que tiene el imperativo legal de suspender nuevamente, o incluso cancelar, su licencia de conducir, dependiendo si se cumplen o no, los presupuestos legales que ameriten la imposición de esta nueva sanción.

El Tribunal Constitucional ha entendido “que el problema en la situación anterior consiste en que una persona pueda verse expuesta a sufrir tres sanciones por dos conductas ilícitas, pues, si comete dos infracciones graves o gravísimas, cada una de ellas será sancionada en su respectiva ocasión con pena de multa y/o suspensión de licencia, y en seguida, sin que medie nueva y autónoma conducta reprochable, y por el solo hecho de que las anteriores infracciones fueron cometidas dentro de los últimos doce meses, deberá imponerse forzosamente al infractor, una tercera sanción o castigo de suspensión de licencia” (STC Rol N° 3000-2016, voto de mayoría por acoger requerimiento, Considerando quinto).

Al respecto, numerosos han sido los pronunciamientos por parte de la magistratura constitucional, lo que evidencia los altos niveles de ocurrencia de la referida hipótesis.

En general, los ministros que dictaron las sentencias objeto de estudio, determinaron acoger o rechazar los requerimientos, por las siguientes razones:⁴⁸

⁴⁷ El mismo artículo 207 letra a) de la Ley de Tránsito obliga al Juez a imponer, además de la pena de multa, la de suspensión de licencia de conducir, en caso de infracciones o contravenciones gravísimas, por un lapso de 5 a 45 días. En el caso de infracciones o contravenciones graves, cuando se trata de la primera infracción, procede sólo sanción pecuniaria, no obstante, y en caso de incurrir el mismo infractor en una nueva contravención grave, el Artículo 204 inciso segundo, párrafo final, le permite al Juez, a propósito de esta segunda contravención, aplicar una multa aumentada y asimismo suspender la licencia de conducir.

⁴⁸ En favor de acoger los diversos requerimientos de inaplicabilidad del artículo 207 b) de la Ley de Tránsito, en la mayoría de los casos, concurrieron los ministros Sr. Iván Aróstica M., Sr. Domingo Hernández E., Sr. Enrique Navarro B., Sr. Hernán Vodanovic E., Sr. Cristian Letelier A., Sr. José Antonio Viera G., Sr. Juan José Romero G., Sr. José Ignacio Vásquez M. Por el contrario, en favor de rechazar los diversos requerimientos de inaplicabilidad del artículo 207 b) de la Ley de Tránsito, en la mayoría de los casos, concurrieron los ministros Sr. Carlos Carmona S., Sra. Marisol Peña T., Sr. Gonzalo García P., Sr. Francisco Fernández F., Sr. Raúl Beltersen R.

b) 2.b.- Por acoger el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del Artículo 207 letra B) de la Ley de Tránsito. (STC Roles N° 3.000-2016, 2.896-2015, 2254-2012, 2045-2011).

Esta postura sostiene que la aplicación en concreto del artículo 207 b) de la Ley de Tránsito, en las gestiones judiciales pendientes, sería contraria a la Constitución, con base en los siguientes argumentos:

i. 2.b.1) Problemas de tipicidad en la descripción de la conducta.

Lo anterior se produce, habida consideración que la tercera sanción por acumulación de infracciones no da cuenta de acciones o comportamientos típicos satisfactorios, concurriendo el poder punitivo estatal, sin una acción u omisión que lo sustente, hipótesis que de conformidad al artículo 19 N°3 de la CPR, se encuentra proscrito por el ordenamiento constitucional.

Señala al respecto la magistratura constitucional que “se vulneraría la garantía de la tipicidad de la conducta y que consiste en que ninguna Ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella. Lo anterior, considerando que la tipicidad, como descripción abstracta de una circunstancia delictiva, es un elemento esencial del delito, sin el cual, este simplemente no existe, por lo que, al no concurrir algún comportamiento o conducta, entendida como un acto voluntario, no se realiza ninguna acción que permita configurar un hecho típico” (Sentencia Tribunal Constitucional, Rol 2896-2015, Considerando vigesimoprimero. Voto Mayoría)

Por tanto, en la sanción por acumulación de infracciones al tránsito, no existe una descripción clara de la acción u omisión en la que incurre el infractor y que amerite la imposición de una nueva consecuencia punitiva, más allá de aquellas impuestas y cumplidas “in actum” en los procesos infraccionales que dieron origen a esta tercera sanción, la que finalmente se aplica como consecuencia de una conducta atípica.

ii. 2.b.2) La sanción por acumulación de infracciones de tránsito vulnera la garantía del non bis in ídem.

En los fallos arriba señalados, el Tribunal Constitucional determinó que todas las normas infringidas en los procesos infraccionales vinculados entre sí, protegían un mismo bien jurídico consistente en un interés colectivo o valorado, entendido como la seguridad vial y de tránsito, compartiendo las conductas y su sanción el mismo fundamento jurídico, lo que unido a la identidad de hechor (subjetiva) y de objeto normativo (fáctica), constituyen los elementos para que la garantía en cuestión surta plenos efectos.

Resulta palmario, en este sentido, lo señalado en la prevención del ministro Juan José Romero Guzmán, en uno de los pronunciamientos, quien concurrió por acoger el requerimiento, previniendo que “En este caso, una conducta, constitutiva de una infracción del tránsito por exceso de velocidad, es sancionada, luego tenida como agravante de un segundo hecho similar y, por último, sancionada nuevamente (incluso con niveles de severidad potencialmente mayores) sin mediar la comisión de hecho infraccional alguno.”⁴⁹

En consecuencia, se consideraron como unos mismos hechos, consistentes en infracciones graves o gravísimas a la Ley de Tránsito, la primera de ellas sancionada con una multa y una suspensión de licencia de conducir, en caso de infracción gravísima, o sólo multa, en caso de infracción grave, la cual fue cumplida de inmediato por el infractor, y que luego, no solo será susceptible de ser considerada como una circunstancia modificatoria de responsabilidad de una segunda infracción de similares características, y por la cual se aplicará nuevamente una sanción, sino que además, ésta primera infracción servirá de base esencial y necesaria, junto con la segunda, de una nueva hipótesis de punición.

⁴⁹ Sentencia Tribunal Constitucional, Rol 2896-2015, en la prevención, el ministro Romero se cuestiona “¿Puede la reincidencia considerarse o valorarse más allá de una circunstancia agravante de responsabilidad, dando lugar, además, y sin haberse cometido un nuevo hecho infraccional, a una segunda sanción de severidad incluso mayor? La respuesta es que no es constitucionalmente posible, ya que vulneraría el principio ne bis in ídem, el cual puede concebirse como un estándar mínimo de racionalidad y justicia procesal y, por ende, como un límite a la configuración legislativa del ius puniendi del Estado.”

iii. 2.b.3) La sanción por acumulación de infracciones vulnera la prohibición de presumir de derecho la responsabilidad penal.⁵⁰

Preliminarmente, cabe señalar que este principio emana de la dignidad humana, del derecho a defensa dentro de un debido proceso, y del principio de presunción de inocencia, todas garantías esenciales para la configuración de un Estado de Derecho y que resguardan los derechos de los particulares frente a la actividad punitiva estatal.

El Tribunal Constitucional ha sostenido en relación con esta materia que “Habrá presunción de derecho de delitos, cuando ella se formule respecto del hecho constitutivo de delito, al grado de participación o a la responsabilidad, impidiendo al imputado demostrar su inocencia con los medios de prueba contemplados por la Ley, ya que para atribuir responsabilidad por un hecho delictual, se deben previamente acreditar los elementos constitutivos del mismo: conducta, tipicidad, culpabilidad y antijuridicidad” (STC, Rol 2045-2011. Considerando séptimo).

En la hipótesis en estudio, la transgresión de este principio se verifica ya que el legislador le atribuye responsabilidad infraccional o contravencional a un sujeto, por el sólo hecho de haber sido previamente sancionado en un determinado periodo de tiempo, prescindiendo de la culpabilidad o atribución subjetiva de una conducta típica, antijurídica y culpable. Lo anterior, deriva en una imposibilidad para el infractor de poder desvirtuar los supuestos de hecho y los presupuestos legales que fundamentan su responsabilidad, lo que es inconstitucional, ya que, al no ser posible desvirtuar la imputación, y considerando que no existe una conducta infraccional correctamente descrita, se vulnera la prohibición de presumir la responsabilidad penal, introduciéndose una excepcional hipótesis de responsabilidad infraccional objetiva en la Ley de Tránsito, lo que violenta, además de las garantías ya enunciadas, la igual protección de la Ley en el legítimo ejercicio de los derechos del infractor y el derecho a un igual acceso a la justicia. En otras palabras, se trata de un prejuzgamiento respecto de la conducta y la sanción, imposible de desvirtuar para el infractor.

Lo grave en este supuesto, de esta presunción, es que se les impide a los jueces de la instancia adentrarse en los elementos subjetivos de la conducta del imputado pues éstos están determinados por la Ley que crea las figuras contravencionales, la objetividad incontrastable de sentencias condenatorias cumplidas y acumuladas.

⁵⁰ En la especie resultaría más adecuado usar la terminología de prohibición de presumir de derecho la responsabilidad contravencional o infraccional, en lugar de responsabilidad penal, atendida la naturaleza administrativa de la infracción y la magnitud de su sanción.

iv. 2.b.4) La sanción por acumulación de infracciones vulnera el principio de proporcionalidad de las sanciones o penas.

Como se viene explicando en este capítulo, la pena o sanción consiste en un elemento de naturaleza disuasiva y retributiva, que permite al Estado propender a la protección de bienes jurídicos de relevancia individual y colectiva. No obstante, para la consecución de lo anterior, el Estado no goza de plena libertad, sino que debe respetar ciertos principios universales en el ejercicio de su potestad sancionatoria, como son el principio de intervención mínima, prohibición de la arbitrariedad y proporcionalidad.

La proporcionalidad puede ser entendida con una retribución justa entre la conducta infraccional y la sanción aplicada. El profesor Garrido Montt, sostiene que “la sanción debe ser proporcional a la gravedad del hecho, a las circunstancias individuales de la persona que lo realizó y a los objetivos político criminales perseguidos. La pena será proporcional a las condiciones que la hace necesaria y que en ningún caso pueden exceder dicha necesidad”.⁵¹

La proporcionalidad de la pena implica la concreción de una igual protección de derechos, tanto en su vertiente de igualdad jurídica, así como fundamento por antonomasia de un justo y racional procedimiento. El Tribunal Constitucional ha estimado que “la proporcionalidad de las sanciones es un atributo esencial del cual no puede prescindirse, y en la especie, por la comisión de un mismo hecho se sanciona en más de una oportunidad al responsable, y muy en particular, si a las penas impuestas por dos infracciones diversas se le adiciona necesariamente una suspensión de licencia de conducir (Sentencia Tribunal Constitucional, Rol 2108. Voto disidente por acoger requerimiento, considerando octavo).

En conclusión, al aplicarse una sanción por acumulación de infracciones, según lo dispone el artículo 207 letra b) de la Ley de Tránsito, se vulneraría flagrantemente el principio de proporcionalidad, ya que a las dos sanciones impuestas por las infracciones originales, se les adiciona una tercera sanción, consistente en suspensión o cancelación de licencia de conducir, sin considerar los pormenores de las conductas que originaron las contravenciones preliminares, o bien, sin evaluar si las circunstancias o antecedentes personales del infractor revelen una real y especial peligrosidad que amerite la imposición de una nueva sanción, situación que empeora para el infractor, si se

⁵¹ Garrido Montt, Mario (2007). Derecho Penal. Parte General. Tomo I, Segunda Edición, Editorial Jurídica Chile., p.49

considera el carácter imperativo en la redacción de la norma, en cuanto ésta obliga al Juez a imponer la sanción de suspensión o cancelación de licencia de conducir, lo que se traducirá finalmente en la imposibilidad para el infractor de seguir desplazándose libre e independientemente por las vías públicas, sobre un vehículo motorizado, limitándose así, de manera injusta y arbitraria, la garantía de la libertad ambulatoria prevista en el artículo 19 N°7 de la Constitución.

c) 2.c.- Por rechazar el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 207 letra b) de la Ley de Tránsito. (STC Roles 2402-2016, 1961-2011, 1960-2011, 1804-2010)

Esta postura esgrime que la aplicación del precepto en cuestión, no vulneraría la carta fundamental, ni ninguno de los principios enunciados en el apartado anterior, en consideración, en primer lugar, el especial tratamiento que tiene la licencia de conductor para el interés social y en segundo lugar, debido a que la sanción por acumulación de infracciones, en estricto rigor, no vulnera el principio non bis in ídem, por no verificarse el requisito de la triple identidad para la operatividad del mismo.

i. 2.c.1) Especial tratamiento de la licencia de conducir.

Comienzan su argumento indicando que “la licencia de conducir es una manifestación de la libertad individual del ser humano, en su vertiente de la libertad ambulatoria o de desplazamiento, lo que se traduce en la posibilidad de movilizarse libremente de un lugar a otro en vehículos motorizados, circulando por las vías públicas del territorio nacional. Por tanto, resulta habitual que, al tratarse de una garantía constitucional, sea necesario desarrollar y concretar su contenido mediante una regulación legal que permita establecer restricciones o condiciones en su ejercicio, debiendo respetarse, en todo caso, el contenido esencial de dicha libertad”. (STC Rol 2402-2016. Voto por rechazar requerimiento. Considerando noveno. En este mismo sentido STC Rol 1888-2010. Voto por rechazar requerimiento. Considerando decimoquinto).

La justificación anterior reside en que la conducción en las vías públicas es una actividad que genera riesgos, tanto para bienes materiales y personales de terceros. Agrega esta postura que, debido a ello, la licencia de conducir consiste en un acto administrativo de autorización, municipal,

habilitante, de vigencia indefinida, pero de revisión temporal, que puede ser denegada, suspendida o cancelada, en caso de concurrir las hipótesis y presupuestos previstos en la Ley.

Otro ejemplo del carácter riesgoso que le asigna el legislador a la conducción de vehículos motorizados en las vías públicas es la obligatoriedad de todo propietario de un automóvil de contratar un seguro obligatorio de accidentes personales causados por vehículos motorizados, de conformidad al artículo 1° de la Ley 18.490.

Finalizan esta idea indicando que mantener indemne el perjuicio a terceros, constituye un elemento angular para determinar el nivel de intervención regulatoria de la actividad punitiva estatal, lo que se conoce como el “Principio de no daño” y que precisamente el Derecho del Tránsito, se erige sobre criterios preventivos de riesgos producidos por la conducción de automóviles, lo que pueden tener su origen en el propio vehículo motorizado, en la capacidad e idoneidad del conductor o en la confluencia de múltiples conductores en la vías públicas.

En virtud de lo anterior, y del especial tratamiento asignado a la licencia de conducir, como acto administrativo habilitante para circular en vehículos motorizados, actividad per-se riesgosa para terceros, es que justifican la imposición de una nueva sanción por acumulación de infracciones graves o gravísimas al tránsito.

ii. 2.c.2) Fundamentos para concluir que no existió en la especie, una vulneración al principio non bis in ídem.

Respecto a este punto, señalan los ministros que la garantía penal del non bis in ídem implica una restricción de carácter procesal y una de carácter material o sustantiva establecida para el juez sentenciador. En efecto, reiteran en los diversos fallos sobre la materia que la prohibición del non bis in ídem tiene como destinatario de referencia normativa fundamental al sentenciador que, en un caso concreto, debe resolver si es que un hecho sometido a un procedimiento radicado en su competencia ya ha sido juzgado, siguiendo la clásica regla de coincidencia de sujetos, hechos y fundamentos, o si el comportamiento que ha de ser juzgado se describe y sanciona en diversas disposiciones sin fundamento para ello lo que se denomina prohibición de doble valoración. En otras palabras, el non bis in ídem no prohíbe que un mismo infractor pueda ser objeto de dos sanciones por un mismo hecho, siempre que la imposición de una y otra sanción, respondan a un fundamento jurídico diverso.

Para estos sentenciadores, las dos sanciones impuestas “in actum” por la comisión de las infracciones primitivas, no comparten el mismo fundamento ontológico que la tercera sanción a imponerse por acumulación de infracciones, atendida la diferencia en la configuración de los hechos normativos sancionables, y en cuanto a los bienes jurídicos tutelados. En este sentido, la argumentación se basa en que en el tercer proceso jurisdiccional, por acumulación de infracciones previas, no se examinarán nuevamente los hechos ya juzgados y sentenciados preliminarmente, sino que, consistirá en un procedimiento nuevo que permita aplicar una sanción efectiva a quien incurra en la especial conducta de infringir reiteradamente las normas del tránsito, en un periodo determinado, con lo que, al parecer, también darían por solucionados los problemas de tipicidad en la descripción de la conducta, identificados por la postura contraria.

A mayor abundamiento, señalan que “El Legislador no estableció una sanción sin una conducta previa valorada negativamente, ya que la norma que contiene la sanción y el procedimiento para su tramitación se basa en una hipótesis punible nueva, distinta a una infracción individualmente analizada, pues se trata de dos infracciones en un tiempo determinado. La finalidad de la norma es regular, con anterioridad a la perpetración del hecho, la hipótesis de varias infracciones cometidas un mismo conductor, como manifestación de una vulneración sistemática a las reglas del tránsito, en función a los bienes jurídicos que protege, lo que resulta distinto a un conductor infractor ocasional.” (STC, Rol N° 3000-2016. Voto disidente por rechazar, considerando vigésimo octavo. En este mismo sentido, STC Rol N° 2402-2013. Voto mayoría por rechazar el requerimiento, considerando trigésimo quinto.)

Esta postura considera que un conductor que incurre en dos infracciones graves o gravísimas a la Ley de Tránsito, en un periodo de 12 meses, es un conductor contumaz y temerario, el que con su conducta al volante pone en riesgo un bien jurídico complejo, integrado por la seguridad vial y del tránsito, como bien jurídico intermedio o instrumental, y la vida e integridad física y síquica como bien jurídico mediato o final.

Por tanto, el bien jurídico protegido en las infracciones originalmente sancionadas es la seguridad vial como interés colectivo, mientras que el bien jurídico cautelado por la sanción por acumulación de infracciones, es bien jurídico complejo que involucra, además de la seguridad en las vías públicas, la debida protección de la vida e integridad física y síquica de terceros.

En conclusión, los sentenciadores consideran que una actitud de contravención reiterada a la reglas del tránsito, es mirada negativamente por el Legislador, ya que la pluralidad de infracciones se orienta hacia un disvalor diferente de aquel que comete un infractor de tránsito común y ocasional,

imponiéndose una nueva sanción especial al infractor contumaz, si la reincidencia se produce en un tiempo determinado, por lo que dicha decisión legislativa no vulneraría el non bis in ídem, ya que el fundamento de la sanción y la naturaleza del procedimiento para su imposición son distintos a los fundamentos y naturaleza provenientes de las contravenciones originales que lo causan, compartiendo con aquellos, sólo la identidad subjetiva o de hechor, mas no identidad en la configuración normativa de los hechos ni en su fundamento jurídico.

d) 2.d.- Comentarios y propuestas respecto a la aplicación del artículo 207 letra b) de la Ley de Tránsito y en específico su relación con el principio non bis in ídem.

Conforme se adelantó, tradicionalmente el principio non bis in ídem puede ser analizado desde dos perspectivas. Una de carácter sustantivo o material, que prohíbe imponer a un sujeto un doble castigo por un mismo hecho y fundamento “prohibición de punición múltiple”, y otra de orden procesal, a través de la cual se prohíbe someter a más de un proceso, por los mismo hechos y fundamentos, tras una decisión judicial firme, sea o no condenatoria, siendo éste el efecto negativo de la cosa juzgada “prohibición de juzgamiento o persecución múltiple”. (Gómez González, Rosa Fernanda, año 2017, p 106).

Por tanto, resulta contrario a toda lógica y certeza jurídica que si un asunto ya fue investigado y discutido a nivel judicial y/o administrativo, ajustándose a cada una de las etapas procesales contempladas en la Ley, sea nuevamente abierto, manteniendo al particular en una incertidumbre intolerable en un Estado de Derecho, ya que el ius puniendi estatal debe ser ejercido en un solo momento, de la manera y con la intensidad prevista por el Legislador, debiendo imponerse en dicha oportunidad todas las medidas sancionatorias procedentes, ya sean principales o accesorias, por lo que fuera de dicho momento, se agota la posibilidad de aplicarlas.

Cabe mencionar que en los casos concretos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la sanción por acumulación de infracciones graves o gravísimas al tránsito, no nos encontramos frente a la clásica discusión en el Derecho Administrativo Sancionador en materia de non bis in ídem y que consiste en que si una misma conducta satisface simultáneamente un tipo penal y un tipo administrativo, cuál de las dos sanciones debiese privilegiarse en su aplicación, si la vía penal o la vía administrativa, de manera de no vulnerar la prohibición de doble sanción por un mismo hecho. Diversa es la situación cuya constitucionalidad se revisa en la especie, ya que ésta consiste en que

producto de unos mismos hechos fiscalizados y denunciados por la Administración⁵², concurran en contra del responsable dos o más sanciones de carácter penal-contravencional, impuestas por un tribunal especial que ejerce jurisdicción, pero que no forma parte de los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial, como son los Juzgado de Policía Local.

Pues bien, los argumentos sobre los cuales se sostendrá que la aplicación de la referida norma sí vulnera el non bis in ídem, son de dos tipos, los primeros de carácter sustancial o de fondo, y los segundos de carácter procedimental o de forma.

i. 2.d.1) Aspectos materiales y sustanciales:

A diferencia de lo sostenido en los fallos que rechazaron algunos de los requerimientos incoados, se considera que, entre las infracciones graves o gravísimas al tránsito originales cometidas en los últimos doce meses y sus respectivas sanciones, y la sanción por incurrir en acumulación de infracciones graves o gravísimas a la Ley de tránsito, sí concurren los requisitos de la triple identidad de sujetos, objeto y fundamento, para que opere la prohibición de doble sanción por un mismo hecho.

El bien jurídico protegido en todas las infracciones o contravenciones previstas en la Ley de Tránsito, consiste en la seguridad vial y en el tráfico de vehículos motorizados, concebido como un interés general y colectivo de la sociedad, pero que no se extiende más allá de este único objeto, por lo que intentar extender su ámbito de protección y considerar otros interés, como el derecho a la vida e integridad física y síquica, como bienes jurídicos protegidos por esta clase de normas de la legislación de tránsito, se incurre en un error, ya que si bien se comparte la opinión de que la conducción de vehículos motorizados genera riesgos mayores que otro tipo de actividades, este riesgo ya se encuentra cubierto por un abundante listado de conductas infraccionales, no constitutivas de delito, relacionadas con el tráfico vehicular y cuya comisión se encuentra prohibida y sancionada. Asimismo, la seguridad en el tráfico como bien jurídico, encuentra protección y resguardo a través de la existencia de condicionantes o restricciones, tanto para los vehículos motorizados, como para

⁵²En la generalidad de las infracciones al tránsito, la facultad de fiscalizar y denunciar es entregada por Ley a funcionarios de Carabineros de Chile, fiscalizadores del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones e inspectores municipales. En el caso de los procesos por acumulación de infracciones graves o gravísimas al tránsito, la legitimidad para denunciar e iniciar un proceso sancionatorio en contra del infractor, recae únicamente en el Servicio de Registro Civil e Identificación, y luego, la determinación y aplicación de la sanción por acumulación de infracciones, recaerá imperativamente sobre el Juez de Policía Local competente.

los conductores, lo que como se expondrá, sólo tiene por finalidad asegurar el correcto funcionamiento de las vías públicas y la seguridad en el tráfico vehicular.

Pues bien, esta identidad de fundamento y de bienes jurídicos entre normas y procedimientos, se propugna sólo respecto de aquellas infracciones o contravenciones a la Ley de Tránsito que no revisten un carácter delictual. A mayor abundamiento, el título XVII, numeral segundo, de la Ley de Tránsito N° 18.290, contiene aquellas infracciones y contravenciones a las reglas del tránsito y que son conductas que vulneran estas disposiciones, pero que no revisten el carácter de delitos. Los tipos penales relacionados con la conducción de vehículos motorizados se encuentran previstos tanto en el título XVII, numeral primero de la Ley de Tránsito, como en el título X del libro tercero del Código Penal, cuerpos normativos donde no existe duda en que se consagran figuras delictuales tales como el manejo en estado de ebriedad con resultado de daños, de lesiones e incluso de muerte, o bien el cuasidelito de homicidio, lesiones graves o gravísimas causados mediante la conducción de vehículos motorizados, todo tipos penales respecto de los cuales sí puede afirmarse que pretenden alcanzar una finalidad ulterior, más allá del correcto funcionamiento del tráfico vehicular, tales como la protección de la vida, la salud, la integridad física, entre otros bienes jurídicos relevantes.⁵³

No obstante lo anterior, el presente trabajo se refiere a aquellos tipos infraccionales-contravencionales, y que se dividen en un largo listado de conductas prohibitivas, dependiendo de la gravedad asignada por el Legislador a cada una de ellas.

El artículo 199 de la Ley de Transito contiene las denominadas infracciones gravísimas, tales como no detenerse ante una señalética de disco pare, luz roja, conducir un vehículo motorizado sin haber obtenido licencia de conducir, entre otras.

A su vez, el artículo 200 del mismo cuerpo legal contiene un extenso listado con las infracciones graves, tales como conducir vehículo motorizado sin cinturón de seguridad, conducir

⁵³ Ejemplo de la relevancia que reviste para el legislador la protección de este tipo de bienes jurídicos ulteriores, tales como la vida y la integridad física y síquica, es la dictación de la Ley N° 20.580 que “Modifica la ley de Tránsito en lo relativo al aumentos de sanciones por manejo en estado de ebriedad y sustancias sicotrópicas, o bajo la influencia del alcohol”, publicada el 15 de marzo del año 2012 y conocida coloquialmente como “Ley Emilia”. Lo anterior pretende lograr que con este aumento en la punición estatal de este tipo de conductas delictuales, se protejan de mejor manera la vida, la integridad física y síquica y el derecho de propiedad de las personas, conductores, ciclistas y peatones, toda vez que ingerir alcohol o drogas antes o durante la conducción de vehículos motorizados efectivamente disminuye la capacidad y habilidades de reacción de todo conductor, por lo que su comisión dará cuenta de lo temerario y contumaz de la conducta de dicho conductor, estimándose que no existe tal evidencia de contumacia y despreocupación por bienes jurídicos ajenos, en aquellos conductores que incurran un una acumulación de infracciones graves o gravísimas a la Ley de Tránsito.

vehículo motorizado sin permiso de circulación, seguro obligatorio o revisión técnica, realizar un viraje en sitio prohibido y señalizado, conducir vehículo motorizado con las luces apagadas o con neumáticos en mal estado, conducir vehículo motorizado con restricción vehicular, entre otras.

El artículo 201, a su vez, contiene un listado con las infracciones menos graves, tales como conducir vehículo motorizado sin portar chaleco reflectante, conducir vehículo sin portar extintor, conducir vehículo motorizado con vidrios polarizados.

El artículo 202 del mismo cuerpo legal contiene las infracciones de carácter leve y que consiste en una figura residual para incluir a todas aquellas infracciones no previstas en los numerales anteriores.

Por último, el artículo 203 de la Ley de Tránsito consagra de manera independiente la infracción de conducir a exceso de velocidad, estableciendo su gravedad de acuerdo a los kilómetros o velocidad en exceso a la que fuere sorprendido conduciendo el infractor, a saber, si excedió el límite máximo en 10 km/hr, se considerará infracción menos grave, si lo superó por más de 11 km/hr y menos de 20 km/hr se considera infracción grave, y por último si superó con su conducción el límite máximo en más de 20 km/hr, se considerará una infracción gravísima.⁵⁴

En conclusión, las normas y procesos concurrentes en la acumulación de infracciones protegen el mismo bien jurídico, comparten un fundamento homogéneo, por lo que no procedería una doble punición, a pesar de que los artículos vulnerados de la Ley de tránsito sean diversos.

Otro punto a considerar, a propósito de la inconstitucionalidad en la aplicación del artículo 207 b) de la Ley de Tránsito, dice relación con lo previsto en el artículo 204 inciso tercero del mismo cuerpo legal, el que, luego de valorizar las multas procedentes por cada tipo de infracción, señala que “A los reincidentes de infracciones gravísimas o graves, cometidas en los últimos tres y dos años, respectivamente, se les impondrá el doble de la multa establecida para cada infracción, la que se elevará al triple en caso de incurrirse nuevamente en dicha conducta. Lo anterior, sin perjuicio de las suspensiones o cancelaciones de licencias de conductor que corresponda.”

Es decir, en la norma recién transcrita, el legislador ya ponderó y le asignó un mayor reproche o disvalor a la reincidencia, incluso considerando un plazo mayor a los 12 meses previstos en el

⁵⁴ Con fecha 4 de agosto de 2018 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 21.103, que modificó la Ley de Tránsito, en lo relativo a la velocidad máxima de circulación en zonas urbanas, reduciendo el límite máximo de 60 km/hr a 50 km/hr.

artículo 207 letras b), y que le permite al juez, en la hipótesis de reincidencia de una infracción al tránsito grave o gravísima, cometida dentro de los últimos 2 o 3 años respectivamente, considerar la primera infracción, para efectos de aumentar al doble e incluso al triple la multa por la comisión de una segunda, lo cual no obsta, a las suspensiones o cancelaciones de licencia de conducir que correspondan. Por tanto, con esta disposición ya se encontraría cubierta la supuesta finalidad preventiva y disuasoria que algunos creen ver en la sanción por acumulación de infracciones, lo que evidencia un incorrecto despliegue de los objetivos de política punitiva estatal, evidenciando un intento del Legislador de extender más allá de lo necesario, un régimen sancionatorio adicional a los ya contemplados en la propia normativa, soslayando el hecho de que cualquier ajuste en la reacción punitiva estatal, no puede configurarse, desde el punto de vista constitucional, de manera arbitraria.

La norma legal impugnada en los diversos requerimientos da lugar a una doble valoración de la reincidencia, y lo hace, por cierto, de una manera excesiva, imponiendo adicionalmente y sin una nueva conducta, una sanción de magnitud incrementada, produciéndose en la práctica, una superposición de efectos punitivos.

A mayor abundamiento el mismo artículo 204 inciso sexto, regula expresamente un caso de concurso ideal de infracciones al tránsito, lo que a su vez, incide justamente en la aplicación del principio non bis ídem, optando el legislador por sancionar en un solo momento, y por una única vez, con la sanción de multa correspondiente a la infracción de mayor grado, por lo que nuevamente se evidencia un exceso punitivo por parte del legislador, ya que con lo previsto en las disposiciones mencionadas, ya se encontrarían cubiertos todos los riesgos que supuestamente se pretendieron evitar con el establecimiento de la sanción por acumulación de infracciones al tránsito.

Concluye la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, en este mismo sentido, que en aquellos casos en los cuales la Ley ha previsto más de una sanción para una determinada infracción, aquello será admisible cuando proceda y de manera excepcional, respecto de las infracciones más graves que contemple la respectiva regulación, puesto que de lo contrario, se afectaría el principio del non bis in ídem que limita el ejercicio de las potestades sancionatorias de la Administración, las que se deben ejercer sin arbitrariedad, llegando a decisiones racionales, justas y equitativas, desprovistas de discriminación y proporcionales a las falta y mérito del proceso. (Dictamen Contraloría General de la República, N° 4.197, de 2008).

Otra situación a considerar en la especie dice relación con un aspecto subjetivo y práctico que pesa sobre los conductores de vehículos motorizados, en el sentido de que la licencia de conducir resulta ser una herramienta fundamental para gran parte de los ciudadanos en el cumplimiento de sus

obligaciones laborales, familiares, de salud, entre otras, por lo que en la mayoría de los procesos sancionatorios por infracciones a la Ley de Tránsito, lo que mayormente complica a los conductores-infractores es precisamente la suspensión de su licencia de conducir.

De conformidad a lo anterior, podría ocurrir una situación en que, según mandata el artículo 216 de la Ley de Tránsito, se inicie por parte del Servicio de Registro Civil e Identificación un proceso por acumulación de infracciones en que un conductor habitual, el que por lo general es respetuoso de las reglas del tránsito, y que además utiliza a diario su licencia de conducir para desplazarse, razón por la que se encuentra mayormente expuesto a ser fiscalizado e infraccionado por cualquiera de las conductas previstas en los artículos 199 y 200 de la Ley de tránsito, siendo algunas de éstas últimas, precisamente las infracciones graves, de muy común ocurrencia en los caminos públicos y que en caso de producirse, no implica necesariamente que aquél conductor, que incurrió en aquellas conductas dentro de los últimos 12 meses, tenga que inmediatamente ser considerado un conductor temerario y contumaz, que amerite imperiosamente una sanción de suspensión o cancelación de su licencia de conducir.⁵⁵

ii. 2.d.2) Aspectos procedimentales de la sanción por acumulación de infracciones.

Conforme se ha explicado, el principio non bis in ídem, en su vertiente procedimental, implica una prohibición de llevar adelante procesamientos sancionatorios múltiples, sea en uno o más órdenes jurídicos punitivos, por él o los hechos, por los sujetos y por los fundamentos sobre los cuales haya

⁵⁵ Al respecto surge como cuestionamiento la hipótesis en que, por la aplicación irrestricta del artículo en cuestión, pudiese resultar calificado de contumaz o peligroso para terceros, un conductor que sea fiscalizado e infraccionado en dos oportunidades sucesivas dentro de 12 meses, por infracciones graves, tales como efectuar una maniobra de viraje ancho, circular con el certificado de emisión de gases vencido, conducir a una velocidad menor a la mínima permitida, no respetar la preferencia en un paso peatonal, conducir vehículo con restricción vehicular, o cualquier otra infracción grave del listado del artículo 200 de la Ley de tránsito, que no diga relación estrictamente con actitudes temerarias o contumaces incurridas por el conductor, sino que atribuibles a la propia dinámica de la conducción de vehículos motorizados en las carreteras públicas, no obstante lo cual, éste conductor será nuevamente sancionado con una suspensión de licencia, a pesar de haber pagado la primera multa, y de haber cumplido con la segunda multa y suspensión, según lo dispone el artículo 207 letra b), lo que se traduce finalmente en un prejuzgamiento desproporcionado por parte del Legislador, que no tiene en consideración las circunstancias personales, específicas o de contexto del infractor, al momento de aplicarse la tercera sanción.

recaído una sentencia firme condenatoria o absolutoria, una decisión de cesación de los procedimientos o bien una resolución de preclusión de la investigación.⁵⁶

En otras palabras, el poder punitivo estatal tiene una oportunidad para perseguir y castigar al sujeto infractor, y una vez ejercida aquella, no podrá reiterarse nuevamente, aun cuando se invoquen nuevos antecedentes o calificaciones jurídicas. Por tanto, se prohíbe la tramitación de varios procedimientos sancionatorios sucesivos por unos mismos hechos, sea que los primeros hayan concluido o no con responsabilidad del autor, lo que conllevaría a una reiteración desproporcionada en el ejercicio del ius puniendi estatal y que afecta la certeza y seguridad jurídica, atendido a que el órgano jurisdiccional ya tuvo su oportunidad de perseguir las responsabilidades contravencionales derivadas de la infracción.⁵⁷

En cuanto al procedimiento establecido para la aplicación de la sanción por acumulación de infracciones, el artículo 40 de la Ley N° 18.287 sobre Procedimientos ante los Juzgados de Policía Local, regula ciertos aspectos de dudosa constitucionalidad, cuya tramitación no resguarda correctamente las garantías previstas en el artículo 19 N°3 de la Constitución, tales como el debido proceso, la bilateralidad de la audiencia, la posibilidad de aportar prueba y la impugnabilidad de las resoluciones judiciales, entre otras.

Reza el referido artículo que “el Juez, con la información que le envíe el Registro Nacional de Conductores, citará al afectado a una audiencia para un día y hora determinados, en la que deberán hacerse valer los descargos”. Para tal efecto, se citará al conductor afectado mediante cédula, en extracto, que se dejará en su domicilio. Si no concurriere a la citación o el domicilio registrado no le correspondiere o fuere inexistente, el Juez ordenará su arresto para que concurra a la presencia judicial. Efectuados los descargos, el Juez fallará en el acto o recibirá la prueba, decretando todas las diligencias que estime pertinentes. No procederá recurso alguno contra las sentencias y demás resoluciones que se dicten en este procedimiento”.

⁵⁶ Gómez González, Rosa Fernanda (2017). “El non bis in ídem en el Derecho Administrativo Sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa”. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, XLIX, Valparaíso, Chile, segundo semestre, p 106.

⁵⁷ En este sentido, la Corte de Apelaciones de Santiago, en la causa rol N°9729-2002 caratulada Harasic con SVS, señaló que “si unos mismos hechos ya han sido investigados por un órgano administrativo o judicial, un segundo órgano público no podría conocer con posterioridad de los mismos hechos en un nuevo procedimiento, puesto que carecería de competencia para tal efecto. Lo anterior implicaría efectuar una doble persecución por parte del Estado respecto de unos mismos hechos, lo que atenta contra el principio del Non bis in ídem y conlleva el riesgo de tener que enfrentar decisiones contradictorias.”

En relación al procedimiento de acumulación de infracciones, la legitimidad activa para iniciar dicho procedimiento recae sobre un órgano de carácter administrativo, como es el Servicio de Registro Civil e Identificación, el que, en virtud del artículo 216 de la Ley de Tránsito, remitirá al Juez del domicilio del infractor, una denuncia por acumulación de infracciones. Luego de ello, el Juez ordenará citar a audiencia al infractor, y en caso de no concurrir el juez ordenará el arresto del mismo.

Lo anterior resulta absolutamente arbitrario y contrario a la seguridad individual y libertad ambulatoria del infractor, toda vez que este derecho podría verse gravemente conculcado, producto de una denuncia iniciada por un órgano de carácter administrativo, por una supuesta infracción que no reviste una correcta descripción de la conducta contravencional y que da origen a una citación judicial, que en caso de no comparecencia, permite el arresto del infractor citado.⁵⁸

Luego, y al no existir una conducta sancionable previamente descrita por Ley, ni menos una formulación legal de cargos respecto de los cuales poder defenderse, se ve violentado, además, el derecho a la defensa judicial y la posibilidad de desvirtuar las imputaciones mediante la aportación de pruebas. En este sentido, y correctamente según mi parecer, los ministros que sostienen la inconstitucionalidad en la aplicación del artículo 207 b) de la Ley de Tránsito, señalan que la citación judicial deviene en un simple aviso respecto a la puesta en marcha de un proceso inexorable, predestinado a obtener su sola e ineludible inculpación de haber saldado y cumplido, aquellas preexistentes penas, que, a su vez, conducen en forma irremisible a la imposición de una nueva condena de suspensión o cancelación de licencia.

Por tanto, el legislador, en un intento por lograr mayores índices de eficacia coercitiva, restringe la labor jurisdiccional a una función meramente maquinal de hacer ejecutar una pena que viene pre-impuesta desde fuera de los estrados, cercenando su premisa básica consistente en conocer y juzgar del asunto sometido a su conocimiento.

Por último, otro aspecto negativo previsto en el procedimiento para la aplicación de la sanción por acumulación de infracciones dice relación con lo señalado en el inciso final del artículo 40 de la Ley 18.287, en cuanto establece la inimpugnabilidad de las resoluciones dictadas en el procedimiento por acumulación de infracciones, es decir, no proceden ulteriores recursos en contra de la mecánica y poco sopesada decisión judicial de suspender o cancelar la licencia de conducir. Por tanto, se estima que esta norma violenta directamente el derecho a un debido proceso, consagrado en el artículo 19

⁵⁸ En relación a la proscripción de que un órgano administrativo pueda dictar actos administrativos sancionatorios restrictivos de la libertad personal, véase las sentencias del Tribunal Constitucional Roles N°244, 479, 480, 1518.

Nº3 de la Constitución, toda vez que, la posibilidad de provocar una revisión de lo fallado por una instancia superior es parte inherente de un justo y racional procedimiento.

En conclusión, y analizados los problemas de constitucionalidad que genera la aplicación de del artículo 207 b) de la Ley de Tránsito, tanto a nivel sustantivo como adjetivo, es posible concluir que su aplicación a un caso concreto, vulnera abiertamente el principio del non bis in ídem, además de las otras garantías anteriormente desarrolladas, ya que resulta ilógico que se someta indefinidamente a un sujeto a persecuciones sancionatorias, cuando éste ya ha sido juzgado, absuelto o condenado y ha cumplido su condena. La existencia de múltiples procedimientos sancionatorios, penales o administrativos, sin importar su orden temporal, afecta los cimientos del non bis in ídem, menoscabando la confianza legítima depositada por los ciudadanos en el sistema jurídico-sancionatorio.

Finalmente, un correcto diseño legislativo sancionatorio es aquel que prevé garantías para el infractor, tales como que las sanciones sean impuestas en un único momento, ya sea por un tribunal o un órgano de la administración, de manera de que el infractor enfrente en una sola instancia la proyección del poder punitivo estatal, teniendo la posibilidad cierta de desplegar sus mecanismos de defensa y de prueba, tendientes a desvirtuar las acusaciones, y en caso de ser sancionado, cumplir en esa misma oportunidad las sanciones impuestas, lo que por cierto resulta conveniente para los intereses del Estado punitivo, en orden a la eficiencia, eficacia y gestión de recursos públicos.

V. CAPITULO 4. CONCLUSIONES Y RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El objetivo del presente trabajo consiste en intentar responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Se garantiza en Chile correctamente el acceso a la justicia en aquellos procedimientos contencioso-administrativos cuyo conocimiento y resolución corresponde a los Juzgados de Policía Local?

Uno de los pilares básicos de todo Estado de Derecho, que se precie de tal, en materia de Justicia Social, consiste en reconocer el derecho fundamental de acceso a la justicia, el que exige a los Estados garantizar que todos los ciudadanos que así lo requieran puedan recurrir al sistema de

justicia y obtener una respuesta efectiva a una necesidad legal, normalmente asociada a la resolución de un conflicto o disputa de relevancia jurídica.

En un sentido amplio, el acceso a la justicia *“no sólo es el poder acceder a los tribunales: es el acceso a un remedio eficaz para un problema tutelado por el derecho. En este sentido, una política de acceso a la justicia implica crear o fortalecer toda instancia, estatal o comunitaria, centralizada o descentralizada, que coadyuve a garantizar el ejercicio de los derechos y que sea capaz de dar respuesta a las demandas de las personas, en especial de aquellas más desfavorecidas.”*⁵⁹

En materia comunal y de justicia local, es posible concluir que el acceso a la justicia está compuesto a su vez por 2 garantías que resultan fundamentales para medir la efectividad del servicio prestacional del Estado en la materia y que son la tutela judicial efectiva y el debido proceso contencioso administrativo, conceptos que a su vez, se subdividen un numeroso subprincipios que analizaremos para concluir en el presente trabajo que sí se respetan y se protegen las referidas garantías en los procedimientos contencioso administrativos ante la judicatura local.

Las disposiciones referidas a la tutela judicial efectiva y al debido proceso contencioso administrativo ante la judicatura local, son normas procesales protectoras de las personas o particulares y que los dotan de eficacia, en el ámbito de los procedimientos judiciales que aquellos tengan en contra de la Administración, normas que derivan finalmente en la mantención de la convivencia y justicia social.

La tutela judicial efectiva es un derecho básico cuyo objetivo es impetrar y requerir del Estado una debida protección jurídica que impida quedar en la indefensión. La doctrina más reciente señala que *“Comprende, por tanto, no solo la protección que puedan otorgar los tribunales de justicia sino en general el Estado, aunque los tribunales ejercen un rol fundamental y decisivo en este ámbito. Tal amplitud ha sido recogida tanto en la literatura como en la jurisprudencia, en particular cuando se trata de órganos administrativos que por disposición de la ley deben resolver conflictos donde se puedan ver afectados los bienes y derechos de las personas, aunque siempre su decisión sea susceptible de ser reclamada ante los tribunales de justicia.”*⁶⁰

⁵⁹ Programa Para Naciones unidas, “Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe”, Buenos Aires, Ediciones del Instituto, 2005, p.14.

⁶⁰ Silva, José Pedro, Rosales, Cecilia, Santibáñez, María Elena Santibáñez “Propuesta de articulado para la nueva Constitución. Derecho a la tutela efectiva y debido proceso.” Foro Constitucional UC. Año 2023. p.5

Luego, de lo señalado hasta acá, en relación al segundo elemento, es posible aventurar un concepto de debido proceso administrativo y que consiste en que la Administración, en el ejercicio de sus potestades sancionadoras, debe siempre y en todo caso conformarse a un procedimiento idóneo que satisfaga debidamente los imperativos del justo y racional procedimiento, en los términos señalados en el artículo 19 N° 3 de la Constitución, y en caso que no cumpla con ello, dicha decisión necesariamente pueda ser revisada por un órgano jurisdiccional.

Por lo tanto, en la presente investigación se propone el siguiente cuadro comparativo, en que se indican, a modo de conclusión, las razones por las que se estima que sí se garantiza correctamente el acceso a la justicia, bajo sus dos elementos esenciales, en los procedimientos contencioso administrativos que conocen los Jueces de Policía Local

Derecho a la Tutela Judicial Efectiva	Derecho al Debido Proceso Contencioso Administrativo	¿Se garantiza correctamente en los procedimientos contencioso administrativos ante los JPL?
1.- Derecho a la acción	1.- Derecho a un juez predeterminado por ley	Sí se garantiza, en tanto se analizaron todas las leyes tanto adjetivas como sustantivas que establecidas en los procedimientos ante los Juzgados de Policía Local y luego las normas de fondo que reconocen y entregan competencia a la Judicatura para resolver controversias en que se vean involucrados particular con órganos de la Administración. (Recordad listado taxativo de infracciones propuesto)
2.- Derecho de acceso a la jurisdicción	2.- Derecho a un juez independiente e imparcial	<p>Sí se garantiza correctamente, debido a que en Chile existen tantos Juzgados de Policía Local como Municipios, por lo que el despliegue territorial de estos tribunales resulta una ventaja considerable en términos de acceso a la justicia y naturalmente contribuye en la efectiva protección del derecho de acceso a la jurisdicción comunal.</p> <p>Luego, en relación con la independencia e imparcialidad de los Jueces de Policía Local, conforme se explicó en el capítulo I, éstos son órganos jurisdiccionales con reconocimiento constitucional y legal, con naturaleza de tribunales especiales, pero que no forman parte del Poder Judicial, lo que no obsta a que se encuentre correctamente garantizada la imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Un aspecto donde sí se puede reforzar la independencia interna de los JPL dice relación el sus vínculos con el municipio, ya que este último determina el territorio</p>

		jurisdiccional donde ejerce su competencia, así como la asignación de recursos humanos y materiales para el correcto cumplimiento de su labor jurisdiccional, y en general de todos los asuntos de administración interna del tribunal.
3.- Derecho a la cosa juzgada	3.- Derecho a la defensa jurídica y a la asistencia letrada	<p>Si se garantiza, ya que al tratarse los Juzgados de Policía Local de órganos que ejercen jurisdicción en los términos del artículo 76 de la Constitución, sí producen el efecto de cosa juzgada formal y material, en las asuntos que conocen y resuelven, gozando sus resoluciones de imperio y coacción.</p> <p>En relación a la defensa jurídica y asistencia letrada, si bien no existe una especie de Corporaciones de Asistencia Judicial para asuntos ventilados ante la judicatura local, sí existen en algunas comunas clínicas jurídicas de Universidades en que prestan asesoría jurídica y representación gratuita en algunos asuntos relacionados con la Ley del Consumidor, o incluso a veces el propio Sernac patrocina denuncias en contra de proveedores.</p> <p>Asimismo, existe la posibilidad de comparecer en múltiple materias, incluidas aquellas de tipo contencioso administrativo, de manera personal sin que sea obligatorio el patrocinio de un abogado, salvo que se quieran interponer acciones civiles, en que si se exige patrocinio de apoderado legal, en el resto de las materias de carácter infraccional no es requisito contar con el patrocinio de abogado habilitado, lo que claramente facilita el acceso a la justicia, en cierta medida.</p>
4.- Derecho a la tutela cautelar y a un proceso expedito, sumario y sin dilaciones	4.- Derecho a ser juzgado en un plazo razonable	Si se garantiza, ya que en el procedimiento ante los Juzgado son aplicables supletoriamente las disposiciones de las medidas cautelares del artículo 290 y ss., del CPC. Asimismo y conforme se vio, en materia de Ley del Consumidor, de Ley de Alcoholes, o de Rentas Municipales, existen medidas cautelares para asegurar el éxito de ciertas acciones contencioso administrativas, como la incautación de documentos, clausuras, comisos, entre otros.

		<p>En cuanto al plazo de extensión del procedimiento ante los JPL, se analizó el procedimiento de la Ley N° 18.287 establece un procedimiento, escrito, breve, concentrado y sumario, con la posibilidad de citar a la partes a una audiencia indagatoria previa, para luego citar al trámite esencial previsto en la ley y que es el comparendo de conciliación, contestación y prueba. Luego el sentenciador analiza el mérito del proceso y falla conforme a la sana crítica, por lo que están dadas todas las condiciones para que se respete esta garantía integrante del debido proceso y que consiste en ser juzgado en un plazo razonable.</p>
<p>5.- Derecho a igualdad de partes, derecho a aportar prueba, derecho a la bilateralidad de la audiencia, derecho al recurso y a la doble instancia</p>	<p>5.- Derecho a un justo y racional procedimiento</p>	<p>Sí se garantiza, ya que existe un trámite esencial en los procedimientos ante los Juzgado de Policía Local y que es el comparendo de conciliación, contestación y prueba, en que se proponen bases de acuerdo a las partes, y en caso de que no sea logre acuerdo, se ratifican las acciones, se rinden los medios de prueba, se realizan peticiones al tribunal, y luego de ello la causa queda en estado de ser resuelta. Igualmente existe al facultad del juez de decretar alguna medida para mejor resolver, o bien para llamas nuevamente a conciliación a las partes. (Artículos 11 y 16 de la Ley N° 18.287)</p> <p>En cuanto al derecho al recurso, en primer lugar se debe indicar que existe el recurso de reposición común, con y sin nuevos antecedentes, por aplicación supletoria del artículo 181 y ss. del CPC, así como un recurso de reposición especial, previsto en el artículo 21 de la Ley N° 18.287, cuyo plazo de interposición es de 30 días.</p> <p>Luego, en cuanto al derecho al recurso para ante un tribunal superior, la regla general establecida en el artículo 32 de la Ley N° 18.287, que permite interpone recurso de apelación en contra de sentencias definitivas y aquellas que hagan imposible la prosecución del juicio.</p> <p>También procede, no por norma expresa, pero como una practica jurisprudencial, el recurso de queja, en contra de sentencias dictadas por lo jueces de policía local o por las Cortes de Apelaciones respectivas conociendo</p>

		<p>recursos de apelación, por faltas o abusos incurridos en al dictación de una sentencia.</p> <p>No obstante, igualmente existe una restricción a este derecho a la doble instancia, creemos que por razones de eficiencia, cantidad de causas, complejidad de materia del asunto discutido, confiando en el criterio de solución del tribunal aquo. Por ejemplo, el artículo 33 del mismo cuerpo legal establece que son inapelables las sentencias definitivas en proceso por infracción a la ley de tránsito que sólo impongan multas, o las que impongan amonestaciones o multas en proceso por ciertas infracciones a la Ley de Alcoholes. Luego, otro ejemplo es el artículo 38 de la Ley N° 18.287, que señala expresamente que no procederá recurso de casación en materia de policía local.</p> <p>Finalmente, y conforme se revisó en el capítulo referente al contencioso administrativo por infracciones a la Ley 19.496 de Protección a Los Derechos de Los Consumidores, son inapelables aquellas sentencias definitivas por publicidad falsa, en que el denunciado no concurra al comparendo, y que ordenen acoger la denuncia, son inapelables. (artículo 31 inc. Tercero) o aquellas sentencias que se impongan en asuntos cuya cuantía, en cuanto al monto de lo pedido no exceda de 10 Unidades Tributarias Mensuales (artículo 50 letra g)); o que no exceda de 25 unidades tributarias mensuales, son inapelables. (artículo 50 letra h) inc. 7)</p> <p>En cuanto a la existencia de un justo y racional procedimiento, estimamos que de lo que hasta acá narrado es posible asegurar que al menos existen la garantías procesales básicas para que los particulares puedan hacer valer correctamente sus pretensiones, alegaciones y defensas, en miras a la proscripción de la indefensión, en aquellos juicios ventilados en contra de la Administración, ante la judicatura local, en un conflicto contencioso administrativo cuya norma decisoria litis es de derecho público.</p>
--	--	---

En síntesis, la noción de acceso a la justicia importa el reconocimiento de un derecho prestacional, de un servicio judicial en favor del ciudadano de recabar del Estado la protección jurídica debida, así como el ejercicio igualitario de derechos ante la justicia, proscribiendo la

autotutela, y garantizando una respuesta a la pretensión de derechos e intereses legítimos y fundamentales, frente a conflictos que se presenten con órganos de la Administración del Estado.

Existen abundante jurisprudencia constitucional y de tribunales superiores de justicia respecto a materias ventiladas en primera instancia ante los jueces de policía, lo que denota la importancia práctica y resalta la relevancia en la vida diaria de miles de particulares que se ven enfrentados a algún tipo de conflicto con la autoridad administrativa y específicamente con los gobiernos locales y sus distintas unidades, actuando como un garante de derechos de los particulares y a la vez como operador jurídico que se encargar de aplicar e interpretar las normas que se encuentran dentro de la esfera de su competencia para determinar responsabilidades tanto infraccionales como civiles.

La descripción anterior se conoce como derecho de acceso a la justicia, el que “Constituye la “puerta de entrada” al sistema judicial, pues su consagración y reconocimiento permite la exigibilidad de otros derechos constitucionales como la tutela. Si no se garantiza debidamente el derecho de acceso a la justicia en sentido amplio, la consagración de los demás derechos no sería sino una bella declaración de intenciones carente de un correlato practico que permita hacerlos efectivos.”⁶¹

Es por ello que, a partir de lo señalado y sistematizado en los capítulos anteriores y en el cuadro comparativo, en los procedimientos contencioso administrativos hasta aquí analizados si se garantiza de forma correcta el acceso a la justicia de los ciudadanos en sus conflictos con la Administración como un paso necesario para garantizar una correcta resolución de controversias entre aquellos.

Se estima que, al tratarse de un órgano jurisdiccional con reconocimiento constitucional en el artículo 76 inciso primero, legal sustantivo en la ley orgánica N°15.231, legal procedimental en la ley N°18.287 y en un sin número de leyes especiales, cuenta con los necesarios requisitos de independencia, imparcialidad y conocimiento para ejercer la función jurisdiccional dentro de sus límites territoriales en materias contencioso administrativas. Sumado lo anterior al despliegue territorial, al contar con procedimientos menos engorrosos y mas comunes para el particular, además de que los jueces de policía local resuelven conforme a la sana crítica y normas de equidad, es que se puede aseverar un correcto resguardo de la garantía de acceso a la justicia, garantizando a lo miembros

⁶¹ Vargas Pávez, Macarena y Fuentes Maureira, Claudio (2018) “Introducción al Derecho Procesal: Nuevas aproximaciones”. Santiago, Cuadernos Jurídicos, DER Ediciones. p. 184.

de la comunidad el poder acceder a un juez o tribunal, independiente e imparcial, para solicitar el resguardo y respeto de sus derechos o intereses legítimos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Bermúdez Soto, Jorge (2014) “Derecho Administrativo General. Tercera Edición”. Editorial Thomson Reuters. p. 141
- Carmona Santander, Carlos (2005) “El contencioso administrativo entre 1990 y 2003” En: La Justicia Administrativa, Ferrada Bórquez, Juan Carlos (Coord.), Santiago: LexisNexis. p. 212-214.
- Casarino Viterbo, Mario (2012) “Manual de Derecho Procesal. Derecho Procesal Orgánico”. Tomo II, Sexta Edición. Editorial Jurídica de Chile. p. 219
- Cordero Quinzacara, Eduardo, (2005) “La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo”, Ferrada Bórquez, Juan Carlos (coord.) La Justicia Administrativa. Santiago, Lexis Nexis, pp. 383-416
- Cordero Quinzacara, Eduardo, (2015) “Naturaleza, contenidos y principios del Derecho Urbanístico Chileno”, Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, Sección: Estudios Año 22 - N° 2. p.46 https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-97532015000200004].
- Fandiño Castro, Marco; Fibla Cerda, Gonzalo; Reyes Vidal, Ananías (2019) “Estudio exploratorio sobre los Juzgados de Policía Local en Chile”, Centro de Estudio de Justicia para las Américas (CEJA). p. 13
- Gallardo Gallardo, Enrique (2013) “Manual de Derecho Forestal” Corporación Nacional Forestal. Santiago, p. 83
- Gómez González, Rosa Fernanda, (2018) “Necesidad-esencialidad de criterios legales para la determinación de una sanción administrativa”, Revista Chilena de Derecho, vol. 45, N°2, p.541.
- Guzmán Fuentes, Sebastián (2019) “Análisis de la Justicia Administrativa en Chile. Siete Problemas Actuales del Contencioso Administrativo en Chile” Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor Guía: Jaime Jara Schnettler. Santiago, p 6.
- Huidobro Salas, Ramón (2011) “Tratado de Derecho Administrativo, Derecho y Administración Comunal”, Editorial Legal Publishing. p. 48.

- Información obtenida del documento de trabajo del Ministerio de Justicia denominado “Resultados del diagnóstico de funcionamiento de los Juzgados de Policía Local en Chile”, enero, año 2020. p.7.
- Moreno del Valle, Felipe (2015) “Orientaciones y contradicciones en la Ley de Bosque Nativo”, [Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA. No. 7.](#) p 180.
- Muñoz Sandoval, Viviana (2021) “Los Juzgados de Policía Local en la Nueva Constitución. Una ponencia desde la judicatura de policía local”. Jueza del Cuarto Juzgado de Policía Local de Santiago.
- Oelckers Camus, Osvaldo (1975): “Lo contencioso administrativo”, Editorial Universitaria de Valparaíso, Valparaíso.
- Programa Para Naciones unidas, “Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe”, Buenos Aires, Ediciones del Instituto, 2005.
- Silva, José Pedro, Rosales, Cecilia, Santibáñez, María Elena Santibáñez “Propuesta de articulado para la nueva Constitución. Derecho a la tutela efectiva y debido proceso.” Foro Constitucional UC. Año 2023.
- Soto Rivera Carlos (2011) “Control judicial de los actos de la administración municipal. En busca de una tendencia jurisprudencial: Clausuras y Concesiones Municipales.” Memoria para optar a la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Profesor guía: Ramón Huidobro Salas, Santiago, Chile, p. 5.
- Valdebenito Infante, Alfonso (1973) “Evolución Jurídica del Régimen Municipal en Chile”. Editorial Jurídica de Chile, p. 4
- Valenzuela Paravic, Paulina (1992) “Las acciones contenciosas derivadas del permiso de edificación municipal”. Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XIV. Valparaíso, p. 98
- Vargas Pávez, Macarena y Fuentes Maureira, Claudio (2018) “Introducción al Derecho Procesal: Nuevas aproximaciones. Santiago: Cuadernos Jurídicos”, DER Ediciones. Pp. 184.
- Villalobos, Sergio. y otros (1989) “Historia de Chile”. Santiago. Editorial Universitaria. pp.113-116.
- Wilhelm Wainsztein, Javier (2019) “Asistencia técnica para apoyar la implantación del programa de Gestión de Conflictos Locales y la promoción de iniciativas de resolución de conflictos a nivel local” Estudio diagnóstico financiado por el Programa para la Cohesión Social en América Latina Eurosocial. Santiago. p. 70

VII. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

- Sentencia N° **Rol 2658-2014** del Tribunal Constitucional “Servicio Pullman Bus Costa Central S.A y otros, en conocimiento del Tribunal de la Libre Competencia bajo el Rol 6249-2014, de fecha 09 de octubre de 2014.
- Sentencia N° **Rol 2648-2014** del Tribunal Constitucional “Sociedad Constructora y Administradora Uno S.A” Rol N°3228-2013, seguido ante el tercer Juzgado de Policía Local de Maipú, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol 2090-2013 (Policía Local)” de fecha 3 de septiembre de 2015.
- Sentencia N° **Rol 2264-2014** del Tribunal Constitucional “Vargas Díaz”, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el rol 18277-2014 (Protección) de fecha 28 de mayo de 2015.
- Sentencia N° **Rol 3099-2016** del Tribunal Constitucional “Inmobiliaria Océanos S.A y Tenglo S.A. Rol N° 3025-2012, seguido ante el Juzgado de Policía Local de Castro, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valdivia bajo el Rol 97-2015 (Policía Local)” de fecha 11 de Julio de 2017.
- Sentencia N° **Rol 3100-2016** del Tribunal Constitucional “Inmobiliaria Océanos S.A y Tenglo S.A. Rol N°30038.2013, seguido ante el Juzgado de Policía Local de Castro, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valdivia bajo el Rol 98-2015 (Policía Local)” de fecha 11 de Julio de 2017.
- Sentencia N° **Rol 3110-2016** del Tribunal Constitucional “Pasmor S.A”, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, bajo el Rol 166-2015 (Policía Local)” de fecha 20 de marzo de 2018.
- Sentencia N° **Rol 9171-2020** del Tribunal Constitucional “Sociedad de Inversiones San Sebastián Limitada” en el proceso Rol N° 3926-2019, seguido ante el Juzgado de Policía Local de Independencia, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 247-2020.
- Sentencia N° **Rol 10.922-2021** del Tribunal Constitucional “Javier Elías Granese Phillips”. Rol N° 175-2021, seguido ante el juzgado de policía local de Pucón, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Temuco bajo el Rol 16-2021(Policía Local)
- Sentencia N° **Rol 12.158-2021**, del Tribunal Constitucional “Sociedad archipiélago sur construcciones y asesorías limitada” en el proceso Rol N° 1331-2021, seguido ante el Juzgado de Policía Local de Calera de Tango, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de San Miguel bajo el Rol N° 186-2021.

- Sentencia N° Rol **12795-2022** del Tribunal Constitucional “Jorge Schmidt y Cía. Ltda.” Rol N° 270-21, seguido ante el juzgado de policía local de Catemu, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valparaíso bajo el rol N°206-2021-policía local.
- Sentencia N° Rol **12996-2022** del Tribunal Constitucional “Polanco Alvarez” Rol N° 1902-2021, seguido ante el juzgado de policía local de María Pinto, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de San Miguel bajo el Rol 13-2022 (Policía Local) de fecha 20 de diciembre de 2022.
- Sentencia N° **Rol 13.402-2022**, del Tribunal Constitucional “Jose Gerardo Suazo Orellana”, en el proceso Rol N° 2291-2019, seguido ante el Juzgado de Policía Local de Chillán Viejo, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Chillán bajo el Rol N° 49-2021

VIII. JURISPRUDENCIA TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA, JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA Y PROYECTOS LEGISLATIVOS

- Sentencia Excma. Corte Suprema. **Rol 30006-2019**, de fecha 06 de noviembre de 2019, caratulada “Rencoret con alcalde (s) Municipalidad de Coinco”
- Sentencia **Rol N° 13/2017**, Corte de Apelaciones de Antofagasta (Policía Local) “Alvarado con Municipalidad de Calama” de fecha de 22 de febrero de 2017.
- Sentencia **Rol N° 534/2014**, Corte de Apelaciones de Puerto Montt (Protección) “Paredes Cariman con Gobernación Provincial de Llanquihue” de fecha 31 de diciembre de 2014.
- Historia de la Ley N°21.081 que modifica la Ley N° 19.496 sobre protección a los derechos de los consumidores. Primer trámite constitucional, Cámara de Diputados, Fecha 02 de junio, 2014. Mensaje en Sesión
- Dictamen Contraloría General de la República N° 910, de 8 de enero de 2009