



000835

ochocientos treinta y cinco

Santiago, siete de enero de dos mil veinte.

VISTOS:

Con fecha 6 de noviembre de 2018, Inmobiliaria del Puerto SpA deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 3º, inciso final, de la Ley N° 19.880, en los autos infraccionales Rol N° 1889/18, del Primer Juzgado de Policía Local de Valparaíso, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 254-2018.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos legales impugnados es el que sigue:

"Ley N° 19.880,

"Artículo 3º.- Concepto de Acto administrativo. Las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos.

Para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.

Los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones.

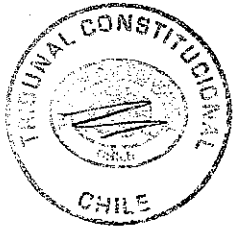
El decreto supremo es la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro "Por orden del Presidente de la República", sobre asuntos propios de su competencia.

Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión.

Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias.

Las decisiones de los órganos administrativos pluripersonales se denominan acuerdos y se llevan a efecto por medio de resoluciones de la autoridad ejecutiva de la entidad correspondiente.

Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.





Síntesis de la gestión pendiente

El requirente refiere estar a cargo de ejecutar las obras del proyecto de destino habitacional jardín Pümpin en la ciudad de Valparaíso, para lo cual, obtuvo el correspondiente Permiso de Edificación por la Dirección de Obras Municipales de Valparaíso (DOM), otorgado en marzo de 2015, que pese a ser objeto de un procedimiento invalidatorio inicial, fue dejado como firme finalmente por la DOM.

Comenta que, pese a ello, el Alcalde de Valparaíso dictó en junio de 2017 el Decreto Alcaldicio N° 1.619 acogiendo un reclamo de ilegalidad interpuesto por una vecina de la comuna de Valparaíso, en contra de la Resolución del DOM que dejó firme el Permiso de Edificación de titularidad en cuestión, con lo cual dejó sin efecto la Resolución N° 224 que había dejado firme el Permiso de Edificación de titularidad en comento. Añade que actualmente, la Corte de Apelaciones de Valparaíso se encuentra conociendo de un reclamo de ilegalidad en contra de dicho Decreto en atención a las flagrantes ilegalidades de las cuales adolece.

Comenta que, luego, mediante -los Decretos N°s 2.491 y 2.514 de septiembre de 2018, fuera de todo debido proceso administrativo, e ignorando lo resuelto por sí previamente, la misma autoridad dejó sin efecto el Permiso de Edificación, a más de dos años desde haber sido este emitido.

Por lo anterior, en diciembre de 2017 interpuso un reclamo de ilegalidad municipal en contra de tales Decretos ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, encontrándose pendiente su resolución.

A su vez, refiere que tras haber iniciado las obras en el proyecto, fue notificada de una querrella infraccional en marzo de 2018, interpuesta por don Washington González Hidalgo ante el Primer Juzgado de Policía Local de Valparaíso, en razón de que no contaba con permiso de edificación vigente, al haber sido este dejado sin efecto mediante decretos.

Así, en tal procedimiento infraccional, formulando descargos, arguyó que la decisión de invalidar el Permiso de Edificación había sido hecha al margen de las disposiciones legales aplicables, encontrándose en discusión actual, en procesos paralelos, la legalidad de tales actuaciones administrativas.

No obstante, señala que la sentencia definitiva pronunciada por el Primer Juzgado de Policía Local de Valparaíso le condenó igualmente a pagar una multa de \$161.082.431, teniendo únicamente por fundamento el precepto cuya constitucionalidad actualmente cuestiona en la medida que posibilita presumir sin más la actuación de actos administrativos, que en la especie se encuentran cuestionados.

Ante tal sentencia condenatoria, en junio de 2018, interpuso un recurso de apelación para ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, constituyendo ella la gestión pendiente invocada en autos.



000836
ochocientos treinta y seis

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Refiere que la aplicación de la norma impugnada vulnera la garantía de tutela judicial efectiva, específicamente en lo relativo a la fundamentación de las sentencias, por cuanto la gestión pendiente implica la posibilidad cierta de una sanción, que en realidad no tiene fundamentos lógicos al basarse en dos actos administrativos cuestionados en su legalidad, y que podrían ser invalidados.

Comenta que ello puede conducir a la existencia de una sanción firme basada en un supuesto inexistente. Es decir, puede llevar a que deba pagar una multa por "no tener permiso de edificación", en circunstancias que podría, en realidad, tenerlo en virtud de la sentencia que puede acoger su reclamo de ilegalidad.

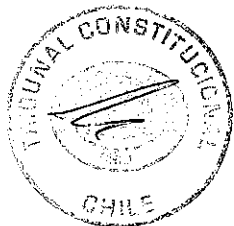
Precisa que la sentencia que acoge la querella infraccional interpuesta por don Washington González Hidalgo, emplea como único fundamento el artículo 3º inciso final de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los órganos de la Administración del Estado, teniendo por presupuesto dos actos administrativos cuestionados en procesos paralelos, cuestión que posibilita, en la especie, que exista una sentencia que podría no tener fundamento alguno, toda vez que pueden ser dejados sin efectos los actos que la fundaron, no satisfaciendo la garantía de motivación una resolución judicial que se base exclusivamente en ello.

Indica adicionalmente que en el caso concreto se le privó de tiempo razonable para rendir prueba ofrecida, imposibilitándole cuestionar y desacreditar la insolvencia que fundó la solicitud de liquidación forzosa en su contra, habiendo podido ser evacuado sólo un informe contable, fuera del plazo legal de siete días, que finalmente fue descartado en virtud de su extemporaneidad.

En segundo lugar, afirma la aplicación de la norma impugnada también vulneraría la garantía de debido proceso, y en particular, la garantía de derecho a la revisión judicial y a la igualdad de armas, al hacer inútil -por vía de la aplicación de una sanción en un proceso paralelo, el ejercicio del derecho de revisión.

Sostiene que el objetivo de los procesos paralelos, donde cuestiona la legalidad de los actos administrativos que le privaron del permiso de edificación, es justamente la invalidación de los mismos. Sin embargo, si con anterioridad a la resolución definitiva de tales procedimientos, se hace valer la efectividad de tales actos, y se le imponen sanciones de orden pecuniario, en la práctica se priva de efectividad la real revisión de la legalidad de los Decretos N°s 2.491 y 2.514 del Alcalde de Valparaíso, por lo cual se le priva de una real posibilidad de defensa en un justo y racional procedimiento.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento





El requerimiento se acogió a trámite a través de resolución de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, de fecha 14 de noviembre de 2018, a fojas 92, oportunidad procesal en que fue decretada la suspensión del procedimiento en la gestión pendiente en que incide. Posteriormente, fue declarado admisible el día 12 de diciembre de 2018, resolución rolante a fojas 772.

Conferidos los traslados sobre el fondo a los órganos constitucionales interesados, así como a las partes de la gestión pendiente, no fueron evacuados traslados.

Vista de la causa y acuerdo

Con fecha 20 de junio de 2018 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y concurriendo a alegar por la parte requirente, el abogado don Edgardo Palacios Angelini, por 30 minutos, posponiéndose adopción de acuerdo.

El 6 de agosto de 2019 fue adoptado acuerdo finalmente, según certificó el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el artículo 93, inciso primero, N° 6°, de la Constitución Política de la República dispone que es atribución del Tribunal Constitucional *“resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”*;

SEGUNDO: Que el artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, prescribe, en su letra g) que son atribuciones del Presidente de esa Magistratura *“[d]irimir los empates, para cuyo efecto su voto será decisorio, salvo en los asuntos a que se refieren los números 6° y 7° del artículo 93 de la Constitución Política”*;

TERCERO: Que, traídos los autos en relación y terminada la vista de la causa se procedió a votar el acuerdo respecto del requerimiento de autos, obteniéndose el siguiente resultado:

Estuvieron por **rechazar** el requerimiento en relación con la misma norma, la Ministra señora Brahm (Presidenta), y los Ministros señores Señores García, Hernández, Pozo y señora Silva.

Estuvieron por **acoger** el requerimiento respecto de la norma indicada, los Ministros señores Señores Aróstica, Romero, Letelier, Vásquez y Fernández.

CUARTO: Que, según se indica en el considerando precedente, se ha producido empate de votos, con lo cual, atendido el quórum exigido por la Carta Fundamental para acoger esta clase de requerimientos y teniendo en cuenta que, por mandato de la letra g) del artículo 8° de la Ley Orgánica Constitucional de este



000837
ochocientos treinta y siete

Tribunal, el voto del Presidente no dirime un empate en estos casos, se tuvo por desechado el requerimiento, respecto del artículo 3º, inciso final, de la Ley Nº 19.880, por no haberse alcanzado el quórum constitucional necesario para ser acogido.

Los fundamentos de los votos respectivos son los siguientes:

VOTO POR RECHAZAR

I) GESTIÓN PENDIENTE

1º. Que Inmobiliaria del Puerto SpA. – en lo sucesivo IP - requiere la inaplicabilidad del artículo 3º, inciso final de la Ley Nº 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (29.05.2003) – en adelante, LBPA - disposición cuya aplicación en la gestión pendiente que se ventila ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, bajo el Rol 254-2018, produciría un efecto contrario a la Constitución Política de la República (CPR).

Dicha gestión consiste en un **recurso de apelación**, contra la sentencia del titular del 1er Juzgado de Policía Local de Valparaíso, que acogió la denuncia efectuada por la Dirección de Obras de la Municipalidad de Valparaíso, así como también la querella contravencional presentada por D. Washington González Hidalgo y condena a la querellada a pagar la suma de \$161.082.431 *"por infringir el artículo 133 del Decreto Nº 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, en relación con el artículo 1.4.1 de su Ordenanza, al ejecutar trabajos de movimiento de tierras con maquinaria pesada, sin permiso municipal al dejarse sin efecto la Resolución DOM Nº 301, de fecha 30 de marzo de 2015, que otorgó permiso de edificación al proyecto que se ubica en calle Estadio Nº 101, de esta Comuna, Rol Avalúo 6192-2, por los Decretos Alcaldicios Nº 2491 y 2514, de 8 y 11 de septiembre de 2017, respectivamente, publicados en el Diario Oficial de fecha 21 del mismo mes y año; esta última con costas"* (parte dispositiva de sentencia de 1ª instancia) (fs. 304).

En su petitorio, el apelante solicita *"se revoque la sentencia apelada y la enmiende conforme a Derecho, absolviendo a mi representada de la sanción y costas impuestas o, en subsidio, rebajándola al monto que SS. Illtma. prudencialmente estime, teniendo en especial consideración lo previsto en el artículo 70 del Código Penal, con expresa condena en costas"* (fs. 334).

Basta la simple lectura del recurso de apelación – cuya sustanciación se suspendió por decisión de la 1ª Sala de este órgano constitucional – para dejar sentado que el **precepto legal impugnado** – art. 3º de la LBPA – no ha sido referido ni una sola vez como fundamento de la apelación.



La relevancia de esta omisión será observada más adelante.

II) BREVE SÍNTESIS DE LA CONTROVERSIA JUDICIAL SUSCITADA ENTRE LA MUNICIPALIDAD DE VALPARAÍSO Y LA REQUIRENTE

- Relación de causas pendientes entre ambas partes

2°. Que entre la requirente y la Municipalidad de Valparaíso existen diversas contiendas judiciales, que tienen cierta conexión entre sí y con el debate suscitado en la gestión pendiente.

Estos procedimientos, todos incoados por IP en calidad de actora, son los siguientes:

- a) **Reclamo de ilegalidad Rol 2116/2017 (Corte de Apelaciones de Valparaíso, CAV en lo sucesivo):** contra el decreto municipal 1619, que acogió un reclamo de ilegalidad contra la Resolución 224 (28.04.2017), del Director de Obras de la Municipalidad de Valparaíso, que a su vez puso término al procedimiento administrativo invalidatorio de la Resolución de la Dirección de Obras (Res.DOM) 301, de 2015 y ordenó retrotraer el procedimiento al estado de notificar la aludida Res. DOM: **en trámite ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso;**
- b) **Reclamo de ilegalidad Rol 2992/2017 (CAV):** contra los decretos municipales 2491 y 2514 – complementario del anterior – ambos de 2017, que dejaron sin efecto la Res.DOM 310 (30.03.2015), que otorgó permiso de edificación a IP: **en trámite ante la misma Corte;**
- c) **Recurso de protección Rol 6562/2017 (CAV):** contra los decretos municipales 2491 y 2514 (actualmente rechazado, por sentencia de la CAV de 23.05.2018, confirmada por la E. Corte Suprema el 26.06.2018);

Si bien la gestión pendiente incide en el recurso de apelación deducido en causa rol 254-2018, de la CAV, la requirente formula, tanto en el requerimiento cuanto en actuaciones realizadas durante su sustanciación, permanentes remisiones a las acciones jurisdiccionales mencionadas, atribuyendo a éstas incidencia en la forma en que debería resolverse aquella gestión.

El tema se examinará en el desarrollo de esta resolución.

III) LA CUESTIÓN DE INAPLICABILIDAD

3°. Que la acción de inaplicabilidad postula que la aplicación al caso concreto del artículo 3°, inciso final, de la Ley N° 19.880, sobre Bases Generales de los Procedimientos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (29.05.2003, en lo sucesivo LBPA), produce un efecto contrario a la Constitución.



000838
ochocientos treinta y ocho

Arguye que tal aplicación transgrediría las exigencias de **tutela judicial efectiva, seguridad jurídica y de un debido proceso** (arts. 19.3°, incs. 1° y 6° y 19.26), en la forma que se reseñará pormenorizadamente.

IV) LA REMISIÓN AL CASO CONCRETO

4°. Que el Tribunal Constitucional está convocado a determinar si la aplicación de un precepto legal en un caso específico y con efecto decisorio, puede generar un efecto incompatible con un mandato constitucional. Lo que le corresponde, entonces, es practicar un examen concreto de si el precepto legal, invocado en una gestión judicial pendiente y correctamente interpretado, producirá o no aquel resultado. "Por ende, (se) le impide realizar un juicio en abstracto de constitucionalidad contrastando el texto de la norma impugnada con el de la CPR, dado que está dirigido a verificar si el precepto legal impugnado produce un resultado inconstitucional en la gestión pendiente de que se trata" (STC rol 479, c. 3°. En igual sentido, roles 480, c. 27°; 1345, c. 4°; 2674, c. 5°, en jurisprudencia constante).

Es esta la diferencia principal con el control de naturaleza abstracta que desarrollaba la Corte Suprema con anterioridad a la reforma constitucional de 2005, que radicó tal competencia en esta Magistratura, como lo ha graficado esta sede en reiterados pronunciamientos (Entre otros, en roles 473, c. 9°; 517, c. 10°; 991, c. 7°, etc.);

5°. Que, consecuente con esta nueva visión, corresponde prestar particular atención a dos presupuestos que deben preceder al análisis de fondo, centrados en la efectiva existencia de la **"gestión pendiente"** y en los antecedentes emanados de ésta, de los cuales aparezca que **"el precepto legal impugnado no ha de tener aplicación en ella"** o que dicha gestión **"no resultará decisiva en la resolución del asunto"**.

Ambos presupuestos se contienen en el artículo 84, N°s. 3 y 5, respectivamente, de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, contenida en el DFL N° 5 (10.08.2010), que plasma el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.997.

Conforme a su texto, **no son admisibles las cuestiones sobre inaplicabilidad de un precepto legal en ninguno de los dos eventos mencionados**. Lo que no significa, evidentemente, que la Magistratura Constitucional pueda subrogar a la jurisdicción competente en la decisión del asunto controvertido, sino simplemente que, en forma excepcional – en el caso específico del artículo 84.5) - se la faculta para apreciar la concurrencia de "antecedentes" en la gestión pendiente de los que se desprenda que la invocación del precepto legal opugnado pueda resultar inoficiosa, sea porque no está llamado a tener aplicación o debido a que su aplicación no tendrá injerencia decisiva;



6°. Que la apelación en curso ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, contra el fallo del juez de policía local que condenó a la denunciada y ejecutante al pago de la multa referida en la reflexión primera precedente, **se basó exclusivamente** en los fundamentos siguientes:

- a) Que no concurre en la especie ninguno de los presupuestos de hecho que justifican la aplicación del artículo 133 de la Ley General de Urbanismo (LGUC), que ha sido objeto de una **"falsa aplicación"** (N° 17, de fs. 332). Alega que los **únicos preceptos con alcance decisorio, son los artículos 146 y 147 de la mencionada LGUC**, que ni siquiera fueron tenidos en cuenta por el sentenciador, los que habrían sido incumplidos por la municipalidad concernida. Observa además que la resolución de la DOM de Valparaíso que dispuso la paralización total e inmediata de las obras que se ejecutaban en el proyecto, se dictó casi tres meses después de cursársele la denuncia, de manera que no se encontraba incurso en ese incumplimiento. Colige por ello que no infringió esos preceptos y que el juez debió haberle fijado un plazo para regularizar su situación;
- b) Explica, en seguida, que **el artículo indicado se encontraría además derogado tácitamente por el artículo 65 del decreto ley N° 3063**, sobre Rentas Municipales, como lo ha señalado el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, en su Circular Ord. N° 84, de 17.02.2016 (N° 18, de fs. 332 y 333);
- c) Que *"la sentencia impugnada se extiende o inmiscuye en asuntos que no fueron legítimamente parte de la controversia ni mucho menos formó parte de la denuncia de la DOM y tampoco – por ende – de esta defensa, como es el debate relativo al valor jurídico o no de los decretos alcaldicios que se citan en el fallo apelado. Ese debate tiene lugar ante la ltma. Corte de Apelaciones de Valparaíso, en Recurso de Protección Rol N° 6562-2017 (hoy en apelación ante la Corte Suprema) y en reclamo de ilegalidad Rol N° 2992-2017"* (énfasis nuestro).

Aclaremos al respecto que el considerando 8° de la sentencia apelada alude a los decretos alcaldicios N°s 2491 y 2514, anteriormente citados, que la apelante excluye de su recurso, por entender que su eventual ilegalidad debe ventilarse en juicios distintos;
- d) Que el tribunal *ad quem* se encontraría habilitado para rebajar el monto de la multa aplicada en virtud de lo dispuesto en el artículo 70 del Código Penal, en lo que basa su petición subsidiaria de rebaja de la multa;
- e) Finalmente, la apelante argumenta que no procede que sea condenada en costas, por tener en todo caso motivos plausibles para litigar;
- f) En su petición concreta, la querrelada **solicita se la absuelva de la multa o, en subsidio, que ésta le sea rebajada proporcionalmente.**

En función de estas únicas alegaciones, formula la petición que se transcribió en la reflexión primera de este fallo. A fuer de reiterativos, recordemos que la apelación no menciona, en absoluto, el artículo 3° de la LBPA;

7°. Que la apelación se sujeta estrictamente al principio "*tantum devolutum quantum appellatum*", conforme al cual la competencia del superior queda circunscrita a la resolución impugnada y por los fundamentos indicados. Consecuentemente, **incurrir en extra petita la sentencia que "concede algo que no ha sido impetrado, extendiéndose el pronunciamiento a cuestiones que no fueron sometidas a la decisión del tribunal"** (SCS. Rol 336, de 1°.12.2011, c. 5°). Tal vicio de nulidad formal se recoge en el artículo 768.4° del Código de Procedimiento Civil, que engloba esta figura en el vicio de *ultra petita*.

Por tanto, **falla ultra petita "la sentencia que en lo considerativo se funda para ello en la existencia de un hecho o antecedente jurídico distinto del alegado por las partes"** (Carlos ANABALÓN SANDERSON: "Tratado Práctico de Derecho Procesal Civil Chileno", vol. 3, Esc. Tipográfica Salesiana, Concepción, 1966, pág. 202);

8°. Que el artículo 160 del Código de Procedimiento Civil prescribe: "**Las sentencias se pronunciarán conforme al mérito del proceso, y no podrán extenderse a puntos que no hayan sido expresamente sometidos a juicio por las partes, salvo en cuanto las leyes manden o permitan a los tribunales proceder de oficio**".

En virtud de esta norma, el juez de apelación no tiene más deberes que los que caben dentro de los límites de los recursos deducidos, lo que veda la posibilidad de que pueda empeorar o perjudicar objetivamente la situación del apelado. **La alzada, por consiguiente, solo puede resolver el recurso en la medida de los agravios formulados y por los motivos designados;**

9°. Que por lo mismo, al haber centrado el apelante su desarrollo exclusivamente en la inconcurrencia de los requisitos que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 133 de la LGUC, autorizan a los jueces de policía local para aplicar una multa, sin perjuicio de negar la concurrencia de los fundamentos que autorizan al Director de Obras Municipales para paralizar una obra, **el sentenciador no podría modificar el objeto y la causa de pedir sin incurrir en ultra petita, como causal de nulidad del fallo**. El principio concatenado en la locución latina antes señalada, le impide al juez otorgar una cosa distinta de la pedida, por ser éste un límite infranqueable, que ni siquiera puede ser alterado en razón de la regla *iura novit curia*, que lo habilita para aplicar el derecho, sin estar obligado a ceñirse a las normas citadas por las partes.

En efecto, **el principio dispositivo civil** – como lo ha reafirmado la Corte Suprema - **obsta a que los jueces puedan pronunciarse de oficio sobre la procedencia de peticiones no deducidas o alterar el objeto y la causa de pedir** (SCS en Rol 16.065, de 6.08.1992);

10°. Que, en efecto, si el actor fundó jurídicamente su acción en la "falsa aplicación" del artículo 133 de la LGUC y en la infracción de los artículos 146 y 147 de la LGUC, como se precisó en el considerando 6° precedente, en razón de no concurrir



ninguno de sus presupuestos fácticos – el juez no podría prescindir de estos **basamentos sin contravenir la causa de pedir, que es justamente el fundamento del derecho deducido en juicio;**

11°. Que, como obvia conclusión de lo anterior, no cabe sino inferir que la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, recogida en el artículo 3° de la LBPA, **no puede tener aplicación en el caso concreto o ella no resultará decisiva en la resolución del asunto**, toda vez que el debate relativo al valor jurídico de los decretos alcaldicios 2491 y 2514 no forma parte de esta controversia y debe ser excluido de ella, conforme a los términos expresos de la apelación pendiente, que constituye la causa de pedir, como ya se ha manifestado;

12°. Que si bien la jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que el requerimiento puede incoarse contra preceptos legales que, aunque no aplicados, tendrían la posibilidad de serlo en el caso concreto (Roles 505, cc. 11° y 12°; 634, c. 8° y 943, c. 8°, inter alia), este planteamiento tiene, como límite, la opción reconocida a esta Magistratura en orden a pronunciarse, en la decisión de fondo, sobre la improcedencia formal de este arbitrio constitucional si la disposición cuestionada no tendrá aplicación o ella no resultará decisiva en la resolución del asunto, como también se ha resuelto (Roles 670, c. 5°; 1253, c. 7°, entre muchos otros).

En el terreno de los principios procesales generalmente aceptados, el precepto impugnado se encuentra en esa situación. De manera tal que es esta instancia de control de constitucionalidad la llamada a decidir esta cuestión, en la vista de la causa, independiente de que la Sala que conoció en etapa de admisibilidad, no haya reparado en la circunstancia señalada;

13°. Que, como resulta igualmente ostensible, al obrar de este modo, esta Magistratura no invade el ámbito que es propio de la jurisdicción ordinaria, desde que será la instancia de alzada competente la única habilitada para fallar la apelación, con rigurosa sujeción a los principios del orden procesal deducibles tanto del **principio procesal de la congruencia**, cuanto de la regla latina *tantum apellatum quantum devolutum*, referida supra.

V) EL PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO: art. 3°, inc. final de la Ley N° 19.880

14°. Que, comoquiera que la disidencia asigna a la norma controvertida un efecto decisivo en la resolución del asunto pendiente de resolver en sede judicial, se ha estimado pertinente razonar sobre la inaplicabilidad del precepto, aun disintiendo de esa calificación;

15°. Que la disposición enunciada, que se contiene en el inciso final del artículo 3° de la LBPA, previene que los actos administrativos **"gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa (...)"**. Ha sido tomada del artículo 57.1 de la Ley N° 30/1.992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España,

normativa general que, a su vez, constituyó la principal fuente inspiradora de nuestra legislación administrativa procedimental.

Esta presunción de legalidad no tiene por lo demás nada de exótico. Se consagra en muy similares términos en las legislaciones de la mayoría de los países de Latinoamérica, como en los casos de **Argentina** (art. 12 de la Ley N° 19.549, de 1.972, sobre Ley de Procedimiento Administrativo); **Bolivia** (Ley de Procedimiento Administrativo N° 2341, de 23.04.2.002, arts. 4°g, 27° y 32°); **Colombia** (art. 88 del Código Contencioso Administrativo, contenido en la Ley N° 1.437, de 2.07. 2011); **El Salvador** (Ley de Procedimientos Administrativos, aprobada por Decreto 856, de 15.12.2.017, art. 30); **Honduras** (Ley de Procedimientos Administrativos, de 1.987, art. 30); **México** (Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de 1°.12.2.005, art. 42); **Nicaragua** (decreto 152, aprobatorio de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 1°.12.1.987); **Perú** (Ley de Procedimiento Administrativo General, de 10.04.2.001, art. 9°); **República Dominicana** (Ley 107, sobre Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública, de 6.08.2.013, art. 10); **Venezuela** (Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo de Venezuela, de 1°.07.1.981, art. 79), entre otros.

De manera que este principio constituye, abrumadoramente, la regla general en nuestro subcontinente;

16°. Que la presunción de legalidad contenida en el precepto legal impugnado es *iuris tantum* o simplemente legal, lo que significa que admite prueba en contrario. Vale decir, permite que el acto administrativo pueda ser dejado sin efecto a través de su impugnación, en un procedimiento administrativo o contencioso administrativo, en el caso que la Administración del Estado haya incurrido en "*abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades*", según dispone el artículo 2° de la LOC N° 18.575, de 1.986, sobre Bases Generales de la Administración del Estado, en su texto vigente, lo que reafirma el artículo 15, inciso 1° de la LBPA.

El referido efecto se produce "*desde la entrada en vigencia del acto*" y autoriza, consiguientemente, "*su ejecución de oficio por la autoridad administrativa*", conforme reza el mismo artículo 3°.

Tal manifestación de eficacia tiene lugar desde la notificación o publicación del acto en cuestión, según que este sea de contenido individual o general (art. 51, inc. 2° de la LBPA) y su carácter ejecutorio se mantiene inalterable, no obstante, la interposición de recursos en su contra, como lo explicita el artículo 57 de la misma ley;

17°. Que desde el punto de vista constitucional, esta conjetura del legislador en orden a la legalidad del acto administrativo, encuentra su fundamento en el **basal principio de supremacía de la Constitución**, que obliga a los órganos del Estado a "*someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella*" (art. 6°, inc. 1° de la CPR).



A su turno, el artículo 7° de la misma Carta condiciona el obrar válido de los órganos del Estado a la **"previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley"**.

Cierra este soporte constitucional de base el artículo 5°, inc. 1° de la Carta Fundamental, en cuanto radica el ejercicio de la soberanía, además de en el pueblo – su titular originario – en **"las autoridades que esta Constitución establece"**.

Tal es el entramado constitucional que sirve de sustento a la necesidad de justificar el imperio y exigibilidad de los actos de la Administración en su presunción de legalidad, siempre desvirtuable;

VI) PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES

18°. Que esta Magistratura ha tenido oportunidad de pronunciarse, en casos concretos anteriores, sobre la eventual inaplicabilidad del artículo 3°, inciso final de la LBPA.

La presunción de legalidad de los actos administrativos – ha dicho en sentencia Rol 1345 – **"resulta concordante con fines constitucionales"**. Agregando en seguida: **"[L]a vigencia misma de un Estado de Derecho se haría francamente dificultosa si no se partiera de este supuesto y los actos de la Administración no tuvieran valor hasta tanto no fueran impugnados y validados en sede judicial o por la vía de otros mecanismos de control"** (c. 14°).

En similar tesitura, la sentencia recaída en el rol 1703 apunta al carácter limitado de la presunción del citado artículo 3°, inc. final, citando al efecto una sentencia de la Corte de Apelaciones de La Serena, en el sentido que la validez del acto administrativo se mantiene así "mientras no sea acogida en virtud de algún recurso legal su impugnación, conforme lo previsto en los artículos 38 de la Constitución Política del Estado (sic), en relación con los artículos 9° de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y 15, en relación con los artículos 53 y siguientes de la Ley 19.880, sobre Bases de Procedimiento Administrativos, considerando 10°" (c. 12° de la sentencia del TC mencionada);

19°. Que la ejecutividad de los actos administrativos, consecuente a su presunción de legalidad, implica la sustitución de lo que en vía judicial ordinaria sería el proceso de cognición ante un juez, para la declaración del derecho que se pretende. Está íntimamente relacionada con la eficacia, en cuanto si el acto deja de ser eficaz, pierde su carácter ejecutivo.

La presunción de marras tiene como efecto el desplazamiento del peso de la prueba a los administrados. Como apunta SANTAMARÍA PASTOR, **"solo expresa de modo bastante críptico, la imposición al destinatario del acto de la carga de recurrirlo, si desea privarlo de eficacia"** (Santamaría Pastor, Juan Alfonso: "Principios de Derecho Administrativo General", T. II, Iustal, Madrid, 2.004, p. 146);

20°. Que en nuestro Derecho Administrativo, la presunción de legalidad es consecuencia de haberse dictado el acto con sujeción a lo establecido en las normas constitucionales relacionadas en la reflexión 15° precedente. Empero, algunas voces minoritarias han asumido que ese efecto solo se despliega respecto de los actos que han sido tomados razón por la Contraloría General de la República, elevando ese trámite procedimental al carácter de requisito de existencia del acto administrativo, por formar parte de su proceso de elaboración. Conforme a esta versión, sustentada en doctrina, entre otros, por **SOTO KLOSS**, antes de la toma de razón el acto solo tiene el carácter de un proyecto de acto administrativo y, por lo tanto, mal podría producir efectos jurídicos válidos (Soto Kloss, Eduardo: "La toma de razón y el poder normativo de la Contraloría General de la República", en: "La Contraloría General de la República. 50 años de vida institucional 1927-1977". Fac. de Derecho U. de Chile, pp. 174 y 176).

Aplicado a los decretos alcaldicios reclamados de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Valdivia, en el rol 2992/2017 – que como hemos sostenido, no constituye la gestión pendiente de autos – aquéllos, en cuanto exentos de toma de razón por mandato expreso del artículo 53 de la LOC de Municipalidades, N° 16.695, no gozarían de la presunción de legalidad;

21°. Que la apreciación anterior es desestimada por la doctrina mayoritaria y por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República. Basta al efecto con recordar que la mayoría de los actos administrativos que deben tramitarse ante el órgano contralor han sido eximidos por éste de la toma de razón, en la resolución N° 1.600/2.008 (sustituida por Res. 7 (29.03.2.019, a contar del 1°.07.2.019).

Adicionalmente, la conclusión refutada va contra el sentido del artículo 3° de la Ley N° 19.880, que literalmente extiende la presunción de legalidad a "los actos administrativos", sin formular distinciones. A lo que cabe agregar que la propia ley orgánica de la Contraloría General (N° 10.336, en su texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por decreto supremo N° 2.421, de 7.07.1.964) autoriza al Contralor para autorizar que se cumplan "antes de su toma de razón" ciertos decretos o resoluciones que dispongan medidas "*que tiendan a evitar o reparar daños a la colectividad o al Estado*", originados en situaciones de emergencia que se señala, u otras medidas "*que perderían su oportunidad o estarían expuestas a desvirtuarse si no se aplicaren inmediatamente (...)*" (art. 10, inc. 7°). Este alcance legal es ilustrativo de la intención del legislador de conceder ejecutividad inmediata a los actos administrativos, aun con antelación a su control preventivo;

22°. Que todo lo cual nos conduce a colegir que la toma de razón podría eventualmente reforzar el alcance de la presunción de legalidad en análisis, pero en modo alguno autoriza para excluir la inmediata exigibilidad de los actos administrativos, con mayor razón aquéllos que leyes especiales – como en el caso de la ley municipal – eximen de toma de razón, pero no de controles de legalidad ulteriores, como la Ley 10.336 enfatiza en su artículo 10°.



VII) IMPOSIBILIDAD DE FUNDAR UNA INAPLICABILIDAD EN PETICIONES DE PRINCIPIOS

23°. Que, retomando el examen de la hipótesis particular sometida a control constitucional, es dable recapitular que la sentencia apelada del 1er. Juzgado de Letras de Valparaíso, en su considerando 10°, **niega lugar a la petición de la reclamada de abstenerse de pronunciarse en cuanto al fondo, por encontrarse pendiente un recurso de protección (fs. 196) – ya desestimado hoy por sentencia firme - y un reclamo de ilegalidad (fs. 215) deducidos por IP. contra los decretos alcaldicios N°s. 2.491 y 2.514, donde se impugna la legalidad de ambos actos administrativos.**

Si bien es cierto que la decisión del *a quo* se basó en lo preceptuado en el inciso final del artículo 3° de la LBPA –citado en el considerando 9° de la sentencia, corriente a fs. 297 y siguientes – esa remisión no importa un juicio definitivo de legalidad sobre dichas resoluciones municipales, con mayor razón si esa discusión, por propia determinación de la interesada, fue desplazada a la sede contencioso administrativa, quedando fuera de su pretensión en la gestión pendiente, como ya se observó en el considerando 6°;

24°. Que, más que la presunción de legalidad contenida en el acápite inicial del artículo reprochado como incompatible con la Carta Fundamental y que, junto con su consecuencia – la inmediata ejecutoriedad, en el lenguaje del artículo 51 de la ley respectiva – constituye el meollo argumental del requerimiento, la disconformidad de la actora constitucional parece concentrarse en el rechazo de su petición de suspender el procedimiento hasta mientras no medie sentencia en las acciones paralelas apuntadas a declarar la ilegalidad de las resoluciones municipales que invalidaron el permiso de edificación que le fuera concedido.

Sin embargo, ninguna norma del ordenamiento faculta ni menos ordena al juez que conoce de un procedimiento, para suspender la dictación de su sentencia definitiva, en tanto no se resuelva una acción tramitada en otro juicio, salvo norma expresa que así lo disponga.

Las influencias procesales, entre jurisdicciones distintas o similares, son de derecho estricto. A falta de regla especial diversa, el Código de Procedimiento Civil permite hacer valer en los juicios civiles las sentencias dictadas en procesos criminales, en los casos de los artículos 167, 178, 179 y 180 de su texto.

En la hipótesis que nos convoca, la LBPA no configura ningún deber del juez interviniente de dilatar su pronunciamiento por causa de procedimientos paralelos ventilados en juicios distintos.

Consecuentemente, al inadmitir esa solicitud, el juez de instancia no ha podido incurrir en ninguna ilegalidad y menos, inconstitucionalidad, como se profundizará más adelante.

VIII) TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

25°. Que se faltaría a este principio, en el parecer de la actora, atendido que **la sentencia sería inmotivada, en cuanto basada solo en la norma del artículo 3°, inciso final de la LBPA.**

Este planteamiento será rechazado de plano. La suficiencia de los fundamentos de hecho y de derecho de una resolución judicial, debe ser apreciada en sede judicial ordinaria, por medio de la interposición de los recursos procesales que procedan. Es lo que ha hecho la requirente, ejerciendo su derecho a recurrir del fallo que estima agravante, ante el juez superior;

26°. Que no corresponde a esta Magistratura Constitucional entrar a subsidiar los defectos de la estrategia procesal asumida por la apelante y requirente. Si ella ha podido, conforme al mismo precepto cuya inaplicabilidad postula, suspender la eficacia de los decretos municipales reclamados por la vía del reclamo de ilegalidad municipal, demandando una orden de no innovar (art. 151.e) de la Ley N° 18.695) y no lo hizo (como se comprueba con la simple lectura de su correspondiente libelo, obrante a fojas 215), mal podría instar, por medio de la acción de inaplicabilidad, a suspender la eficacia de una resolución municipal no objetada específicamente en su apelación.

La acción idónea para obtener la anulación total o parcial de resoluciones municipales estimadas ilegales es el reclamo de ilegalidad, regulado en el artículo 151 de la LOC de Municipalidades, que – en la versión de la requirente – no había sido resuelta aun en la sede contencioso administrativa. Allí debió haberse impetrado la suspensión de las resoluciones agravantes y – como se hizo - la posterior declaración de nulidad de las mismas. Pero esa es otra sede y la decisión que se adopte en ella, no puede interferir en la decisión de la apelación pendiente;

27°. Que es necesario observar, además, que la resolución DOM 310, que concedió a la actora constitucional su permiso de edificación, fue invalidada por los decretos municipales cuya constitucionalidad se pone en tela de juicio. La legitimidad de los decretos municipales que invalidaron con efecto *ex tunc* aquel permiso y consiguientemente le restaron eficacia, se debate en el reclamo de ilegalidad deducido por IP en el mentado rol 2992-2.017. La ejecutoriedad de tales decretos no se puede ver comprometida por lo que pueda resolverse en otros juicios en tramitación, donde se debate su validez, temática que la actora explícitamente ha dejado fuera de esta controversia y que, por ende, no forma parte de la cuestión controvertida;

28°. Que, en consecuencia, si la requirente pudo acceder a la jurisdicción para la defensa de sus derechos, este capítulo de inaplicabilidad debe ser desechado (en el mismo sentido, Rol 2687, c. 16°).

IX) DERECHO A LA DEFENSA JURÍDICA



29°. Que en esta parte, el requerimiento adolece de un cierto grado de confusión: se habría privado a la demandada en el proceso en que se incardina la apelación pendiente, de medios adecuados de defensa, excluyendo todo procedimiento que le permita hacer valer sus alegaciones y defensas. En definitiva, asimila ese efecto a transgresión de la regla del debido proceso.

No proporciona sin embargo la exposición evidencia suficiente para asumir que se ha afectado el derecho a defensa jurídica del compareciente o que se haya impedido, restringido o perturbado la debida intervención de letrado en su asesoramiento y defensa jurídica. Ese es el contenido básico del derecho asegurado en el artículo 19.3°, inc. 2° de nuestro Ley Fundamental.

Dicho estándar no se aprecia vulnerado.

X) GARANTÍA DE UN PROCEDIMIENTO RACIONAL Y JUSTO (art. 19.3°, inc. 6° de la CPR)

30°. Que "[d]e la historia fidedigna de la disposición constitucional es posible comprender, en primer lugar, que se estimó conveniente otorgar un mandato al legislador para establecer siempre las garantías de un proceso racional y justo, en lugar de señalar con precisión en el propio texto constitucional cuáles serían los presupuestos mínimos del debido proceso, sin perjuicio de dejar constancia que algunos de dichos elementos decían relación con el oportuno conocimiento de la acción y debido emplazamiento, bilateralidad de la audiencia, aportación de pruebas pertinentes y derecho a impugnar lo resuelto por un tribunal, imparcial e idóneo y establecido con anterioridad por el legislador" (Rol 1518, c. 23°);

31°. Que, en ausencia de una sistematización taxativa de los elementos del debido proceso, el legislador cuenta con la suficiente latitud para determinarlos, respetando naturalmente el contorno valórico de "racionalidad y justicia" en que debe enmarcarse.

No obstante, la contextualización procesal del procedimiento en curso, representa un impedimento para las pretensiones del requirente en estos estrados. Lo discutido ante la justicia de policía local fue la procedencia o improcedencia de la multa aplicada a la empresa sancionada como infractora. Como el permiso de edificación que la habilitaba para efectuar los trabajos que realizaba, había sido anulado por la autoridad edilicia involucrada, el imperio y exigibilidad de los decretos municipales correspondientes enervaba su opción de impugnar su ilegalidad en ese procedimiento. Fue por eso que la sancionada, en uso de su derecho a impugnar los decretos invalidatorios de su permiso **de edificación, reclamó ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso** – el juez natural, para estos efectos – la ilegalidad de los mismos, pero no requirió en su reclamo orden de no innovar a fin de neutralizar intertanto la eficacia inmediata del efecto anulatorio.

Tampoco hay constancia en estos autos que haya requerido la suspensión de la ejecución de los decretos impugnados, porque el cumplimiento de ellos le

acarrear daños irreparables o hiciere imposible el cumplimiento de lo que se resolviera, en caso de acogerse el recurso (art. 47 de la LBPA). Esa opción le quedaba abierta, a través de la interposición, *in limine litis*, de una medida precautoria innominada, en el juicio que constituye la gestión pendiente.

La renuncia de esa alternativa procesal, en ambos procesos en curso, redundó por supuesto en una drástica merma de sus posibilidades de defensa efectiva, consecuentes a su estrategia procesal. Y, por cierto, ha imposibilitado al juez a quo e igualmente a la Corte de Apelaciones competente, por los términos en que se dedujo la apelación, para abstenerse de aplicar la norma que se representa como inaplicable;

32°. Que hay suficiente evidencia de que la denunciada y querellada en el proceso que culminó, en primera instancia, con la aplicación de la multa recurrida en apelación, fue **debidamente emplazada**; compareció al comparendo de estilo dispuesto por la competente jurisdicción de policía local y presentó allí sus alegaciones, a través del **defensor letrado de su libre elección**, con lo cual se dio cumplimiento al **principio de bilateralidad de la audiencia**; **rindió prueba, especialmente instrumental, y pudo impugnar la de la contraria**; contendió en igualdad de condiciones con la querellante, de modo que no se afectó su derecho a litigar con **igualdad de armas procesales**; obtuvo una **resolución judicial debidamente motivada**, si bien por disentir de su fundamentación, hizo uso de su derecho a **impugnarla ante el tribunal superior, por la vía del recurso de apelación, que configura la gestión pendiente en los autos respectivos**;

33°. Que no se ha acreditado pues, por la requirente, la existencia de un quebrantamiento al contenido de la garantía del debido proceso legal, en su perjuicio;

34°. Que tampoco podría aceptarse que se haya comprometido la esencia de los derechos constitucionalmente asegurados, si ninguno de ellos se ha visto comprometido en su núcleo esencial en la especie, según se ha razonado. Por todo lo cual, el requerimiento analizado será desestimado en su integridad.

VOTO POR ACOGER

CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

1°. Que, el problema revelado a partir de este requerimiento, consiste en determinar si la Ley N° 19.880 sobre "bases de los procedimientos administrativos", cuyo cometido es determinar la *forma* a través de la cual se emiten los actos administrativos, puede crear poderes, competencias, atribuciones o potestades administrativas.

En otras palabras, lo que se somete a esta Magistratura en este caso concreto, consiste en determinar si el artículo 3°, inciso octavo, de la Ley N° 19.880,



y en específico la presunción de legalidad y ejecutoriedad, otorgan al Alcalde de Valparaíso la potestad de que el contenido de sus actos, aun encontrándose impugnados, deban ser tenidos como ciertos y ejecutados, a resultas de lo cual no podrían ser revisados por el competente Juzgado de Policía Local.

El requirente aduce que tal aplicación normativa vulnera los artículos 19, N°s 3 y 26, de la Constitución Política de la República;

ANTECEDENTES

2°. Que, en este caso concreto, el Alcalde, a través de la vía lateral de un reclamo de ilegalidad, habría dejado sin efecto una decisión del Director de Obras Municipales, que confirma un permiso de edificación. En otros términos, aun cuando el Director de Obras Municipales rechazó declarar la invalidación de dicho acto favorable, el órgano superior de la municipalidad, dejó sin efecto tal decisión (fs. 150), y luego declaró la ilegalidad de los permisos emitidos (fs. 62 y 66).

La Corte Suprema ha permitido esta clase de control, pues se ha decidido que el Alcalde puede revisar administrativamente las decisiones de los Directores de Obras Municipales, debido a que el Alcalde tiene atribuciones para pronunciarse de los reclamos que se deduzcan en contra de los actos de órganos desconcentrados, que figura en el artículo 151 de la Ley N° 18.695 (Rol N° 12.637-2018, considerando 16°-18°);

3°. Que, enseguida, el requirente presentó ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso un reclamo de ilegalidad municipal, en contra de aquel acto Alcaldicio que declaró la ilegalidad del permiso emitido por el Director de Obras Municipales; fruto de la interposición de esta acción judicial, al día de hoy, el caso está judicialmente contenido (causa rol N° 2116-2017, en tramitación al 3 de enero de 2020).

Ahora bien, la gestión que se trae al conocimiento de este Tribunal, se materializa por la presentación, por parte de un particular ajeno, de una denuncia ante el Juzgado de Policía Local de Valparaíso. La querella infraccional da cuenta de que el requirente efectúa trabajos de movimiento de tierra, aun cuando los permisos fueron declarados ilegales por el Alcalde de Valparaíso. Por su parte, el requirente aduce que el Juzgado de Policía Local no puede pronunciarse sobre la materia, al estar siendo conocida por los tribunales ordinarios de justicia.

Colofón de la gestión pendiente es que el Juez de Policía Local de Valparaíso acogió la denuncia. En lo que concierne al meollo del problema de constitucionalidad, el Juez Comunal decidió aplicar el contenido del acto administrativo invalidatorio del permiso de construcción -el cual está impugnado-, para lo cual transcribió el artículo 3°, inciso octavo, de la Ley N° 19.880;



000844

ochocientos treinta y cuatro

4°. Que, en efecto, los artículos 7°, 19, N° 3, inciso sexto, y 63, N° 18, de la Constitución Política únicamente convocan al legislador para establecer "las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública", según se dejara constancia al aprobar la citada Ley N° 19.880. Consiguientemente, este cuerpo legal solo tuvo por objeto tratar lo concerniente a la forma o procedimiento que precede a la emisión de un acto administrativo decisorio.

Entonces, dado que la Constitución llamó al legislador con ese exclusivo propósito, no cabe aceptar que la Ley N° 19.880 haya querido innovar en una materia que le resulta ajena, como sería otorgar nuevas prerrogativas o competencias a los órganos de la Administración de la Estado;

5°. Que, además, debe dejarse constancia que la Ley N° 19.880 fue aprobada con carácter de ley simple, de suerte que menos podría admitirse que de ella arrancan nuevas competencias para los órganos decisores municipales, comoquiera que estas potestades solo pueden encontrar su fuente en una ley de rango orgánico constitucional.

Así lo ha entendido esta Magistratura en reiteradas sentencias (STC roles N°s 50, considerando 1°; 284, considerando 5°; 229, considerando 4°, y 3221, considerando 16°);

6°. Que, tanto la presunción de legalidad como la ejecutoriedad de los actos administrativos, se han querido leer como prerrogativas o privilegios potestativos de la Administración.

Así se ha entendido, por parte de una doctrina, que la presunción de legalidad implica alterar en sede judicial la carga de la prueba, pues se hace recaer sobre el particular el peso de tener que acreditar la ilegalidad del acto, y a considerar a priori como cierto todo lo que se afirma en el decreto o resolución. La misma doctrina proclama que la ejecutoriedad apareja un poder de autotutela, que se traduce en la facultad de hacer o ejecutar lo dispuesto en un acto administrativo, aun si éste es resistido en sede judicial.

Estos criterios no se extraen de la Ley N° 19.880 y, por tanto, al aplicarse estas normas bajo este parámetro, se tornan en inconstitucionales en este concreto caso;

7°. Que, se adiciona a lo anterior que es una potestad del Director de Obras Municipales la de aprobar "los anteproyectos y proyectos de obras de urbanización y edificación y otorgar los permisos correspondientes, previa verificación de que éstos cumplen con los aspectos a revisar de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones" (artículo 24, Ley N° 18.695).



La competencia del Director de Obras Municipales tiene por fundamento el carácter eminentemente técnico e imparcial de sus decisiones, fruto de que es un órgano desconcentrado (artículo 3° Constitución Política de la República), y por tanto está exento de control de los órganos municipales que carecen de tal carácter;

PRECISIONES CONCEPTUALES

8°. Que, debido a que la Ley N° 19.880 no dispone competencias, ni menos aun una de carácter orgánico constitucional, y fruto de que una competencia desconcentrada ha sido abocada por el órgano directivo unipersonal de la Municipalidad, este requerimiento será acogido. No obstante lo cual es necesario acotar algunas ideas, pues en su razón los tribunales no podrían resolver el caso de manera completa, afectando el derecho a defensa.

Es necesario precisar, en primer lugar, el sentido de la presunción de legalidad y, en segundo lugar, la característica de ejecutoriedad del acto administrativo, ya que ambas no constituyen prerrogativas elásticas. Al contrario, para entender su real identidad es obligatorio consultar el derecho vigente, lo que implica observar lo prescrito por la Constitución, además de lo materializado por el legislador y la reciente jurisprudencia nacional;

9°. Por una parte, en virtud de la presunción de legalidad un acto administrativo se inserta al ordenamiento jurídico. Por ello, se supone ajustado a la ley desde su nacimiento o aquel instante en que se publicita (artículo 3°, inciso octavo, y 51°, inciso segundo, de la Ley N° 19.880). El efecto de esta presunción consiste en que, desde aquel momento, salvo excepciones, el acto administrativo comenzará a producir sus efectos (derecho y obligaciones), y podrá deducirse por sus destinatarios las acciones y recursos que procedan en su contra.

De lo que resulta que la presunción de legalidad no otorga alguna prerrogativa diferente a la que poseen los demás actos jurídicos (sean emitidos por particulares o por alguna otra autoridad), pues todos obligan, por regla general, desde su publicidad. Ahora bien, solo en la hipótesis que el acto sea revisado por un tercero imparcial, en ejercicio de su función de control jurídico de la legalidad, a través de la toma de razón, es que existirá un antecedente que el acto administrativo se elaboró ajustado a las leyes que le permitieron ser dictado (artículo 98 de la Constitución);

10°. Que esta es la visión que ha sido acogida en múltiples ocasiones por la reciente jurisprudencia de esta Magistratura Constitucional. El Tribunal lo señaló al revisar la constitucionalidad de dos decretos supremos, uno en materia de telecomunicaciones (STC rol N° 1849 de 12.5.2011, considerando 12°), y otro de extranjería (STC rol N° 4757 de 19.7.2018, considerando 6°).

De igual forma ha razonado este Tribunal en sede de inaplicabilidad. Siendo incontrovertible la siguiente consideración "la presunción de legalidad solo opera en caso que un acto será tomado de razón por el Contralor General de la República" y se agrega que "aun en el supuesto que el acto haya sido tomado de razón, el efecto de la presunción de legalidad no consiste en condicionar o limitar el ejercicio de la jurisdicción" (STC rol N° 3819, de 14.5.2019, considerando 6°);

11°. Que, por su parte, la ejecutoriedad consiste en aquella excepcional virtud, fruto de la cual una ley puede disponer que un preciso órgano administrativo ordene, mediante determinadas vías coactivas, hacer cumplir un específico acto administrativo desfavorable emitido con anterioridad.

No se trata de que cualquier acto administrativo pueda materializarse a través de cualquier vía, de acuerdo a lo que disponga libremente la autoridad administrativa; al contrario, es el legislador quien debe establecerla a modo de competencia de ejecución. El legislador podría, siempre que exponga fundamentos razonables, establecer alguna competencia cuyo objeto sea hacer cumplir coactivamente el acto administrativo, pero debe hacerlo de modo expreso. Interpretar de modo contrario a la ejecutoriedad del acto administrativo implicaría desconocer las facultades que posee el Congreso;

12°. Que, aun de tener esta competencia para ejecutar lo que la misma autoridad dijo, tampoco de ella se desprende la facultad para proceder en materia de naturaleza jurisdiccional y que corresponde exclusivamente zanjar a los tribunales de justicia.

Es el caso del Gobernador, quien puede ordenar el desalojo de un bien nacional de uso público, pero si los ocupantes exhiben algún título -aun aparente- sobre el bien inmueble, el asunto revierte litigioso, de tal suerte que inhibe a la autoridad administrativa a seguir con la ejecución (artículo, 4° letra h) de la Ley N° 19.175, y artículo 19 del Decreto Ley N° 1.939 de 1977).

Lo anterior arranca prístino del artículo 76 de la Constitución Política de la República, que establece que mientras un asunto esté en conocimiento de los tribunales, no puede en Presidente de la República ni autoridad alguna ejercer funciones jurisdiccionales ni avocarse causas pendientes;

13°. Que, esta es la forma en que se ha entendido a la ejecutoriedad del acto administrativo, en múltiples ocasiones por la reciente jurisprudencia de esta Magistratura Constitucional. Señaló este Tribunal que "la autotutela ejecutiva es una atribución que tienen contados órganos administrativos para hacer cumplir sus decisiones con auxilio de la fuerza pública, sin recurrir a los tribunales de justicia, cuyo fin es satisfacer bienes jurídicos específicos" (STC rol N° 3770, de 18.10.2018).



A lo que se agrega lo considerado en sede de control preventivo, en un pronunciamiento donde se declara la inconstitucionalidad de un proyecto de ley que permitía ejecutar coactivamente determinados actos administrativos. Se expresó por este Tribunal que “por regla general, la autoridad administrativa no puede sin más ejercer un acto de coacción con miras a imponer sus resoluciones, obviando acudir a los tribunales para que la situación pueda ser encauzada conforme a derecho”, pudiendo ser excepcionada esta premisa constitucional por “motivos fundados y debidamente justificados” (STC rol N° 3958 de 13.10.2017, considerando 21°);

14°. Que, este Tribunal razonó del mismo modo, al resolver la inaplicabilidad de un precepto legal que permitía cumplir una sanción administrativa a través de la medida de prisión (artículo 169 del Código Sanitario). Este artículo fue declarado inaplicable pues, se señaló, los actos administrativos de gravamen, específicamente las multas, no pueden llevarse a efecto sino desde que haya vencido el plazo para reclamar de ellas (STC rol N° 1518, de 21.10.2010, considerando 7°).

Aun más, en este caso, la decisión de esta Magistratura llevó a que el propio legislador derogara la norma inaplicada, y que la sustituyera por una que apareja la ejecución judicial del acto administrativo. Durante la tramitación de esta innovación legislativa se consideran los mismos motivos expresados en la sentencia de este tribunal Constitucional. A este respecto se expresó que “esta modificación es el correlato de la proposición de eliminar del Código Sanitario el artículo 169, contenida en la indicación anterior, para reemplazar el apremio impugnado de inconstitucionalidad, por un procedimiento civil ejecutivo que permite cobrar la multa impuesta” (Ley N° 20.724 “*Modifica el Código Sanitario en materia de regulación de farmacias y medicamentos*” de 14.2.2014, boletines N°s 6.523-11, 6.037-11 y 6.331-11, refundidos, Segundo Informe Comisión Salud del Senado);

15°. Que, este ha sido el mismo parecer de la Corte Suprema, la que ha estimado que solo a través de una ley especial, que establezca la potestad de ejecutar un acto administrativo es que tal órgano puede ejercer esta atribución. Así lo consideró la Corte de Apelaciones de Santiago, en sentencia confirmada por la Corte Suprema, al declarar la ilegalidad de una medida de ejecución, establecida legislativamente para ser ejercida por el Gobernador y no por el Intendente (Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago rol N° 34584-2012 de 18.1.13, considerandos 14 a 17, confirmada por la Corte Suprema rol N° 1119-2013 de 2.4.2013).

De forma tal que, de no existir una norma legal que establezca una competencia para ejecutar de oficio un acto administrativo, la autoridad administrativa, en caso que quiera llevar a la práctica sus disposiciones, deberá esperar a que se encuentren ejecutoriados los actos administrativos reclamados. En esta línea, se ha expresado que “la presentación del recurso de apelación en contra

de la sentencia del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones impide que la multa diaria sea cobrada, en tanto ella se establece en una decisión cuyos fundamentos se encuentran en discusión. Una interpretación distinta quebrantaría el derecho a una debida defensa y a un racional y justo procedimiento que garantiza a las partes la Constitución Política de la República, de cuyas disposiciones – especialmente el artículo 19 N° 3° (Sentencia de la Corte Suprema rol N° 8460-2017 de 2.8.17, fundamento tercero);

16°. Que, el legislador siempre ha entendido de este modo la ejecutoriedad. Así lo ha hecho al establecer, incluso con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 19.880, competencias que permiten ejecutar, a través de específicas vías, ciertos actos administrativos, emitidos por individuales órganos administrativos.

Estas normas corresponden, entre otras, al artículo 28, inciso cuarto, Ley N° 20.417, que "crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente" (2010); artículo 1° N° 30 letra a) de la Ley N° 20.434, que "modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en materia de acuicultura" (2010); artículo único, artículo 3° terdecies de la Ley N° 20.504, que "modifica el régimen jurídico del transporte público concesionado" (2011); artículo 38 de la Ley N° 20.551, que "regula el cierre de faenas e instalaciones mineras" (2011); Artículo 1°, N°3, el cual introduce un artículo 30 ter, letra f) de la Ley N° 20.757, que "Modifica Ley N° 19.175" (2014); artículo 5°, N° 27 de la Ley N° 21.000 que "Crea la Comisión para el Mercado Financiero" (2017);

17°. Que, de igual modo, este es el parecer de la doctrina chilena, la cual estima que la Ley 19.880 no establece una competencia genérica para ejecutar coactivamente todo acto administrativo. Los autores, ya sea al abogar por su inconstitucionalidad, o bien al precisar las características de la ley especial que debe conferir la competencia de autotutela ejecutiva, entienden que la Ley N° 19.880 no establece una amplia atribución para aplicar la fuerza por medios coactivos frente al incumplimiento de todo acto administrativo.

Así lo ha desarrollado Eduardo Soto Kloss, "La ejecución del acto administrativo (Suspensión y revocación)", Bogotá: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (1978), pp. 1-33; o bien Rolando Pantoja, "Leyes administrativas sobre municipalidades" Santiago: Editorial Jurídica de Chile (1994), 314 p, entre otros; Nicolás Enteiche, "La excepcional autotutela ejecutiva de los actos administrativos en Chile" en Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte, N° 21, N° 2 (2014): pp. 137-182; e Iván Obando, "Panorama de la autotutela administrativa en el Código de Aguas" en Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 22 (2016), pp. 195-207, entre otros;



CONCLUSIÓN

18°. Que se ha hecho aplicación abusiva del artículo 3°, inciso octavo de la Ley N° 19.880, referido al procedimiento administrativo, para extraer competencias que la Ley N° 18.695, ni alguna otra ley orgánica constitucional otorgan expresamente al Alcalde.

Por lo anterior, los preceptos así aplicados por el Juzgado de Policía Local de Valparaíso adolecen de inconstitucionalidad, al exorbitar el marco constitucional creado por los artículos 7°, 19 N° 3, inciso sexto, y 63 N° 18 de la Constitución Política de la República.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. **QUE, POR NO HABERSE REUNIDO EL QUÓRUM EXIGIDO POR EL ARTÍCULO 93, INCISO PRIMERO, N° 6°, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1. OFÍCIASE.**
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIASE.**
- III. **QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

Redactaron la sentencia los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, en voto por acoger, y Domingo Hernández Emparanza en voto por rechazar.

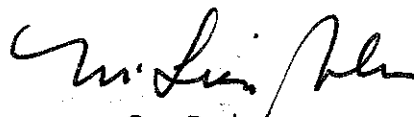
Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 5600-18-INA.



000847

ochocientos cuarenta y siete

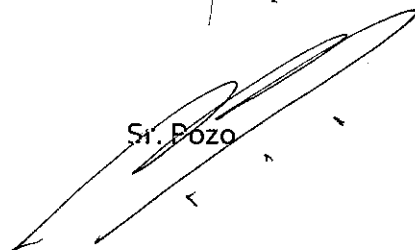

Sra. Brahm

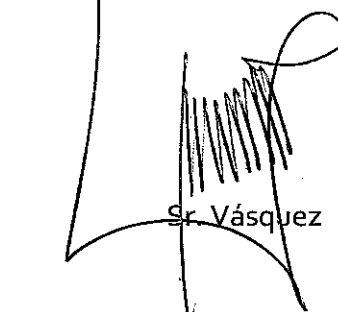

Sr. García


Sr. Romero


Sr. Hernández


Sr. Letelier


Sr. Pozo


Sr. Vásquez


Sra. Silva


Sr. Fernández

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora María Luisa Brahm Barril, y por sus Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril, señores Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva y José Ignacio Vásquez Márquez, Ministra señora María Pía Silva Gallinato, y Ministro señor Miguel Ángel Fernández González.

Se certifica que el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado concurre al acuerdo pero no suscribe por encontrarse haciendo uso de feriado legal.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.