



2023

REPÚBLICA DE CHILE  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

---

Sentencia

Rol 13.992-23 CPR

[30 de marzo de 2023]

---

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY QUE ENTREGA FACILIDADES DE PAGO PARA LOS DERECHOS DE ASEO MUNICIPAL Y FACULTA AL SERVICIO DE TESORERÍAS SU COBRO, EN LOS CASOS QUE INDICA, CORRESPONDIENTE A LOS BOLETINES N<sup>os</sup> 10.858-06, 11.889-06, 14.252-06, 14.475-06 Y 14.797-06, REFUNDIDOS

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I. PROYECTO DE LEY REMITIDO PARA SU CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

**PRIMERO:** Que, por oficio N<sup>o</sup> 18.057, de fecha 23 de enero de 2023 -ingresado a esta Magistratura con igual fecha-, la Cámara de Diputadas y Diputados ha remitido copia autenticada del **Proyecto de Ley**, aprobado por el Congreso Nacional, **que entrega facilidades de pago para los derechos de aseo municipal y faculta al Servicio de Tesorerías su cobro, en los casos que indica, correspondiente a los boletines N<sup>os</sup> 10.858-06, 11.889-06, 14.252-06, 14.475-06 y 14.797-06, refundidos**, con el objeto de que este Tribunal Constitucional, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N<sup>o</sup> 1<sup>o</sup>, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del artículo 1<sup>o</sup> y del inciso primero del artículo 2 bis contenido en el número 1 del artículo 2<sup>o</sup> del Proyecto de Ley;

**SEGUNDO:** Que, el N<sup>o</sup> 1 del inciso primero del artículo 93 de la Carta Fundamental establece que es atribución de este Tribunal Constitucional “[e]jercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de



*las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;”.*

**TERCERO:** Que, de acuerdo con el precepto invocado en el considerando anterior, corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el Constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional.

## **II. NORMAS DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDAS A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD**

**CUARTO:** Que, las disposiciones del proyecto de ley remitido que han sido sometidas a control de constitucionalidad corresponden a las que se indican a continuación:

*“Artículo 1.- Facúltase a las municipalidades del país para celebrar convenios de pago hasta en doce cuotas por deudas por derechos de aseo.*

*Asimismo, las municipalidades podrán condonar hasta el cien por ciento de las multas e intereses cuando la deuda se pague al contado; y hasta el setenta por ciento de multas e intereses en caso de que se suscriba un convenio de pago según lo señalado en el inciso precedente. En caso de incumplimiento de dicho convenio, las acciones de cobro deberán ser realizadas por la municipalidad respectiva.*

*Las municipalidades tendrán la facultad de condonar el total de las deudas, incluyendo multas e intereses, que posean una data mayor a cinco años de antigüedad contados desde la fecha en que se hacen exigibles.*

*Las facultades establecidas en los incisos anteriores se deben ejercer a propuesta del respectivo alcalde y previo acuerdo del concejo, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de publicación de la presente ley. Durante el mismo período se podrá tramitar ante el juzgado de policía local la prescripción de las deudas vencidas de derechos de aseo municipal que posean una data mayor a cinco años de antigüedad, contados desde la fecha en que se hacen exigibles, bajo las siguientes reglas:*

*1. Será competente el juzgado de policía local correspondiente al domicilio de la municipalidad acreedora de los derechos de aseo.*

*2. El interesado debe interponer la solicitud dentro del plazo de doce meses siguientes a la fecha de publicación de la presente ley, en papel o por vía electrónica de acuerdo a los formularios tipo dispuestos por el juzgado para este efecto. No se requerirá del patrocinio de abogado para su interposición y tramitación.*

*3. Interpuesta la solicitud el juzgado deberá solicitar informe a la municipalidad correspondiente, la que remitirá, al menos, el certificado de deuda total de derechos de aseo, con*



indicación de su antigüedad, dentro del plazo de diez días hábiles contado desde la notificación de la solicitud, sin perjuicio de las excepciones, alegaciones o defensas que sean pertinentes. De no remitirse la información el juzgado reiterará la solicitud por una sola vez, y otorgará el mismo plazo señalado anteriormente. De persistir la omisión de la municipalidad se presumirán ciertas las afirmaciones del solicitante respecto de la deuda. Al evacuar su informe, la municipalidad deberá acompañar, en conformidad a la ley, toda la prueba documental y ofrecer con precisión los restantes medios de prueba. Si fuere necesario, el tribunal fijará día y hora para la celebración de una audiencia, a la que las partes deberán concurrir con todos sus medios de prueba. Ella se celebrará con las partes que asistan.

4. Contra la sentencia procederá la apelación, que se tramitará conforme a las reglas establecidas para los incidentes.

Los juzgados de policía local deberán informar las sentencias firmes y ejecutoriadas a la Tesorería General de la República y a la municipalidad respectiva

*“Artículo 2.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales, cuyo texto refundido y sistematizado fue fijado por el decreto supremo N° 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior:*

1. Incorpórase, a continuación del artículo 2, el siguiente artículo 2 bis:

*“Artículo 2 bis.- Las municipalidades estarán facultadas para celebrar convenios de colaboración con el Servicio de Tesorerías para que éste recaude y cobre administrativa y judicialmente los ingresos o rentas municipales respectivas.”.*

(...)

### III. NORMAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE ESTABLECEN EL ÁMBITO DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO

**QUINTO:** Que el artículo 77, inciso primero, de la Constitución Política, dispone que:

*“Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. La misma ley señalará las calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados”;*

**SEXTO:** Que el artículo 119, inciso tercero, de la Constitución Política, dispone que:



*“La ley orgánica de municipalidades determinará las normas sobre organización y funcionamiento del concejo y las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos”;*

#### **IV. NORMAS DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO QUE REVISTEN NATURALEZA DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL**

**SÉPTIMO:** Que, de acuerdo con lo expuesto en el considerando segundo, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas consultadas del proyecto de ley remitido y que están comprendidas dentro de las materias que la Constitución ha reservado a una ley orgánica constitucional. En dicha naturaleza jurídica se encuentra el artículo 1°, incisos primero, segundo, tercero y cuarto N° 1, del Proyecto de Ley, según se expondrá.

##### **1. Artículo 1° del Proyecto de Ley**

**OCTAVO:** Que, en lo que respecta a los incisos primero, segundo y tercero, la norma en análisis reglamenta: las facultades de las Municipalidades para celebración de convenios de pago por deudas por derechos de aseo, como también la facultad de condonación de aquellas deudas, multas e intereses bajo presupuestos identificados en la normativa.

A su vez, el inciso cuarto de la norma, en su primera parte, establece que tales facultades deben ser ejercidas a propuesta del respectivo alcalde previo acuerdo del consejo, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de publicación de la ley.

En este sentido, las disposiciones referidas no reglamentan únicamente atribuciones municipales en sentido genérico, sino que un supuesto en el cual se requiere obligatoriamente acuerdo del Concejo para su ejercicio. Desde lo anterior, la normativa constituye entonces una delimitación de atribuciones de conformidad al artículo 119, inciso tercero, de la Constitución.

En equivalente sentido se ha pronunciado esta Magistratura en STC Roles N°s 8183 y 5824, a propósito de normativa que reglamenta atribuciones de Alcalde para cuyo ejercicio se requiere de aprobación del Concejo Municipal;

**NOVENO:** Que, el inciso cuarto del artículo 1° del Proyecto de Ley, en su segunda parte, establece que dentro de los doce meses siguientes a la fecha de publicación de la ley se podrá tramitar ante el Juzgado de Policía Local la prescripción de deudas vencidas de derechos de aseo municipal que posean una data mayor a cinco años de antigüedad, contados desde la fecha en que se hacen exigibles. Seguidamente,



en los numerales 1°, 2°, 3° y 4° fija reglas de competencia y de procedimiento para la sustanciación del procedimiento ante el Juzgado de Policía Local correspondiente.

Desde lo anterior, corresponde calificar como normativa orgánica constitucional el inciso cuarto del artículo 1° del Proyecto de Ley, en su segunda parte, como así también el N° 1 del inciso cuarto, que determina la competencia del Juzgado de Policía Local conforme al domicilio de la Municipalidad acreedora de los derechos de aseo. Ello, en cuanto ambas disposiciones inciden en el ámbito que la Constitución ha reservado a normativa orgánica constitucional al conferir nuevas competencias a los Tribunales de Justicia, de conformidad al artículo 77, inciso primero, de la Carta Fundamental, según se ha pronunciado previamente esta Magistratura, a modo ejemplar, en STC Roles N°s 13.670, 12818 y 9939. Por el contrario, los restantes numerales del inciso cuarto del artículo 1° del Proyecto de Ley, como así también, el inciso final del artículo 1°, se refieren únicamente a aspectos de orden procedimental que escapan al ámbito en que debe desenvolverse el legislador orgánico constitucional conforme al precepto normativo ya referido, tal como se ha pronunciado esta Magistratura en Rol N° 13.670, entre otras.

## 2. Artículo 2° del Proyecto de Ley

**DÉCIMO:** Que la norma en examen introduce modificaciones en el Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales, cuyo texto refundido y sistematizado fue fijado por el decreto supremo N° 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior. En lo consultado, el artículo 2 bis introducido, en el inciso primero, dispone que las Municipalidades estarán facultadas para celebrar convenios de colaboración con el Servicio de Tesorerías, tanto en recaudación como para cobro administrativo y judicial de ingresos o rentas municipales;

**DECIMOPRIMERO:** Que, tal norma no incide en el ámbito que la Constitución ha reservado a normativa orgánica constitucional al no conferir tal normativa atribuciones esenciales a las municipalidades en los términos exigidos por el inciso quinto del artículo 118 de la Constitución, constituyendo únicamente una concretización de la modalidad de ejercicio de una facultad ya conferida a las Municipalidades, de conformidad al artículo 8° de Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

## V. INFORME DE LA CORTE SUPREMA EN MATERIAS DE SU COMPETENCIA

**DECIMOSEGUNDO:** Que, conforme lo indicado a fojas 8 en lo pertinente se ha oído previamente a la Corte Suprema, dándose cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política, conforme consta en oficio de dicho Tribunal N° 20-2022 de fecha 28 de enero de 2022.



**VI. NORMAS ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO, QUE EL TRIBUNAL DECLARARÁ CONFORMES CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

**DECIMOTERCERO:** Que, el artículo 1º, incisos primero, segundo, tercero y cuarto N° 1, del Proyecto de Ley remitido es conforme con la Constitución Política.

**VII. CUMPLIMIENTO DE LOS QUÓRUM DE APROBACIÓN DE LAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY EN EXAMEN**

**DECIMOCUARTO:** Que, de los antecedentes tenidos a la vista, consta que las normas sobre las cuales este Tribunal emite pronunciamiento fueron aprobadas, en ambas Cámaras del Congreso Nacional, con las mayorías requeridas por el artículo 66 de la Constitución Política.

**Y TENIENDO PRESENTE,** además, lo dispuesto en los artículos 93, inciso primero, 77, inciso primero, 119, inciso tercero, de la Constitución Política de la República y lo prescrito en los artículos 48 a 51 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura,

**SE DECLARA:**

**1º. QUE EL ARTÍCULO 1º, INCISOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO Y N° 1 DEL INCISO CUARTO, DEL PROYECTO DE LEY QUE ENTREGA FACILIDADES DE PAGO PARA LOS DERECHOS DE ASEO MUNICIPAL Y FACULTA AL SERVICIO DE TESORERÍAS SU COBRO, EN LOS CASOS QUE INDICA, CORRESPONDIENTE A LOS BOLETINES N°S 10.858-06, 11.889-06, 14.252-06, 14.475-06 Y 14.797-06, REFUNDIDOS ES CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**

**2º. QUE NO SE EMITE PRONUNCIAMIENTO, EN EXAMEN PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD, DE LAS RESTANTES DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY, POR NO VERSAR SOBRE MATERIAS REGULADAS EN LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL.**

El carácter constitucional del artículo 1º, inciso cuarto, segunda parte, del Proyecto de Ley que establece que dentro de los doce meses siguientes a la fecha de publicación de la ley se podrá tramitar ante el Juzgado de Policía Local la prescripción de las deudas vencidas de derechos de aseo municipal que posean una data mayor a cinco años de antigüedad, contados desde la fecha en que se hacen



exigibles, y el N° 1 del inciso cuarto de tal disposición, fue declarado con el voto dirimente de la Presidenta del Tribunal Constitucional, Ministra señora Nancy Yáñez Fuenzalida.

### DISIDENCIAS

Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ estuvieron por calificar como normativa orgánica constitucional los incisos primero, segundo, tercero y cuarto primera parte, del artículo 1° del Proyecto de Ley únicamente en virtud del artículo 118, inciso quinto, de la Constitución. Ello, en cuanto la normativa incide en el ámbito que la Constitución ha reservado a normativa orgánica constitucional al reglamentar funciones y atribuciones de las Municipalidades de conformidad al artículo 118, inciso quinto, de la Constitución. En este sentido se ha pronunciado esta Magistratura en STC Roles N°s 3023, 4179, 8183, 11.001, 12555, 12570 y más recientemente en 13007.

El Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ concurre al pronunciamiento de autos en lo que respecta a la calificación de normativa orgánica constitucional de los incisos primero, segundo, tercero y cuarto primera parte, como normativa orgánica constitucional, previniendo que aquellas disposiciones revisten igualmente tal naturaleza en virtud de lo dispuesto en el artículo 118, inciso quinto, de la Constitución al reglamentar en general funciones y atribuciones de las Municipalidades.

La Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA (Presidenta), el Ministro señor NELSON POZO SILVA y la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO estuvieron por no calificar como normativa orgánica constitucional el artículo 1°, inciso cuarto, N° 1 del Proyecto de Ley, en cuanto la competencia territorial reglamentada en tal precepto no corresponde a una materia propia del artículo 77, inciso primero, de la Carta Fundamental, al no constituir una innovación competencial, sino únicamente una regla de competencia territorial ya existente de conformidad a la Ley N° 18.287 que establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.

Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES estuvieron por declarar la inconstitucionalidad de las frases “de policía local” contenidas en el inciso cuarto, en el numeral 1, y en el inciso final, todos del artículo 1° del proyecto sometido a control, en base a los siguientes fundamentos. Lo anterior en los siguientes términos:



1°. Al determinar el artículo 1° que *“Durante el mismo periodo se podrá tramitar ante el juzgado de policía local la prescripción de las deudas vencidas de derechos de aseo municipal”* ha de entenderse, en un lenguaje más prístino y propio, ejercer la acción de prescripción extintiva de los derechos de aseo municipal adeudados, no pudiendo preterirse que la norma determina una nueva regla de competencia, entregando la materia al tribunal de policía local de la propia municipalidad acreedora.

2°. En tal sentido, no puede preterirse que el artículo 47, inciso primero, del decreto ley N° 3063 determina que *“Para efectos del cobro judicial de las patentes, derechos y tasas municipales, tendrá mérito ejecutivo el certificado que acredite la deuda emitido por el secretario municipal. La acción se deducirá ante el tribunal ordinario competente y se someterá a las normas del juicio ejecutivo establecidas en el Código de Procedimiento Civil”*, en un procedimiento sin fase declarativa, pues se inicia motivado en un título ejecutivo emanado de sede administrativa, cual es el propio municipio. A este respecto, el rol que cumplen hoy los tribunales de policía local en la materia se limita a la competencia infraccional, al disponer el mismo artículo 47 en su inciso segundo que *“Lo dispuesto en el inciso precedente, es sin perjuicio de las sanciones que correspondan aplicarse por el juez de policía local correspondiente”*.

3°. Así, desde antes de la presentación del presente proyecto de ley, la prescripción extintiva de derechos de aseo es alegable de acuerdo a las normas del juicio ejecutivo civil ordinario, por vía de excepción, siendo de competencia del tribunal de letras en lo civil, teniéndose presente ahora que el proyecto permite alegarla por vía de acción. A mayor abundamiento, no puede preterirse la prescripción extintiva se encuentra regulada desde 1857 en el Código Civil, en sus artículos 2514 y siguientes, a lo que se agrega que en su artículo 2497 el mismo Código dispone que *“Las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de las iglesias, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales, y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo”*, no quedando lugar a dudas que la acción judicial de prescripción extintiva es a todas luces una acción civil, sea por materia, contenido o fuente legal.

4°. No cabe duda entonces que una acción judicial de prescripción extintiva - aquello a que el proyecto alude al señalar que se puede *“tramitar la prescripción”* en un tribunal- es una causa de contenido, naturaleza jurídica y fuente civil, de aquellas a que alude el artículo 76 de la Constitución al consagrar el principio de unidad de jurisdicción, disponiendo en el capítulo de *“PODER JUDICIAL”* que *“La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley”*, norma que se ve complementada por el artículo 45 del Código Orgánico de Tribunales *“Los Jueces de Letras conocerán: 1° En única instancia: a) De las causas civiles cuya cuantía no exceda de 10 Unidades Tributarias Mensuales; (...) 2° En primera instancia: a) De las causas civiles y de comercio cuya cuantía exceda de 10 Unidades Tributarias Mensuales”*. Es decir, al momento de expedirse la presente sentencia, si un deudor de derechos municipales





quisiese obtener una declaración de prescripción de las acciones de cobro de los mismos por vía de acción, la misma sería una causa civil de tipo declarativa, de competencia de un tribunal de letras en lo civil.

5°. A mayor abundamiento, si se quisiese descartar que una acción de prescripción de derechos municipales sea una causa civil, interpretando el artículo 76 de la Constitución, este Tribunal ha señalado que *“Dentro del concepto de causas civiles se deben incluir todas aquellas controversias jurídico administrativas que se pueden suscitar y que deben resolver autoridades que, si bien es cierto no están insertas dentro de los tribunales que regula el Código Orgánico de Tribunales, están ejerciendo jurisdicción y resolviendo cuestiones que afectan los derechos de las personas”* (STC 176 c. 6, en el mismo sentido, STC 616 c. 28)”, por lo que con mayor razón lo sería una controversia que el Código Orgánico de Tribunales si reconoce como de competencia de un tribunal, dejando en claro que las cuestiones contencioso administrativas caben dentro de dicho concepto, lo cual es acorde además con el principio de reclamación judicial del acto administrativo contenido en el artículo 38 Constitucional. En tal sentido, tampoco puede preterirse que la competencia de los tribunales es en Chile materia de ley, por norma constitucional expresa, sea del numeral 3° del artículo 19, sea por norma del artículo 38, o bien por la norma del artículo 76, o bien por el principio de reserva general de ley en materia de derechos fundamentales. Es en tal sentido que no es extraño que el legislador entregue competencias declarativas a tribunales de policía local, como es en materia indemnizatoria de tránsito de vehículos o como es en materia de derechos del consumidor, pues el legislador puede variar la regulación de la competencia.

6°. De tal forma, el proyecto en análisis innova modificando tal competencia, al entregarla a los juzgados de policía local vinculados al municipio interesado en el cobro de los derechos, tanto en la norma ya referida como en el numeral 1. Del mismo artículo, al disponer que *“Será competente el juzgado de policía local correspondiente al domicilio de la municipalidad acreedora de los derechos de aseo”*.

7°. Es cierto que el artículo 76 de la Constitución Política consagra el principio de unidad jurisdiccional al ubicar la norma de su inciso primero en el capítulo de Poder Judicial, y también es cierto que dicho principio no es absoluto, desde que la propia Constitución en el inciso sexto del numeral 3° del artículo 19 utiliza un concepto más amplio que el de tribunal del Poder Judicial y que supera con crecer la configuración orgánica de dicho Poder, al aludir como destinataria de la garantía de legalidad procedimental a *“toda sentencia emanada de un órgano que ejerza jurisdicción”*, en una noción más amplia que la de Poder Judicial, admitiendo así la existencia de tribunales especiales fuera del Poder Judicial, distinguiéndose aquellos sobre los cuales las Cortes tienen superintendencia y a aquellos sobre los cuales no la tiene. De tal forma, ha de admitirse que en el sistema constitucional vigente la unidad de jurisdicción admite excepciones y matices, y ello es permitido por la Constitución, por lo que nada tiene de reprochable en principio entregar competencias a tribunales que



se ubiquen fuera de la orgánica del Poder Judicial, como son los de policía local. Mas, lo expuesto tiene un límite, pues según el mismo inciso sexto del artículo 19, numeral 3°, corresponderá “siempre”, sin excepciones, establecer por el legislador las garantías de un procedimiento e investigación racionales y justos. Así, el legislador puede establecer tribunales que no pertenezcan al poder judicial y con un estatuto diferente, pero el límite serán siempre las garantías de un racional y justo procedimiento, en la norma que en Chile ha sido proclamada como la fuente constitucional del derecho humano a un debido proceso, que presupone siempre la existencia de un tribunal independiente e imparcial para conocer y resolver el conflicto jurídico respectivo en el que esté involucrado el gobernado, lo que exige que el tribunal que juzgue un conflicto entre el municipio como parte y el ciudadano no sea resuelto por un tribunal que es asumido como un órgano del municipio.

8°. En tal sentido, y en refuerzo de lo anterior, además del derecho a ser juzgado por el tribunal predeterminado por la ley, no puede olvidarse que existe un estándar adicional como parte de las exigencias de un racional y justo procedimiento, en el marco del derecho al debido proceso, pues en tal orden el tercero ajeno al conflicto que conozca y juzgue el conflicto -el tribunal- debe estar dotado de imparcialidad e independencia suficientes, lo cual se predica especialmente acerca de posibles relaciones orgánicas, funcionales, comerciales y/o personales respecto de las partes, independencia entendida como una cuestión orgánica, consistente en no tener relaciones de dependencia jerárquica, orgánica, económica ni funcional de las partes ni de sus intereses, e imparcialidad, en su dimensión subjetiva de no tomar partido por alguna de las partes, todo ello en resguardo del primer elemento de la definición de juez y de tribunal: un tercero ajeno al conflicto y a las partes del mismo.

9°. En tal sentido, el derecho a un tribunal independiente e imparcial, en tanto elemento de esencia de un debido proceso, ha de ser parte de todas las etapas del proceso, no siendo entonces preterible ni excusable su vigencia y necesidad a pretexto de existir recursos posteriores en contra de lo resuelto en primera o única instancia.

10°. En Chile, es perfectamente constitucional y posible el constituir excepciones al principio de unidad de jurisdicción, creando tribunales fuera del Poder Judicial por medio de leyes, mas ello debe hacerse siempre respetando las garantías de un racional y justo procedimiento, lo que, en referencia a este voto, cobra especial importancia en que el tribunal y los seres humanos que lo constituyen sigan gozando de independencia orgánica y de imparcialidad para resguardar su carácter de terceros ajenos al juicio.

11°. A la luz de lo expuesto, se observa que en el examen de las normas del presente proyecto de ley se observa que se configura entonces lo siguiente: que un conflicto en el que el municipio tiene un interés pecuniario: el cobro o declaración de prescripción de obligaciones dinerarias de gobernados con el municipio -derechos de



aseo- será conocido y resuelto por un tribunal de policía local de la propia comuna involucrada.

12°. Es de caso mencionar que por diversas disposiciones de la Ley N° 15.231 los funcionarios de tribunales de policía local se rigen por el estatuto administrativo de los funcionarios municipales (Ley N° 18.883) ,y quienes laboran en ellos tienen tal carácter, y si bien el artículo 8° de la Ley N° 15.231 dispone que “Los Jueces de Policía Local serán independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones” y que no serán calificados en sede administrativa (artículo 31 del mencionado estatuto), no dispone lo mismo respecto del Secretario (que obra como juez subrogante y jefe de personal en el tribunal) ni de los funcionarios, quienes a fortiori siguen sujetos a las obligaciones de tal estatuto, entre ellas *“Orientar el desarrollo de sus funciones al cumplimiento de los objetivos de la municipalidad y a la mejor prestación de los servicios que a ésta correspondan”* y ser calificados anualmente en su desempeño, teniendo presente que *“El sistema de calificación tendrá por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo, y servirá de base para el ascenso, los estímulos y la eliminación del servicio”*, de lo cual deriva que el personal municipal que labora en el juzgado, incluido secretario y oficial 1°, han de velar por el interés y objetivos del municipio, y sin duda podrán recibir mermas o alzas en sus remuneraciones por ello a causa del proceso calificadorio.

13°. En un juicio en el que es parte el municipio, es evidente que los funcionarios municipales sujetos a tal régimen no son ajenos al conflicto, menos si laboran en el tribunal que ha de conocerlos. En tal sentido, ha de recordarse el viejo principio *“nemo iudex in sua causa”*, es decir que nadie puede ser juez en causas propias, más aún si el artículo 90 del estatuto administrativo municipal dispone que *“Todos los funcionarios deben ser calificados anualmente, en alguna de las siguientes listas: Lista N° 1, de Distinción; Lista N° 2, Buena; Lista N° 3, Condicional; Lista N° 4, de Eliminación”* y que *“El Alcalde será personalmente responsable del cumplimiento de este deber”*.

14°. Así, en causas de este tipo, en las que el Juzgado de Policía Local conoce y juzga intereses de su propia comuna, si el propio personal municipal sometido a la autoridad y poder de la jefatura de servicio municipal ha de participar de la tramitación y conocimiento de las causas se observa una anomalía, pues la excepción de la unidad de jurisdicción, en principio permitida, se configura en un déficit de independencia orgánica, pues el personal del tribunal es a la vez personal de una de las partes en conflicto, y por mucho que la ley disponga que el juez es independiente, su estatuto legal determina que labora en dependencias municipales y es el municipio quien le provee recursos humanos, materiales y financieros para poder desempeñar su labor, motivo por el cual en estos casos el órgano del Estado llamado tribunal de policía local difícilmente es configurable como un tercero ajeno al conflicto, en la medida que juzga al propio municipio.



15°. En tal sentido, estos Magistrados constitucionales vienen en exhortar al legislador a hacerse cargo de enmendar tal anomalía orgánica, en la medida que es una cuestión derivada de la determinación legislativa del estatuto del personal y de la decisión legislativa de asignación de competencias procesales.

16°. Cabe resaltar que el presente voto no es un cuestionamiento global ni menos abstracto a la existencia y estatuto de tribunales de policía local, que realizan una importantísima y además constitucionalmente necesaria labor en un sinnúmero de materias, sino que el presente voto no es más que una declaración de inconstitucionalidad puntual y específica de una norma legislativa de competencia jurisdiccional, referida a que el municipio termina determinando el juzgamiento de sí mismo en lesión de la independencia orgánica del tribunal, lo cual además no es culpa de municipio alguno, sino de disposiciones legislativas.

17°. Así, toda declaración de inconstitucionalidad de normas especiales de competencia en sede de control preventivo acarrea una consecuencia: el derecho a la acción y al proceso no permiten que el ciudadano quede sin acceso a tribunal competente, y siendo la competencia materia de ley, a falta de la norma declarada inconstitucional habrá que buscar otra en el ordenamiento jurídico, y en este caso no son otras que las normas generales de causas civiles, existentes en el antiguo Código Orgánico de Tribunales vigente, dictadas y validadas también por el legislador democrático.

18°. En tal sentido, la declaración de inconstitucionalidad que se propone respecto de la expresión “de policía local” en un proyecto de ley que no ha entrado en vigencia, deja a salvo el ejercicio del derecho a la acción y al proceso, el acceso a tribunal y a una sentencia motivada, dejando la determinación del tribunal mismo a las reglas generales, cuestión que no consiste en crear normas nuevas sino solamente en constatar las ya existentes, que ya transcritas desde el Código Orgánico de Tribunales, determinarían que la acción de prescripción extintiva sería de competencia de los tribunales civiles, que aseguran independencia orgánica e imparcialidad al municipio y a los gobernados que sean su contraparte, con el procedimiento establecido por el legislador en el presente proyecto, haciendo presente que si no se hubiesen dictado tales normas procedimentales correspondería quizás el de un juicio declarativo de lato conocimiento, por la vía de la regla del artículo 3° del Código de Procedimiento Civil. En efecto, el proyecto busca agilizar la declaración de prescripción en los casos que corresponda, lo cual, obviamente, se puede lograr también en sede civil, pues la celeridad es un principio informador del procedimiento que no depende del tribunal competente, sino de las reglas de procedimiento establecidas a nivel legislativo, y en tal sentido el proyecto las establece.

Adicionalmente, el proyecto parte de la base que la declaración de la prescripción extintiva sería una mera constatación de fechas y, que por ende, el juez tendría “poco margen” de decisión para no declararla si es que ha transcurrido el plazo previsto en la ley. Desde luego, cabe tener presente que no siempre esa



constatación es tan “matemática”, al haber posibles interrupciones y suspensiones de la prescripción, al discutirse la validez de los títulos, las notificaciones, etc., sin perjuicio de que además el propio proyecto abre la posibilidad de una discusión importante en la materia, pues en el mismo artículo 1º, N° 3, del proyecto se señala que, al informar la solicitud de prescripción, la municipalidad puede oponer “las excepciones o defensas que sean pertinentes”, en evidente resguardo de su interés patrimonial y la eficacia del cobro.

19º. Al efecto, no puede preterirse tampoco que la Corte Suprema formuló observaciones al proyecto en torno a que no aparecen fundamentos claros para establecer una excepción al principio de unidad de jurisdicción constatando que *“se aprecia como problemático que se establezcan competencias a determinados órganos jurisdiccionales en razón de supuestas razones fácticas que afectarían los tiempos de tramitación en quien actualmente conoce de la materia respectiva, debiendo atenderse más a la pertinencia o idoneidad sistémica del juzgador en quien se radica tal función”* y que *“actualmente las acciones de prescripción extintiva de derechos de aseo municipal son de competencia de los juzgados de letras”*.

20º. Finalmente, en lo que se ha llamado como “inconstitucionalidad derivada”, cabe tener presente que “declarado por el tribunal que un determinado artículo de un proyecto es inconstitucional, igualmente lo son aquellas normas del mismo que se encuentren tan ligadas con aquél, que por si solas carezcan de sentido, se tornen inoperantes o, dada la íntima conexión entre sí, se pueda presumir razonablemente que los órganos colegisladores no las hubieren aprobado” (Eugenio Valenzuela Somarriva, CRITERIOS DE HERMENÉUTICA CONSTITUCIONAL APLICADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 31, 2006, p. 63), cuestión que, en concordancia y a consecuencia de lo razonado en el presente voto, ocurre con la frase “de policía local” contenida en el inciso final del artículo 1º del proyecto sometido a control, teniendo presente que dicho inciso no ha sido calificado como propio de ley orgánica constitucional en el voto de mayoría.

Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ estuvieron por calificar como normativa orgánica constitucional el artículo 2º del Proyecto de Ley en virtud del artículo 118, inciso quinto, de la Constitución. Ello, en cuanto la normativa incide en el ámbito que la Constitución ha reservado a normativa orgánica constitucional al reglamentar funciones y atribuciones de las Municipalidades de conformidad al artículo 118, inciso quinto, de la Constitución. En este sentido se ha pronunciado esta Magistratura en STC Roles N°s 3023, 4179, 8183, 11.001, 12555, 12570 y más recientemente en 13007.



Redactaron la sentencia las señoras y los señores Ministros que la suscriben.

Comuníquese a la Cámara de Diputadas y Diputados, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.992-23-CPR.**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



**0AE180B1-8584-444C-8AAE-5CC4AC2F625E**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.