



**EN LO PRINCIPAL:** deduce contienda de competencia; **EN EL PRIMER OTROSÍ:** solicita medida cautelar de suspensión; **EN EL SEGUNDO OTROSÍ:** solicita alegatos; **EN EL TERCER OTROSÍ:** acompaña documentos; **EN EL CUARTO OTROSÍ:** acredita personería; y **EN EL QUINTO OTROSÍ:** patrocinio y poder.

**EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**JUAN PAILLAFIL CALFULEN**, R.U.N. 9.516.977-5, contador auditor, en representación como Alcalde Titular, según se acreditará de la Municipalidad de Saavedra, corporación jurídica de derecho público, R.U.T. 69.190.600-0, ambos domiciliados en Avenida Ejército N° 1424, comuna de Saavedra; al Excelentísimo Tribunal Constitucional respetuosamente digo:

Que en mi calidad de autoridad edilicia antes invocada y en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 inciso primero número 12 e inciso decimoséptimo de la Constitución Política de la República (de ahora en adelante CPR); artículo 32 N° 2 y párrafo décimo primero del Decreto con Fuerza de Ley N° 5 del año 2010 del Ministerio de Justicia, que fija el texto refundido de la Ley N° 17.977, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional (de ahora en adelante LOCTC); y demás disposiciones constitucionales y legales pertinentes, vengo en deducir contienda de competencia entre la Ilustre Municipalidad de Saavedra y la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, representada por **GALO EIDELSTEIN SILBER**, R.U.N 6.025.985-2, ambos domiciliados en Alameda Libertador Bernardo O'higgins N° 1170, 1° piso, Santiago Centro.

S.S Excma. la presente contienda se plantea por estimar que el otorgamiento de los permisos especiales a los particulares de los bienes nacionales de uso público, institución propia del Derecho Administrativo Municipal,



consagrada en el artículo 63, letra g) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, constituye una función esencial de las municipalidades, específicamente para autorizar a particulares a desarrollar actividades, mediante la ocupación de espacios públicos, excluyendo a otros organismos de dicho procedimiento administrativo.

Para una adecuada exposición de la contienda de competencia que se plantea el siguiente orden:

- I. Antecedentes.
- II. Parque costanera.
- III. Competencias en contienda.
- IV. Forma en que se produce la contienda de competencia.
- V. Atribución del Excelentísimo Tribunal Constitucional para conocer de la presente contienda de competencia.

#### **I. Antecedentes.**

1.- Nuestro ordenamiento jurídico, en el artículo primero de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece que se trata de corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

2.- En su calidad de persona jurídica, tienen una doble capacidad de ejercicio: por un lado, dicta órdenes, mandatos, sanciones, declaraciones de de derecho, manifestaciones de voluntad que obligan potestativamente a terceros, y por otro lado, la ley prevé su actuación en el campo patrimonial, la administración de sus bienes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> AYLWIN AZÓCAR & AZÓCAR BRUNNER, 1996, pág. 205

3.- Así, desde una perspectiva constitucional, en su calidad de corporaciones autónomas de derecho público y en lo que a funciones respecta, mantiene una estrecha relación con los bienes nacionales de uso público presentes en su territorio comunal, en tres importantes cuestiones, siendo estas; poder de decisión sobre estos bienes en forma independiente del resto del Estado; en segundo lugar estos poderes propios encuentran su origen en nuestra constitución y en la ley y dichas decisiones se encuentran regidas bajo las normas de derecho público.

4.- Los bienes nacionales pueden ser clasificados como (i) bienes nacionales de uso público o bienes públicos; y (ii) bienes fiscales o bienes del Estado. En general son "bienes nacionales de uso público", las "calles, plazas, puentes y caminos", según los ejemplos que da el artículo 589 inciso 2\* del Código Civil; o las aguas (ati. 6p Código de Aguas); o los álveos o lechos de ríos o lagos (art. 30 Código de Aguas), entre otros<sup>2</sup>. En cambio los bienes fiscales o bienes del estado, que pertenecen a éste en conformidad al artículo 590 del Código Civil (según el art. 11 del DL 1.939, de 19771, o que éste haya adquirido a cualquier título, todos los cuales, por expresa disposición de la ley (art. 26 DL 1.939, de 1977) se rigen por el derecho común, al igual que todo otro bien privado de un particular<sup>3</sup>.

5.- A mayor abundamiento, el inciso primero del artículo 589 del Código Civil define los bienes nacionales como aquellos "cuyo dominio pertenece a la nación toda", agregado en el inciso siguiente que, sí además "su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos".

---

<sup>2</sup> Blanco, A. V. (1999). Naturaleza jurídica de los "bienes nacionales de uso público". *Ius publicum*, 3.

<sup>3</sup> Ibid.

6.- Así, la Ley Orgánica Constitucional de la materia, establece que a la municipalidad le corresponde en forma esencial la administración de los bienes nacionales de uso público, incluido el subsuelo, siempre que no le correspondan a otro organismo. Las municipalidades, en virtud de su competencia residual, están facultadas para otorgar concesiones y/o permisos únicamente sobre aquellos bienes municipales o nacionales de uso público que se encuentran bajo su administración, siempre y cuando cuenten con el acuerdo previo del Concejo Municipal. Esto significa que eventualmente pueden cobrar derechos por las concesiones y/o permisos que otorguen, los que deberán estar tarifados en la ordenanza municipal respectiva.

## **II. Parque Costanera.**

1.- El parque Costanera se encuentra localizado en la comuna de Saavedra, actualmente es de dominio del Servicio de Vivienda y Urbanización, el cual se encuentra inscrito a fojas 2010 número 1550 del año 2017, de una superficie de 1.81 has, resultante de variadas expropiaciones que dieron en un solo lote, que se encuentra especificada en la inscripción mencionada, que se acompaña como documento del presente requerimiento.

2.- Por convenio suscrito entre el Servicio de Vivienda y Urbanización y la Municipalidad de Saavedra autorizado por Decreto Alcaldicio Exento número 685 del 18 de mayo del 2022, la Dirección de obras, emitió certificado número 01 del 21 Junio del 2018, sobre la calidad de bien nacional de uso público del parque, resultado de la construcción del parque.

3.- Tal como se desprende de este convenio, este inmueble fue destinado a mantener un parque urbano para contribuir a la recreación de la comunidad y de esta forma promocionar y

facilitar la práctica de hábitos de vida sana de los habitantes de la comuna de Saavedra.

4.- Para estos efectos, se otorgó a la municipalidad de Saavedra, la facultad de administrarlo, definiendo su planificación, desarrollo, uso, conservación y mantención así como la posibilidad de inspeccionar el cumplimiento del contrato.

5.- En concordancia con lo anterior, se otorgaron amplias facultades al municipio para concretar estas labores, contemplando inclusive el otorgamiento por parte del Servicio de Vivienda y Urbanización, de un presupuesto para solventar los gastos que de aquello derivara. Así, para el año 2022, la suma ascendió a \$90.000.000 de pesos, durante el 2023 \$180.000.000 y para el año 2024 la suma de \$180.000.000 de pesos. Que mediante el convenio, además, se otorga esta facultad al Municipio de Saavedra, para que le delegue a un tercero, después de concursar mediante mercado público, la mantención de este espacio, con los fondos proporcionados por el mismo Serviu.

6.- Que así las cosas, el dominio del Serviu, tiene por objetivo final crear un bien nacional de uso público, cuyo objeto es precisamente este parque, el cual se encuentra terminado mediante la recepción definitiva de la dirección de obras, por lo que la administración de este bien nacional de uso público, es enteramente de la Municipalidad.

### **III. Competencias en contienda**

#### **a. Competencia de la Ilustre Municipalidad**

1.- Primero que todo debemos mencionar que la facultad de administración de la municipalidad encuentra su fundamento principal en la Constitución, específicamente el artículo 110 establece en su inciso primero que "Para el gobierno y

administración del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas." El mismo cuerpo legal continua, el inciso primero del artículo 118 de la Constitución señalando que "La administración local de cada comuna o agrupación de ellas que la ley determine reside en una municipalidad".

2.- Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades otorga la facultad de administrar bienes nacionales de uso público en su artículo 5, letra c), párrafo primero, señalando que es una atribución esencial de las municipalidades la administración de los bienes municipales y los bienes nacionales de uso público. En relación con lo anterior, la jurisprudencia administrativa contenida en el dictamen N° 25.343, de 2012, ha manifestado que constituye una atribución esencial de los municipios la administración de los bienes en comento, salvo que aquella corresponda a otro organismo de la Administración del Estado, y que en tal virtud se encuentran facultados para otorgar concesiones sobre los mismos.

3.- Así las cosas, es posible establecer que una de las competencias de la Municipalidad, como órgano de administración a cargo de una determinada comuna, dice relación con la administración de los bienes nacionales de uso público, específicamente a través de las acciones de sus autoridades comunales, es decir, el alcalde y el concejo municipal y de las respectivas resoluciones y normativas que se dicten para estos efectos.

4.- En este sentido, el alcalde de forma privativa, en relación a los bienes nacionales de uso público, le corresponde proponer las políticas y normas generales sobre concesiones y permisos, administrarlos, y otorgar, renovar y

terminar los permisos de ocupación de ellos. Por su parte, al Concejo Municipal, dentro de su órbita de competencias referidas a este tipo de bienes, le corresponde fijar las políticas generales de concesiones y permisos, la aprobación de cada concesión en específico, la modificación de la denominación de estos bienes y la autorización del cerramiento o establecimiento de medidas de control al acceso.

5.- En este sentido, la municipalidad pueden otorgar concesiones, acto contractual administrativo a través del cual, la Municipalidad entrega a un particular el uso privativo de un bien nacional de uso público bajo su administración, estableciendo obligaciones a ambas partes, entre las que se encuentran las condiciones que debe cumplir el concesionario en la explotación del bien. Así lo establece el artículo 36 al señalar que "Los bienes municipales o nacionales de uso público, incluido su subsuelo, que administre la municipalidad, podrán ser objeto de concesiones y permisos. Los permisos serán esencialmente precarios y podrán ser modificados o dejados sin efecto, sin derecho a indemnización. Las concesiones darán derecho al uso preferente del bien concedido en las condiciones que fije la municipalidad. Sin embargo, ésta podrá darles término en cualquier momento, cuando sobrevenga un menoscabo o detrimento grave al uso común o cuando concurren otras razones de interés público. El concesionario tendrá derecho a indemnización en caso de término anticipado de la concesión, salvo que éste se haya producido por incumplimiento de las obligaciones de aquél".

6.- Por su parte, el Art. 63, letra g) de la LOCM: "Es atribución del alcalde: Otorgar, renovar y poner término a permisos municipales". En el mismo sentido, dispone el Art. 65 letra j): "El alcalde requerirá el acuerdo del concejo para otorgar concesiones municipales, renovarlas y ponerles

término. En todo caso, las renovaciones sólo podrán acordarse dentro de los seis meses que precedan a su expiración, aún cuando se trate de concesiones reguladas en leyes especiales.

b Competencia de La Armada.

1.- El artículo 1° de la ley N° 18.948 señala que "Las Fuerzas Armadas, dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, están integradas sólo por el Ejército, **la Armada** y la Fuerza Aérea, constituyen los cuerpos armados que existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República".

2.- En relación a la materia objeto de análisis, el art. 1° del DFL N° 340/1960 dispone que corresponderá al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, el control, fiscalización y supervigilancia de toda la costa y el mar territorial de la República, función que de conformidad con el art. 3°, letra m) del DFL N° 292/1953, del Ministerio de Hacienda, es ejercida por un organismo de la Armada, denominado Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), la que según el RCM se identifica como la Autoridad Marítima. Por su parte, el inc. 2° del art. 6 del DL N° 1.939/1977, señala que los terrenos de playa fiscales situados en el litoral, hasta el límite de 80 metros medidos desde la línea de más alta marea, sólo son susceptibles de actos de administración por parte de la citada subsecretaría.

3.- En su artículo 3°, el DFL N° 340/1960 dispone que son concesiones marítimas, las que se otorgan sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales cuyo control, fiscalización y supervigilancia corresponde al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina (el destacado es

nuestro), cualquiera que sea el uso a que se destine la concesión y el lugar en que se encuentren ubicados los bienes.

4.- Por su parte, el artículo que precede esta disposición establece que es facultad privativa del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, conceder el uso particular en cualquier forma, de las playas y terrenos de playas fiscales dentro de una faja de 80 metros de ancho medidos desde la línea de más alta marea de la costa del litoral; como asimismo la concesión de rocas, fondos de mar, porciones de agua dentro y fuera de las bahías; y también las concesiones en ríos o lagos que sean navegables por buques de más de 100 toneladas, o en los que no siéndolo, siempre que se trate de bienes fiscales, en la extensión en que estén afectados por las mareas, de las playas de unos y otros y de los terrenos fiscales riberaños hasta una distancia de 80 metros medidos desde donde comienza la ribera.

#### **IV. Forma en la que se produce la contienda de competencia.**

1.- S.S. Excm., en este sentido estimamos que el proceso administrativo que versa sobre el otorgamiento de concesiones sobre el bien nacional de uso público parque costanera de la comuna de Saavedra corresponde a la Municipalidad de Saavedra, toda vez que es de dominio del Serviu, y que la administración de este fue concedida por el Serviu a la Municipalidad, según el convenio por decreto alcaldicio anteriormente indicado.

2.- Es menester precisar que la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República -contenida, entre otros, en los dictámenes N°s. 62.163, de 2012, y 24.172, de 2015-, ha concluido que las atribuciones que de acuerdo a la ley N° 18.695, tienen los municipios para administrar los bienes indicados, deben ejercerse en el marco de la normativa vigente y respetando la naturaleza pública de éstos, de manera que los permisos que otorguen a determinadas personas para la

ocupación de los mismos no puede significar que se estorbe o impida su uso común o general. Este criterio nos hace establecer que en el otorgamiento de tales permisos o concesiones, deben analizarse adecuadamente bajo estándares que orienten al bien común en su uso y por tanto, los requisitos para su otorgamiento debe ser objeto de visación por parte de la autoridad edilicia y el honorable concejo municipal.

Por consiguiente, las municipalidades están facultadas para otorgar concesiones y/o permisos únicamente sobre aquellos bienes nacionales de uso público que se encuentren bajo su administración, como es el caso sublite, pudiendo cobrar derechos por éstos, lo cual como se ha señalado con anterioridad, se encuentran establecido a través de un convenio.

3.-En concepto de este servicio, la materia que se ha puesto en conocimiento de la Armada de modo alguno constituye una materia de exclusiva competencia del mismo, desde el momento en que se produjo la recepción de las obras y la firma del convenio con el Servicio de Vivienda y Urbanización, su administración se encuentra en manos del Municipio de Saavedra.

#### **V. Atribución del Excelentísimo Tribunal Constitucional para conocer de la presente contienda de competencia.**

1.- "Hay conflictos de funciones cuando un órgano pretende ejercer funciones que le corresponden a otro de acuerdo con lo previsto por la Constitución o la ley, y de competencia cuando órganos que ejercen una misma función extralimitan su esfera de atribuciones" (COLOMBO C., 2004, pág. 620.

2.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 N° 12 de la CPR, el Excelentísimo Tribunal Constitucional tiene la atribución para *"resolver las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no correspondan al Senado"*. A su vez, el H. Senado es competente para *"conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia"* (artículo 53 N° 3 CPR).

**POR TANTO**, y atendido lo dispuesto en los artículos 93, inciso primero número 12 e inciso decimoséptimo de la CPR, 32 N°2 párrafo décimo primero de la LOCTC; y demás disposiciones constitucionales y legales pertinentes,

A.V.S. Excma respetuosamente solicito: tener por interpuesta la presente contienda de competencia, declararla admisible de conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 de la LOCTC, conferir traslado a la Subsecretaría y, en definitiva acogerla, declarando que las fuerzas armadas carece de atribuciones para otorgar concesiones sobre el parque costanera, de la comuna de Saavedra.

**PRIMER OTROSÍ:** Solicito respetuosamente al Excmo. Tribunal Constitucional que, atendido lo dispuesto en los artículos 38 y 114 de la LOCTC, decrete como medida cautelar la suspensión del requerimiento de las solicitudes de concesión que se encuentren pendientes ante la Armada de Chile, mientras dure la tramitación de la presente contienda de competencia.

En efecto, concurren al respecto las dos hipótesis de suspensión contempladas en el artículo 114 de la Ley Orgánica Constitucional del Excmo. Tribunal. En primer término, de no decretarse la suspensión implicaría una obstrucción con el cuidado del parque por parte de la empresa que se adjudique el

proyecto de mantención y conservación del parque Y en segundo término, una vez concedidas más concesiones de las que se encuentran en tramitación, será imposible cumplir con una sentencia del Excmo. Tribunal que acogiera la presente contienda de competencia, toda vez que lo que se solicita es resolver acerca de quién tiene la facultad de otorgar las concesiones, no se está solicitando que se cancelen las que ya fueron otorgadas, provocando un daño irreparable toda vez que las concesiones se le otorgan a las personas que la solicitan sin verificar que el proyecto sea realmente una mejora al parque.

A V.S. Excma. respetuosamente digo: decretar la suspensión de las concesiones que se encuentran pendientes, durante la tramitación de la presente contienda de competencia.

**SEGUNDO OTROSÍ:** Solicito respetuosamente al Excmo. Tribunal Constitucional que disponga que, una vez efectuada la relación de la contienda de competencia con arreglo a lo dispuesto en los artículos 68 y 115 de la Ley Orgánica Constitucional del Excmo. Tribunal Constitucional, se escuchen alegatos de los órganos legitimados en la contienda de competencia, de conformidad con lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 43 de la citada ley orgánica constitucional. La referida solicitud de alegatos se funda en la complejidad de la contienda y en la relevancia de su resolución para garantizar la adecuada administración de estos espacios por parte de los órganos involucrados y también para el correcto funcionamiento de la institucionalidad y el logro de sus objetivos, que se podrían ver gravemente dañados.

A V.S. Excma. respetuosamente solicito: disponer que, una vez efectuada la relación de la contienda de competencia, se escuchen alegatos de los órganos legitimados.

**TERCER OTROSÍ:** Solicito respetuosamente al Excmo. Tribunal Constitucional tener por acompañados los siguientes documentos:

- 1.- Dominio vigente del Serviu sobre el Parque Costanera de la comuna de Saavedra a fojas 2010 n° 1550 del año 2017.
- 2.- Convenio entre la Municipalidad de Saavedra y Serviu sobre el Parque costanera, decretado con el número 685 del 18 de mayo del 2022.
- 3.- Certificado de Recepción definitiva de obras de urbanización emitido por la Dirección de Obras N°01 del 21 de junio del 2018.
- 4.- Bases administrativas para la Conservación del Parque Costanera.
- 5.- Mandato Judicial de la Municipalidad de Saavedra al Abogado German Paredes Francke.

A V.S. Excma. respetuosamente solicito: tener por acompañados los documentos antes singularizados, bajo los apercibimientos que en cada caso se indican.

**CUARTO OTROSÍ:** Solicito respetuosamente al Excmo. Tribunal Constitucional tener presente que mi personería para representar a la Municipalidad de Saavedra como alcalde consta en el siguiente documento, que se acompaña en el presente acto, con citación:

1. Decreto alcaldicio exento 786 del 21 de junio del 2021.

A V.S. Excma. respetuosamente solicito: tener presente la personería invocada y tener por acompañado el documento antes singularizado, con citación.

**QUINTO OTROSÍ:** Solicito respetuosamente al Excmo. Tribunal Constitucional tener presente que designo como abogado patrocinante y confiero poder para representar a la Ilustre

Municipalidad de Saavedra en estos autos al abogado habilitado para el ejercicio de la profesión señor **GERMÁN PAREDES FRANCKE**; domiciliado para estos efectos Avenida Ejército N° 1424, comuna de Saavedra, firmando en el presente escrito en señal de aceptación.

A V.S. Excma. respetuosamente solicito: tenerlo presente.