

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Derecho

El Reclamo de ilegalidad municipal ante la jurisprudencia de las Cortes de Apelaciones de Temuco, Valdivia y Puerto Montt (1990 – 2000)

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Profesor Patrocinante: Sr. Juan Carlos Ferrada Bórquez

Alejandro Javier Macias Essedin - Patricio Alberto Muñoz Alvarez
Valdivia Chile 2004

Contenido

Informe de Memoria de Prueba . .	1
INTRODUCCION .	3
CAPITULO PRIMERO. Aspectos generales del reclamo de ilegalidad municipal .	7
1. Concepto .	7
2. Evolución legislativa . .	8
3. Naturaleza jurídica .	9
4. Características .	10
4.1. Es un reclamo de derecho estricto . .	11
4.2. Es un reclamo especial y excepcional .	12
4.3. Está sujeto a un plazo fatal para su interposición .	12
4.4. Tiene señalado por ley un procedimiento breve y sumario .	12
4.5. Constituye un derecho irrenunciable . .	13
CAPITULO SEGUNDO. Requisitos del reclamo de ilegalidad municipal .	15
1. Existencia de una resolución u omisión municipal . .	15
1.1. Resoluciones municipales .	16
1.2. Omisiones municipales .	18
2. El sujeto emisor de la resolución u omisión municipal .	19
2.1. Situación del alcalde .	19
2.2. Situación de los funcionarios municipales .	19
3. La resolución u omisión municipal debe ser ilegal . .	23
3.1. Alcance de la expresión <i>ilegalidad</i> . .	23
3.2. Relación con el recurso de casación en el fondo y con el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad . .	25
3.3. Categorías o clases de <i>ilegalidad</i> . .	26
4. Legitimación activa . .	27
4.1. Resoluciones u omisiones ilegales que afecten el interés general de la comuna . .	27

4.2. Resoluciones u omisiones ilegales que causen agravio a un particular .	28
4.3. Falta de legitimación activa de los funcionarios municipales .	28
4.4. Situación especial del consejo económico y social comunal .	30
5. Agotamiento de la vía administrativa .	31
5.1. Recurso previo ante el alcalde contra una resolución u omisión ilegal .	31
5.2. Rechazo del recurso por parte del alcalde . .	34
6. Que el reclamo sea interpuesto dentro del plazo legal establecido .	35
6.1. Momento a partir del cual comienza a correr el plazo .	36
6.2. Características del plazo .	36
7. Que se cumplan los demás requisitos formales .	37
7.1. Escrituración . .	37
7.2. Patrocinio de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión .	37
7.3. Formalidades propias del reclamo de ilegalidad . .	38
CAPITULO TERCERO. Aspectos procesales del reclamo de ilegalidad municipal . .	43
1. Tribunal competente . .	43
2. Efectos que produce la interposición del reclamo .	44
3. Tramitación del reclamo de ilegalidad municipal .	44
3.1. El traslado al alcalde .	45
3.2. Término probatorio . .	45
3.3. Informe del fiscal .	46
3.4. Forma en que la Corte de Apelaciones conoce el reclamo .	47
3.5. Aplicación de las disposiciones comunes a todo procedimiento . .	47
CAPITULO CUARTO. Fallo del reclamo de ilegalidad municipal y recursos procesales que proceden en su contra . .	51
1. Fallo del reclamo de ilegalidad municipal .	51
1.1. Anulación total o parcial del acto impugnado . .	52
1.2. Dictación de la resolución que modifique o reemplace el acto impugnado .	52
1.3. La declaración del derecho a los perjuicios .	53
1.4. El envío de los antecedentes al juez del crimen que corresponda .	53

2. Recursos procesales que proceden contra el fallo del reclamo de ilegalidad municipal .	53
2.1. Recurso de apelación . .	53
2.2. Recurso de casación .	55
2.3. Recurso de queja .	56
2.4. Recurso de revisión .	56
CAPITULO QUINTO. Coexistencia del reclamo de ilegalidad municipal con otros procedimientos . .	59
1. Recurso o acción de protección .	59
2. Acción de nulidad de derecho público . .	61
3. Recursos de reposición y jerárquico .	61
CAPITULO SEXTO. Conclusiones .	63
BIBLIOGRAFIA .	65
A. Doctrina .	65
B. Textos legales . .	66
C. Proyectos de Ley .	67
D. Jurisprudencia de la Contraloría General de la República . .	67
E. Jurisprudencia judicial .	67
ANEXO. Estadístico .	69

Informe de Memoria de Prueba

Profesor

Andrés Bordalí Salamanca

Director Instituto de Derecho Público

Presente

De mi consideración:

Mediante la presente tengo el agrado de informar la Memoria de Prueba titulada "El reclamo de ilegalidad municipal ante la jurisprudencia de las Cortes de Apelaciones de Temuco, Valdivia y Puerto Montt (1990-2000)", de los alumnos Alejandro Javier Macías Essedín y Patricio Alberto Muñoz Alvarez.

En primer lugar habrá que señalar que ella se estructura en cinco capítulos en los que se revisa con cierta profundidad los aspectos generales del reclamo de ilegalidad, los requisitos del mismo, sus aspectos procesales, el fallo y su coexistencia con otros procedimientos de impugnaciones de los actos administrativos municipales. A lo largo de los mismos, los autores tratan de analizar críticamente los principales problemas que suscita este procedimiento especial de control de la actividad municipal, teniendo para ello como marco la doctrina nacional existente en la materia y contratándola con la jurisprudencia de las Cortes de Apelaciones señaladas en el título en el período de referencia.

Precisamente esto último, a mi juicio, es el principal mérito de la memoria, en la medida que contribuye al conocimiento jurídico haciendo un análisis serio y riguroso de la jurisprudencia de nuestras Cortes regionales, incorporando así un elemento poco explotado en nuestra dogmática -como es la revisión jurisprudencial-, más aún tratándose de los pronunciamientos de tribunales distintos a nuestra Corte Suprema. Esto además tiene un sentido práctico indudable, ya que da noticia al foro de los criterios jurisprudenciales sostenidos por estas Cortes en esta materia, ayudando así a abogados y jueces a un mejor conocimiento de este procedimiento especialísimo del orden contencioso administrativo.

Sin perjuicio de lo anterior, la memoria de los Sres. Macías y Muñoz también incorpora en su análisis la doctrina nacional más relevante en esta materia, contrastando ésta con los criterios sostenidos por nuestras Cortes. Aún más, en algunas secciones de su trabajo se atreven a deslizar una crítica fundada sobre los criterios doctrinales y jurisprudenciales formulados, proponiendo nuevos enfoques y perspectivas que contribuyen al desarrollo de la disciplina. Especial mención debo hacer de la interesante exposición realizada sobre el concepto de "ilegalidad" para la procedencia del reclamo (pág. 30-31), ampliando considerablemente el ámbito de aplicación del mismo y fortaleciendo la protección de los derechos de los ciudadanos.

Bien es cierto también que en algunos pasajes de la memoria se puede apreciar una falta de profundidad en el análisis dogmático de ciertas instituciones y, aún más, un extremo apego al método exegético en el análisis desiertas instituciones, pero dichas falencias creo se deben a la inexperiencia de los memoristas, lo que creo puede ser excusado en este nivel formativo.

Por las consideraciones anteriores es que sugiero a UD, calificar esta memoria con nota seis coma cero (6,0), salvo su mejor parecer.

Juan Carlos Ferrada B.

**Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Austral de Chile**

INTRODUCCION

La consagración constitucional de la municipalidad como un órgano autónomo, cuya finalidad principal es satisfacer las necesidades de la comunidad local, para lo cual se le ha dotado de potestades muy amplias dentro del territorio donde ejerce su competencia, requiere, indudablemente, de un sistema apropiado de control, toda vez que para el ordenamiento jurídico chileno el control constituye un pilar fundamental que forma parte de los principios de juridicidad (legalidad) y responsabilidad consagrados en los artículo 6 y 7 de nuestra Constitución Política de la República. En este sentido, el municipio se encuentra sujeto a una variada gama de mecanismos de control, la que va desde el control político, ejercido principalmente por el concejo y los ciudadanos, pasando por el control jurídico-electoral radicado en los Tribunales Electorales Regionales y el control jurídico-administrativo ejercido por la Contraloría General de la República y algunos órganos especializados dentro de la municipalidad, hasta llegar al control jurisdiccional que se traduce en el ejercicio por parte de los administrados de la acción general de nulidad de derecho público, de los recursos o acciones de protección y amparo económico y, principalmente, el reclamo de ilegalidad municipal que será el objeto de este trabajo.

Ahora bien, el reclamo de ilegalidad municipal constituye una vía propia y específica de control de la legalidad de las resoluciones u omisiones del alcalde o de sus funcionarios y, no obstante tratarse de uno de los procedimientos contencioso administrativos más antiguos de nuestro derecho, ha sido objeto de muy poco estudio por la doctrina y varios de sus aspectos resultan casi desconocidos para la jurisprudencia. Es así como ni siquiera existe acuerdo en cuanto a su naturaleza jurídica, a los requisitos

que han de cumplirse para su interposición y a los recursos que proceden contra la sentencia que falla el reclamo. Lo anterior trae como consecuencia que gran parte de los reclamos presentados ante las Corte de Apelaciones sean rechazados, principalmente por consideraciones formales, lo cual redundará en el hecho de que cada vez sea menos utilizado este medio de impugnación y que se recurra a otros arbitrios –técnicamente menos idóneos para estos efectos- como el recurso (o acción) de protección que, como sabemos, está concebido como un mecanismo de garantía de los derechos fundamentales.

Teniendo presente lo anterior, el objetivo de este trabajo es determinar, mediante el análisis crítico de la doctrina relevante y la jurisprudencia de las Corte de Apelaciones de Temuco, Valdivia y Puerto Montt, el concepto, características y naturaleza jurídica del reclamo de ilegalidad municipal, establecer, además, sus requisitos de procedencia y substanciación, el contenido del fallo que se pronuncia sobre el reclamo y los recursos que proceden en su contra y, por último, precisar si el reclamo de ilegalidad municipal es compatible con otros procedimientos o acciones de orden administrativo o jurisdiccional.

Pues bien, nuestro análisis se ha centrado principalmente en el estudio y sistematización de las sentencias pronunciadas por nuestros tribunales, especialmente aquellas dictadas por las Cortes de Apelaciones de las ciudades de Temuco, Valdivia y Puerto Montt, al conocer los reclamos de ilegalidad municipal que se presentaron ante ellas durante el período de tiempo comprendido entre los años 1990 al 2000.

En el capítulo primero de este trabajo abordaremos los aspectos generales del reclamo, esto es, el concepto, evolución legislativa, naturaleza jurídica y las características formuladas por la doctrina y jurisprudencia nacionales.

A continuación, trataremos los requisitos exigidos para la interposición del reclamo, tema de suma trascendencia, dado el carácter especial y de derecho estricto que se ha atribuido a este reclamo.

Posteriormente, en el capítulo tercero, nos referiremos a los aspectos procesales del reclamo, esto es, el tribunal competente para conocer y fallar el reclamo, y el procedimiento a que debe sujetarse.

Estudiaremos, a continuación, el fallo del reclamo de ilegalidad y los recursos procesales que proceden en su contra, tema de suma importancia.

Finalmente, analizaremos la coexistencia del reclamo de ilegalidad municipal con otros procedimientos, administrativos o jurisdiccionales, constitucionales o legales.

Abreviaturas usadas.

C.A.: Corte de Apelaciones.

CESCO: Consejo Económico y Social Comunal.

C.G.R.: Contraloría General de la República.

CPC: Código de Procedimiento Civil.

LOCBGAE: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

LOCM: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

S.C.A.: Sentencia(s) de la Corte de Apelaciones.

S.C.S.: Sentencia de la Corte Suprema.

CAPITULO PRIMERO. Aspectos generales del reclamo de ilegalidad municipal

1. Concepto

El reclamo de ilegalidad municipal se ha definido como aquellos “recursos cuyo objeto es lograr que se modifiquen, enmienden o anulen las resoluciones, o se subsanen las omisiones ilegales de los alcaldes o de los funcionarios municipales, primero por estas mismas autoridades, en vía propiamente administrativa; y, agotada ésta, para obtener de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción, por la vía contenciosos-administrativa, la anulación total o parcial del acto impugnado, la dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o reemplazar la resolución anulada, la declaración del derecho a los perjuicios, cuando se hubieren solicitado, y el envío de los antecedentes al juez del crimen que corresponda, cuando la infracción fuere constitutiva de delito”: ¹. En el mismo sentido, Eyssautier señala que el recurso o reclamo de

¹ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, *Tratado de los Recursos Jurisdiccionales y Administrativos*, Tomo II, Santiago de Chile, Jurídicas La Ley, (1997), página 717.

ilegalidad municipal es aquel “cuyo objeto es lograr que se modifiquen, enmienden o anulen las resoluciones ilegales, o se subsanen las omisiones ilegales de los Alcaldes o funcionarios municipales, primero por el propio Alcalde en vía propiamente administrativa; y, agotada ésta, para obtener de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción, por la vía contencioso-administrativa, la anulación de la resolución alcaldicia impugnada”:² .

De acuerdo con estas definiciones, las potestades otorgadas al alcalde y a la Corte de Apelaciones son diferentes, dado que la autoridad edilicia solamente está facultada para modificar, enmendar o anular el acto o subsanar la omisión ilegal, mientras que la Corte de Apelaciones puede, además, declarar el derecho a la indemnización de los perjuicios causados por la resolución u omisión ilegal, y enviar los antecedentes al juez del crimen para perseguir la responsabilidad penal del sujeto emisor del acto u omisión.

Por otra parte, el reclamo de ilegalidad municipal, según las definiciones propuestas, está compuesto de dos acciones o recursos distintos, pero complementarios: en primer lugar, una acción de naturaleza administrativa que se interpone directamente ante el alcalde; en segundo lugar, una acción de carácter contencioso administrativo ante la Corte de Apelaciones. En este trabajo trataremos la denominada etapa o fase administrativa como un requisito o presupuesto del reclamo, reservando la expresión *reclamo de ilegalidad municipal* a la acción contencioso administrativa intentada ante el órgano jurisdiccional competente. Así, para nosotros, el reclamo de ilegalidad municipal es aquel *reclamo especial cuyo objeto es lograr que la Corte de Apelaciones respectiva se pronuncie sobre la legalidad de las actuaciones u omisiones de la administración comunal, previo rechazo, por parte del alcalde, de la tacha de ilegalidad interpuesta en sede administrativa*.

2. Evolución legislativa

Los primeros antecedentes del reclamo de ilegalidad municipal se encuentran en la Ley de Municipalidades del año 1854, que otorgaba el derecho a cualquier ciudadano para reclamar contra los acuerdos o resoluciones municipales, y en caso que la municipalidad declarase la legalidad de la actuación, podía el reclamante recurrir al Consejo de Estado para que dicho organismo resolviera:³ . Posteriormente, la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades de fecha 22 de diciembre del año 1891, denominada Ley de la Comuna Autónoma, entregaba el conocimiento de este contencioso administrativo a la Corte Suprema en caso que el alcalde desestimase la ilegalidad del

² Eyssautier Sahr, María Inés, “Del Reclamo o Recurso de Ilegalidad en contra de las resoluciones en la Nueva Legislación Orgánica de Municipalidades”, Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado, Universidad de Concepción, (1982), página 148.

³ Lobos Domínguez, Rafael Antonio, “Del recurso o reclamación de ilegalidad contra las resoluciones u omisiones ilegales de las municipalidades o alcaldes”, Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, (1973), páginas 120 y siguientes.

actuar municipal. El año 1955 se dicta la Ley N° 11.860 Orgánica de Municipios y Administración Comunal que en los artículos 115 y siguientes contenía un procedimiento al parecer contencioso administrativo, aplicable a las resoluciones emanadas del alcalde y el municipio:⁴. Esta ley entregó el conocimiento del reclamo a la Corte de Apelaciones de la jurisdicción en caso que el alcalde desechase la tacha de ilegalidad. Posteriormente, el Decreto Ley N° 1.289 de 1976 amplió la procedencia del reclamo no sólo contra las resoluciones y omisiones de los alcaldes, sino también contra las de sus funcionarios (artículo 5° transitorio). Finalmente, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1988, (en adelante LOCM), cuyo texto refundido y sistematizado se ha establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del año 2001, contempla actualmente el reclamo de ilegalidad municipal en su artículo 140.

Las diferencias existentes entre la actual LOCM y los cuerpos legales anteriores serán abordadas en el análisis particular del reclamo.

3. Naturaleza jurídica

Para determinar la naturaleza jurídica de este reclamo, es necesario realizar previamente algunas consideraciones. En primer lugar, debemos tener presente la distinción en el ámbito del Derecho Administrativo entre los denominados recursos administrativos o gubernativos y los recursos contencioso administrativos. En este sentido, para la doctrina:⁵, un recurso administrativo es aquel que deduce el administrado ante el propio órgano administrativo y en el cual no se origina una contienda entre partes; mientras que, un recurso contencioso administrativo constituye la acción que ejerce el particular ante el órgano jurisdiccional, para que éste modifique o deje sin efecto una resolución ilegal, originando un juicio contradictorio entre la Administración y el particular reclamante, en el cual ambos se encuentran en un plano de igualdad. En este mismo sentido se pronuncia Silva Cimma al sostener que un recurso contencioso administrativo es “la facultad que se concede a los administrados de reclamar ante un tribunal cuando sus derechos han sido lesionados por un acto de la Administración, con el objeto de obtener la revisión del acto impugnado”:⁶.

Ahora bien, dentro de los recursos contencioso administrativos distinguimos el recurso subjetivo o de plena jurisdicción y el recurso objetivo o de nulidad: el primero “es el arbitrio jurisdiccional destinado a proteger los derechos subjetivos de los particulares lesionados por hechos o actos de la Administración, y su finalidad es lograr la reparación de los perjuicios causados por tal violación y la nulidad, modificación o reforma del acto

⁴ Fernández Richard, José, *Derecho Municipal Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, primera edición, (mayo de 2003), página 145.

⁵ Id., páginas 145 y 146.

⁶ Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, El Control Público*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, (1994), página 188.

administrativo impugnado”: ⁷ . Este recurso de plena jurisdicción supone la lesión de un derecho subjetivo, por tanto, sólo puede intentarlo el particular afectado. Por otra parte, el recurso objetivo o de nulidad se puede definir como “un arbitrio jurisdiccional destinado a proteger el derecho objetivo, o sea, a preservar la observancia de la legalidad en las actuaciones de la Administración, y su único fin es obtener la nulidad de los actos administrativos ilegales, con lo cual, sin duda, también se otorga una protección indirecta a los administrados. Con este arbitrio no es posible provocar la modificación ni la reforma de los actos administrativos, como tampoco indemnización de perjuicios”: ⁸ . Esta clase de recurso supone un acto administrativo ilegal, aunque no viole ningún derecho subjetivo, pudiendo intentarlo cualquier persona, siempre que invoque un interés legítimo.

El reclamo de ilegalidad municipal está concebido, al mismo tiempo, como una acción subjetiva o de plena jurisdicción y objetiva o de nulidad. En efecto, es una acción subjetiva o de plena jurisdicción, en el sentido que protege a los particulares contra los agravios provocados por el alcalde de la comuna o por los funcionarios de la municipalidad por sus resoluciones u omisiones estimadas ilegales: ⁹ , y es una acción objetiva o de nulidad, en el sentido que cautela el interés general de la comuna, provocando la anulación de las resoluciones u omisiones ilegales del alcalde o de sus funcionarios que impliquen un quebrantamiento del ordenamiento jurídico: ¹⁰ , es decir, se preserva la observancia de la legalidad en las actuaciones administrativas, anulando los actos que infringen el ordenamiento jurídico. Se evidencia, entonces, la amplia cobertura que ostenta el reclamo de ilegalidad municipal, protegiendo no sólo los intereses particulares de los administrados, sino también el interés general de los miembros de la comunidad local.

4. Características

A nuestro entender, las características del reclamo de ilegalidad municipal son las siguientes:

Es un reclamo de derecho estricto.

Es un reclamo de carácter especial y excepcional.

Está sujeto a un plazo fatal para su interposición.

Tiene señalado por la ley un procedimiento breve y sumario.

Constituye un derecho irrenunciable.

⁷ Eyssautier Sahr, María Inés, op. cit., en nota 2, página 119.

⁸ Id., página 123.

⁹ Artículo 140, letra b) de la LOCM.

¹⁰ Artículo 140, letra a) de la LOCM.

4.1. Es un reclamo de derecho estricto

Conforme lo ha entendido la doctrina y jurisprudencia, una de las características fundamentales que presenta el reclamo de ilegalidad municipal es su condición de acción de derecho estricto. La doctrina sostiene que recurso de derecho estricto es aquel que “en su interposición deben observarse necesariamente determinadas formalidades legales, so pena de ser declarado inadmisibile, hallándose limitada la competencia del tribunal ad quem por la causal o causales invocadas como fundamento del respectivo recurso”:¹¹. En términos similares, la jurisprudencia sostiene que el reclamo de ilegalidad municipal, “es de derecho estricto, esto significa que su procedencia está sujeta ineludiblemente al cumplimiento previo de las exigencias formales que prescribe la ley, ya que, como se trata de un cuestionamiento acerca de la legalidad de un acto administrativo, quien intenta el recurso, delimita, a través de la fundamentación del mismo, la materia que se somete a conocimiento y fallo del tribunal respectivo”:¹².

Como consecuencia de la característica en análisis, se ha señalado que una formalización deficiente del reclamo de ilegalidad por parte del actor, debe llevar necesariamente al tribunal ha declararlo inadmisibile, en la medida que este tipo de acción no permite “escritos de aclaración” o “rectificación”, como podría eventualmente admitirse en una demanda ordinaria:¹³. Sostener lo contrario, según Ferrada, transformaría el reclamo de ilegalidad municipal “en una acción informal, similar al recurso de protección u otras acciones de análoga naturaleza, que por la entidad de los bienes jurídicos protegidos y los fines perseguidos por las mismas admiten una mayor flexibilidad en sus requisitos de admisibilidad”:¹⁴. Por otra parte, la jurisprudencia analizada sostuvo que el error en la identificación del reclamo no obsta a su admisibilidad, argumentando que “no existiendo en la especie términos sacramentales cuyo incumplimiento lleven a preferir esta denominación a lo que realmente en el fondo se pretende, como asimismo en consideración al claro tenor general del escrito y la referencia expresa al artículo 136 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que sanciona precisamente el reclamo de ilegalidad...”:¹⁵.

¹¹ Casarino Viterbo, Mario, *Manual de Derecho Procesal*, Tomo IV, Editorial Jurídica de Chile, quinta edición actualizada, (febrero de 2000), página 361.

¹² S.C.A. de San Miguel “Sociedad Megaridos Ltda. con alcalde de San Bernardo”, Rol 07-94, Gaceta Jurídica N° 182, agosto de 1995, páginas 97 a 98. En este mismo sentido, S.C.A. de Valdivia “García con alcalde de Purránque”, Rol 10.202-99; S.C.A. de Temuco, “Jamarne con alcalde de Temuco”, Rol N° 664-95.

¹³ S.C.A. de San Miguel “Sociedad Megaridos Ltda. con alcalde de San Bernardo”, Rol 07-94, Gaceta Jurídica N° 182, agosto de 1995, páginas 97 y siguientes.

¹⁴ Ferrada Bórquez, Juan Carlos, “Informe en Derecho”, en reclamo de ilegalidad municipal “González con alcalde de Panguipulli”, Rol 9.474-99 de la C.A. de Valdivia.

4.2. Es un reclamo especial y excepcional

El reclamo de ilegalidad municipal, según expresa la doctrina:¹⁶, es un reclamo especialísimo, toda vez que está contenido en una ley especial y, en consecuencia, este reclamo no puede ser asimilado a ninguno de los asuntos a que se refiere el artículo 1° del Código de Procedimiento Civil, ya que no es un juicio o contienda entre partes, ni tampoco un acto de jurisdicción no contenciosa; es simplemente un recurso sui géneris que contempla el Derecho Administrativo Municipal. Esto se traduce en que el reclamo de ilegalidad municipal no constituye una instancia propiamente tal, ya que no existe un “juicio”, que es lo que estrictamente determina la instancia. Otro sector de la doctrina:¹⁷ sostiene que el carácter especial y excepcional del reclamo se manifiesta en que a través de él sólo es posible impugnar las resoluciones ilegales que las municipalidades dicten o las omisiones en que incurran con motivo del ejercicio de las funciones públicas que como encargadas de la administración local, les encomienda la ley.

4.3. Está sujeto a un plazo fatal para su interposición

En efecto, la expresión *dentro del* que utiliza el artículo 140 letra a) de la LOCM transforma el plazo para reclamar en un término fatal. La jurisprudencia, por su parte, confirma esta característica:¹⁸.

La existencia de un término fatal para deducir el reclamo de ilegalidad puede considerarse una restricción en la posibilidad de ejercer un control jurisdiccional efectivo sobre los actos municipales, sin embargo nuestro ordenamiento jurídico contempla otros procedimientos para impugnar dichos actos, los cuales serán analizados en un capítulo de este trabajo.

4.4. Tiene señalado por ley un procedimiento breve y sumario

El procedimiento del reclamo de ilegalidad se contempla en las letras f) y g) del artículo 140 de la LOCM. En términos generales, una vez presentado el reclamo, la Corte de Apelaciones confiere traslado al alcalde de la comuna, y evacuado éste, o teniéndosele por evacuado en rebeldía, el tribunal podrá abrir un término probatorio, para que, posteriormente, emita un informe el fiscal, finalizando la substanciación del reclamo con la vista de la causa y la dictación de la sentencia.

¹⁵ S.C.A. de Valdivia “González con alcalde de Panguipulli”, Rol 9.474-99. En este mismo sentido, S.C.A. de Puerto Montt “Gómez con alcalde de Chonchi”, Rol 8.416.

¹⁶ Fernández Richard, José, op. cit., en nota 4, página 153.

¹⁷ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 718.

¹⁸ **S.C.A. de Valdivia “Araya con alcalde de Lanco”, Rol 6.193-95.**

Esta característica se analizará con mayor latitud en el capítulo tercero de este trabajo.

4.5. Constituye un derecho irrenunciable

Para los particulares, la posibilidad de deducir el reclamo de ilegalidad municipal contra las resoluciones u omisiones ilegales del alcalde o de sus funcionarios, constituye un derecho irrenunciable. En efecto, en el marco de negociaciones entre la municipalidad y los particulares se puede convenir una renuncia a ejercer acciones o recursos jurisdiccionales contra la municipalidad. Esta renuncia, en ningún caso puede referirse a este contencioso administrativo, atendido el carácter de norma de orden público que posee. Esta característica ha sido confirmada por la jurisprudencia, expresándose que la renuncia a presentar reclamos o acciones judiciales efectuada en las bases de licitación “no produce efecto alguno pues se trata de derechos que son irrenunciables por todos los habitantes de la república y cuyo resguardo está consagrado en la constitución política, siendo por lo tanto, de orden público”:¹⁹ .

Sin embargo, una vez interpuesto el reclamo de ilegalidad municipal, la jurisprudencia acepta plenamente su renuncia, de conformidad con las normas comunes:²⁰ .

¹⁹ S.C.A. de Temuco “Publietapa Ltda. con alcalde de Temuco”, Rol 10-91.

²⁰ Véase al respecto el epígrafe 3.5. del capítulo tercero de esta obra sobre aplicación de las disposiciones comunes a todo procedimiento al reclamo de ilegalidad municipal.

CAPITULO SEGUNDO. Requisitos del reclamo de ilegalidad municipal

Según nuestra opinión, los requisitos que determinan la procedencia del reclamo de ilegalidad municipal son los siguientes:

- Existencia de una resolución u omisión municipal.
 - El sujeto emisor de la resolución u omisión municipal.
 - La resolución u omisión municipal debe ser ilegal.
 - Que el reclamante se encuentre legitimado activamente.
 - Agotamiento de la vía administrativa.
 - Que el reclamo sea interpuesto dentro del plazo legal establecido.
 - Que se cumplan los demás requisitos formales.
- Analizaremos a continuación estos requisitos.

1. Existencia de una resolución u omisión municipal

El artículo 140 de la LOCM, al consagrar el reclamo que nos ocupa, señala que éste

procederá contra las resoluciones u omisiones del alcalde o de sus funcionarios que se estimen ilegales. En este sentido, la fuente de la actuación impugnada puede provenir de una acción (resolución) o una omisión, presentando ambas características distintas.

1.1.Resoluciones municipales

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 12 de la LOCM, las resoluciones municipales se denominan ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones. Ahora bien, de acuerdo con dicha norma, las ordenanzas son normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. Los reglamentos municipales constituyen normas generales, obligatorias y permanentes, referidas a materias de orden interno del municipio. Por su parte, los decretos alcaldicios son resoluciones relativas a casos particulares y las instrucciones son directivas que se imparten a los subalternos de la municipalidad.

Se ha sostenido, por una parte: ²¹, que el legislador utilizó en los artículos 12 y 140 de la LOCM la expresión *resoluciones* en un sentido amplio y genérico, comprendiendo a toda actuación emanada del alcalde o de otros funcionarios municipales, inclusive comunicaciones, que provoquen un agravio para el particular que interpone el reclamo. Esto se fundamenta en que la ley mencionada, tratándose de actuaciones municipales frente a casos particulares, no estableció exigencias sustantivas o formales al respecto. Por tanto, según esta postura, no sólo las ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones, pueden ser impugnadas mediante el reclamo de ilegalidad municipal, sino cualquier acto administrativo emanado del alcalde o de algún otro funcionario que provoque un agravio al particular, como por ejemplo, una comunicación contenida en un oficio ordinario dirigido por el alcalde de una comuna a un particular.

Otro sector de la doctrina: ²², en cambio, sostiene que la expresión *resoluciones* debe interpretarse restrictivamente y, en consecuencia, solamente puede ser objeto del reclamo las actuaciones comprendidas en el artículo 12 de la LOCM, esto es, las ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones. Así, no puede ser objeto del reclamo de ilegalidad municipal cualquier acto municipal que no revista las características de las resoluciones contempladas en el artículo 12.

Resolver la discusión anterior, no sólo tiene importancia desde una perspectiva teórica, sino también desde una práctica, ya que según cual sea la conclusión que se obtenga, podrá sostenerse la procedencia o improcedencia de los reclamos de ilegalidad en los diferentes casos específicos, en que las actuaciones municipales no se conformen con la clasificación del artículo 12 de la LOCM. En este sentido, Fernández: ²³ sostiene que para calificar la procedencia del acto administrativo que ocasiona agravio, no

²¹ Fernández Richard, José, "Comunicaciones municipales carentes de contenido resolutorio no pueden ser objeto de reclamo de ilegalidad", *Gaceta Jurídica*, N° 261, (marzo de 2002), página 26.

²² Ibid.

²³ Id., página 27.

debemos atenernos a la formalidad que él revista, sino al contenido intrínseco del acto, esto es, si tiene carácter resolutivo; es decir, si en dicho acto se está tomando una determinación fija y decisiva. Sustenta su posición en el hecho que el artículo 12 de la ley 18.695 no definió la palabra *resolución* en materia municipal, de manera que conforme al artículo 20 del Código Civil, para determinar su sentido natural y obvio, debemos recurrir al léxico. Es así como, según el Diccionario de la Real Academia Española, *resolución* es la acción y efecto de resolver y, a su vez, la expresión *resolver* es tomar determinación fija y decisiva:²⁴ .

En nuestra opinión, esta posición es la acertada, lo que es confirmado por la jurisprudencia al sostener que, "... si bien la resolución impugnada está contenida en un oficio que sirvió también para notificar al afectado y por lo tanto, formalmente no reúne los requisitos de una resolución municipal, no es menos cierto que él contiene una resolución alcaldicia puesto que ordena a un ciudadano de la comuna que realice un acto material":²⁵ . Esto no significa que el reclamo de ilegalidad municipal proceda respecto de simples comunicaciones del alcalde o de sus funcionarios consistentes en oficios ordinarios, los cuales se limitan a transcribir, o reafirmar el cumplimiento de exigencias contenidas en cuerpos legales, ordenanzas o decretos, ya que en ese caso no se ha adoptado ninguna determinación fija y decisiva, sino que la autoridad solamente se limitó a dar a conocer al particular el cumplimiento de una norma ya establecida. Así, la jurisprudencia sostuvo la improcedencia de un reclamo, por cuanto, "... el acto del alcalde impugnado por la empresa reclamante no es una resolución suya sino que constituye una mera opinión evacuada a título simplemente informativo...":²⁶ . Como sostiene Fernández, si aceptáramos que "simples comunicaciones dieran pie para intentar un reclamo de ilegalidad, no sólo se vulneraría el texto expreso del artículo 140 de la Ley N° 18.695, sino que además se le estaría franqueando al particular un nuevo plazo para deducir el reclamo, el que debe deducirse dentro del plazo fatal de treinta días a partir de que tomó conocimiento del acto impugnado, plazo que empieza a correr desde la fecha de publicación, o desde el requerimiento, tratándose de las omisiones, y desde la notificación administrativa cuando se refiere a resoluciones que afectan a particulares":²⁷ . La Excm. Corte Suprema también ha emitido un pronunciamiento en la materia. Efectivamente, conociendo de un recurso de casación en el fondo, estimó que la Corte de Apelaciones de Concepción, no había vulnerado norma legal alguna, al rechazar el reclamo de ilegalidad deducido por una empresa constructora contra un oficio ordinario del alcalde de la Municipalidad de Laja, que se limitó a manifestar al contribuyente el monto de los derechos municipales que le correspondía pagar, por concepto de permiso

²⁴ Ibid.

²⁵ S.C.A. de Temuco "Landaeta con alcalde de Temuco", Rol 1.016-93.

²⁶ **S.C.A. de Valdivia "Guarda con alcalde de Futrono", Rol 3.854-92. En el mismo sentido, S.C.A. de Valdivia "Lara con alcalde de Los Lagos", Rol 7.101-96: "En el presente caso no se ha dictado ninguna resolución por parte del Sr. Alcalde, sino que al reclamante se le envió una comunicación".**

²⁷ Fernández Richard, José, op. cit., en nota 2621, página 27.

de extracción de arena, de acuerdo a lo preceptuado en la ordenanza respectiva:²⁸ .

En conclusión, para calificar la procedencia del reclamo de ilegalidad municipal, debemos atender al contenido intrínseco de la resolución impugnada, es decir, si ella resuelve cuestión alguna, tomando una determinación fija y decisiva, sin importar si dicha actuación se conforma o no con la denominación de las diferentes clases de resoluciones municipales que contempla el artículo 12 de la LOCM.

Ahora bien, tratándose de las resoluciones que distingue el artículo 12 de la LOCM, un sector de la doctrina:²⁹ ha sostenido que no todas ellas son impugnables por medio del reclamo de ilegalidad, ya que se excluirían las instrucciones por ser de carácter interno y no afectar los intereses de los administrados en general o de la sociedad. Por otra parte, Magasich:³⁰ sostiene que el reclamo de ilegalidad puede intentarse contra cualquiera de ellas, ya que la LOCM habla de *resoluciones* sin realizar distinción alguno.

Desde nuestro punto de vista, si bien las instrucciones, por constituir directivas impartidas a los subalternos del municipio, no pueden producir agravio a un particular, eventualmente pueden afectar el interés general de la comuna -entendido éste en los términos expuestos en el epígrafe 4.1. de este capítulo- de tal forma que en esta situación, es procedente el reclamo de ilegalidad municipal.

1.2. Omisiones municipales

Como señalamos anteriormente, el reclamo de ilegalidad municipal no procede solamente contra las resoluciones municipales, sino también contra las omisiones del alcalde o de sus funcionarios. Estamos en presencia de una omisión cuando existe una abstención de hacer o decir, esto es, cuando el alcalde o sus funcionarios dejan de hacer algo.

Cabe preguntarse, ¿desde cuándo se entiende que existe una omisión ilegal?. Para contestar esta interrogante, la doctrina:³¹ atiende a los factores siguientes:

a) Si las omisiones son de efectos generales, lo cual sucederá cuando el acto omitido alcanza con sus efectos a la colectividad toda, existirá una omisión ilegal desde que ha transcurrido el plazo para ejecutar el acto en los casos en que la ley lo establece.

b) Si la ley no señaló plazo para que el alcalde o el funcionario municipal actúe, existirá una omisión ilegal desde que ha transcurrido un plazo prudencial.

c) Por último, si la omisión afecta solamente a personas determinadas, la omisión ilegal surge desde el momento que se requiere a la autoridad respectiva.

²⁸ Ibid.

²⁹ Lobos Domínguez, Rafael Antonio, op. cit., en nota 3, página 127; Eyssautier Sahr, María Inés, op. cit., en nota 2, página 153.

³⁰ Magasich Airola, Juan, "Control de la Actividad Municipal", en *El Municipio. Estudios Jurídicos*, David Cademartori Rosso, Editor, Centro de Estudios Públicos/Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, (1994), página 169.

³¹ Eyssautier Sahr, María Inés, op. cit., en nota 2, páginas 153 a 154.

No obstante lo señalado, el artículo 140 de la LOCM exige, para poder interponer el reclamo de ilegalidad municipal respecto de las omisiones, que el particular requiera a la autoridad edilicia, aun cuando la omisión afecte a personas indeterminadas.

2. El sujeto emisor de la resolución u omisión municipal

La resolución u omisión estimada ilegal debe provenir del alcalde de la comuna o de algún otro funcionario municipal, conforme dispone la letra a) del artículo 140 de la LOCM.

2.1. Situación del alcalde

De acuerdo con el artículo 56 de la LOCM el alcalde es la autoridad máxima de la municipalidad, correspondiéndole en tal calidad su dirección, administración superior y la supervigilancia de su funcionamiento. Las resoluciones de la municipalidad, como norma, las emite el alcalde, ora soberanamente en el ejercicio de sus facultades privativas, ora con acuerdo del concejo municipal, cuando el legislador así lo ordena. Por ello y considerando además el claro tenor del artículo 140 de la LOCM, el reclamo de ilegalidad es procedente contra las resoluciones u omisiones del alcalde de la comuna.

2.2. Situación de los funcionarios municipales

De acuerdo con el artículo 140 de la LOCM, el reclamo de ilegalidad municipal, no sólo es procedente contra las resoluciones u omisiones ilegales del alcalde sino también contra las de sus funcionarios. En este sentido, reviste especial importancia y complejidad determinar quiénes son los funcionarios del municipio capaces de dictar resoluciones o provocar omisiones ilegales susceptibles de ser impugnadas a través del reclamo en estudio. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en su artículo 40 inciso 2°, refiriéndose a la carrera funcionaria, expresa que son funcionarios municipales el alcalde, las demás personas que integran la planta de personal del municipio y los personales a contrata consideradas en la dotación del mismo, fijadas anualmente en el presupuesto municipal. Se plantea la interrogante acerca de si es posible atacar las resoluciones u omisiones emanadas de órganos o personas que no se encuentran comprendidos en el mencionado artículo, pero que se encuentran ligados, de una forma u otra, a la municipalidad. A continuación analizaremos separadamente cada una de estas situaciones:

1. Consejo económico y social comunal.
2. Concejo municipal.
3. Personas contratadas a honorarios.

4. Juez de policía local.

5. Director de obras municipales, obrando en ejercicio de facultades desconcentradas, en materia de urbanismo y construcción.

2.2.1. Consejo económico y social comunal (CESCO)

De acuerdo con el artículo 94 de la LOCM, el consejo económico y social comunal es un órgano asesor de la municipalidad, compuesto por representantes de la comunidad local organizada y cuyo objetivo es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, y de actividades relevantes en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Como puede apreciarse, por definición, el consejo económico y social comunal es un órgano asesor de la municipalidad, que no cuenta con facultades resolutorias, no pudiendo adoptar determinaciones fijas y decisivas:³², de suerte que, según nuestra opinión, el reclamo de ilegalidad es improcedente contra *resoluciones* del CESCO por cuanto dicho organismo no puede emitir resoluciones.

Por otra parte, el artículo 94, inciso 4° de la LOCM, establece que el consejo económico y social comunal deberá pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde, sobre la cobertura y eficiencia de los servicios municipales de la comuna; y deberá, además, formular sus observaciones dentro del plazo de 15 días respecto del informe emitido por el alcalde sobre presupuestos de inversión, del plan comunal de desarrollo y del plan regulador. Así dispone el inciso 5° del artículo 94 de la LOCM. En este sentido, en la medida que el CESCO no se pronuncie o no formule observaciones dentro del plazo legal respecto de las materias señaladas anteriormente, se provocaría una omisión ilegal que hace procedente la interposición del reclamo de ilegalidad municipal.

2.2.2. Concejo municipal

El artículo 107 de la Constitución Política de la República expresa que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es sumáxima autoridad, y por el concejo. Esta idea se reitera en el artículo 2 de la LOCM, señalando el artículo 15 de la mencionada ley que las funciones y atribuciones de la municipalidad serán ejercidas por el alcalde y el concejo. En este sentido, el artículo 108 de la Constitución Política de la República y 71 de la LOCM señalan que el concejo ejercerá funciones normativas, resolutorias y fiscalizadoras tendientes a hacer efectiva la participación ciudadana en las decisiones de la administración comunal, encargándosele además, el ejercicio de las atribuciones que determine la propia ley, las que pueden dividirse en atribuciones privativas del concejo, contenidas en el artículo 79 de la LOCM, y aquellas atribuciones que ejercerá en conjunto con el alcalde, que se encuentran contenidas en el artículo 65 de la mencionada ley.

Por su parte, el artículo 89 de la LOCM expresa que a los concejales no les serán aplicables las normas que rigen a los funcionarios municipales, salvo en materia de

³² Al respecto ver, en este mismo trabajo, epígrafe 1.1 del capítulo segundo.

responsabilidad civil y penal, lo que en cierta medida les privaría de la calidad de funcionarios del municipio y, consecuentemente, de sujetos pasivos del reclamo de ilegalidad municipal. Esta norma, tal vez, ha llevado a Boloña:³³ a sostener que el reclamo de ilegalidad municipal no es procedente contra los actos del concejo municipal. No obstante, dicha postura no puede ser aceptada, toda vez que, como queda claro de la lectura de las normas citadas en el párrafo precedente, el concejo cuenta con importantes *potestades de orden resolutivo*, por lo que lógico resulta concluir que sus resoluciones u omisiones son impugnables a través del reclamo de ilegalidad municipal.

2.2.3. Personas contratadas a honorarios

El artículo 4 de la Ley N° 18.883 Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales distingue dos formas de contrataciones a honorarios. Una regulada en el inciso primero, que faculta sólo para contratar profesionales y técnicos de educación superior o a expertos en determinadas materias, siempre que tales labores revistan el carácter de accidentales y que no sean las habituales de la municipalidad, entendiéndose por tales aquellas que siendo propias de ese organismo administrativo, son ocasionales o circunstanciales y no son de aquellas que lleva a cabo la dotación de planta o a contrata. Y la segunda, contenida en el inciso segundo del artículo 4, consulta la posibilidad de contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales. La jurisprudencia de la Contraloría General de la República ha sostenido en diversos dictámenes:³⁴ que esta forma de contratación puede recaer incluso en labores habituales y permanentes de la municipalidad y convenirse tanto con personas naturales como con personas jurídicas, exigiendo como requisito que la prestación de los servicios se realice para cumplir cometidos específicos, esto es, que se determine en forma concreta las tareas puntuales a desarrollar circunscritas a un objetivo especial.

Las personas contratadas a honorarios, según lo establece expresamente el inciso tercero del artículo 4 de la Ley N° 18.883 Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, se rigen por las reglas establecidas en el respectivo contrato, no siéndoles aplicables las disposiciones de la ley mencionada, por lo que tales personas no tienen la calidad de funcionarios municipales para ningún efecto legal y carecen de los derechos y deberes que la ley 18.883 reconoce e impone a los servidores nombrados en un cargo de la planta de la municipalidad. Sin embargo, el artículo 68 de la LOCM, inciso segundo faculta expresamente al alcalde para delegar sus funciones en personas contratadas a honorarios, de manera que, en la medida que dichas personas ejerciten funciones propias del alcalde, dictando resoluciones o provocando omisiones, estarán sujetos al control de la Corte de Apelaciones respectiva mediante el reclamo de ilegalidad municipal.

³³ Boloña Kelly, Germán, *Derecho Municipal Chileno*, Editorial Jurídica Conosur Limitada, (marzo de 2001), página 168.

³⁴ Dictámenes 32.671 de 1989, 14.913 y 20.903 de 1990, 397 y 6.738 de 1991, de la Contraloría General de la República, entre otros.

2.2.4. Juez de policía local

El artículo 4 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local N° 15.231 establece que los jueces de dichos tribunales especiales serán nombrados por la municipalidad que corresponda, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones respectiva. Los jueces de policía local, según prescribe el artículo 8 de la ley antes mencionada, son independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones, encontrándose directamente sujetos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la respectiva Corte de Apelaciones. Teniendo presente lo anterior, y considerando que las resoluciones pronunciadas por el juez de policía local pueden ser impugnadas a través del recurso de apelación, creemos que no es procedente el reclamo de ilegalidad municipal contra las actuaciones de este tribunal.

2.2.5. Situación del director de obras municipales, actuando en ejercicio de facultades desconcentradas en materia de urbanismo y construcción

¿Es posible impugnar a través del reclamo de ilegalidad municipal los actos emanados del director de obras municipales actuando en el ejercicio de facultades desconcentradas en materia de urbanismo y construcción?. Para resolver esta interrogante se han presentado en la jurisprudencia analizada dos posiciones que expondremos a continuación.

La jurisprudencia mayoritaria:³⁵ expresa que las ilegalidades cometidas por el director de obras municipales en el ámbito de sus facultades de orden técnico que le son privativas, denominadas *desconcentradas*, y sobre las cuales no tiene injerencia alguna su superior jerárquico, esto es, el alcalde, no pueden impugnarse por la vía del reclamo de ilegalidad municipal, que constituye un medio general de reclamación para el alcalde y demás funcionarios municipales. Se señala que, tratándose de dicho campo técnico de acción, la Ley General de Urbanismo y Construcciones contempla en su artículo 12 un recurso especial ante la secretaría regional ministerial de vivienda y urbanismo, prevaleciendo dicha ley sobre la disposición general de la LOCM, conforme dispone el artículo 13 del Código Civil, y como corolario de esta argumentación, la corte se ha abstenido de pronunciarse sobre el fondo de la reclamación.

Por otro lado, la tesis minoritaria:³⁶ sostiene la procedencia del reclamo de ilegalidad municipal, argumentando que el artículo 12 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones no está reservando en forma exclusiva, a las secretarías regionales ministeriales de vivienda y urbanismo, el conocimiento de los reclamos en contra de las resoluciones pronunciadas por los directores de obras, sino que les otorga la facultad de resolver algunos reclamos de orden técnico que se presenten, lo cual se desprende de la fórmula verbal *podrá*, lo que en manera alguna puede entenderse como una derogación del derecho a reclamar en la forma dispuesta en el artículo 140 de la Ley Orgánica

³⁵ S.C.A. de Temuco "López con alcalde de Temuco", Rol 25-94. Esta idea está contenida en términos muy similares en la S.C.A. de Temuco "López con alcalde de Temuco", Rol 138-94.

³⁶ S.C.A. de Temuco "López con alcalde de Temuco", Roles 25-94 y 138-94, voto de minoría.

Constitucional de Municipalidades. En segundo lugar, se argumenta que no resulta justo negar a un particular que se siente agraviado por alguna actuación del director de obras la posibilidad de reclamar por la vía contemplada en el artículo 140 de la LOCM, trasladando un problema de suyo delicado, a un organismo como la secretaría regional ministerial de vivienda y urbanismo que carece de facultades jurisdiccionales para resolver en materias tan importantes como decidir sobre posibles indemnizaciones o apreciar si se ha cometido delito. Por último, se sostiene que resulta extraño que disposiciones de rango constitucional, como es la ley 18.695, se vean afectadas por una disposición de inferior jerarquía, que permita, no ordene, a una secretaría regional ministerial resolver algunas reclamaciones formuladas contra resoluciones dictadas por los directores de obras municipales, sin que en forma expresa se entregue competencia inexcusable a dicha secretaría ministerial, expresándose que tales materia quedan fuera de los reclamos que se pueden hacer conforme al artículo 140 de la LOCM.

Desde nuestro punto de vista, esta última es la doctrina correcta, por sus propios argumentos y teniendo además presente que las dos sentencias que acogen la doctrina mayoritaria fueron casadas en la forma y, en consecuencia, la Corte de Apelaciones tuvo que pronunciarse sobre el fondo de la reclamación, lo que necesariamente implica que el reclamo es procedente contra las resoluciones del director de obras municipales actuando en ejercicio de sus facultades desconcentradas en materia de urbanismo y construcción. Además, la propia Corte de Apelaciones de Temuco, en un caso similar:³⁷, sin referirse expresamente a las alegaciones del alcalde en orden a declarar inadmisibile el reclamo, se pronunció sobre el fondo del mismo.

3. La resolución u omisión municipal debe ser ilegal

La LOCM es bastante clara al disponer que esta acción procede contra las resoluciones u omisiones de la municipalidad estimadas *illegales* por el reclamante, en consecuencia, el legislador contempla una causal genérica para la interposición de este reclamo, cual es el vicio de *ilegalidad*.

3.1. Alcance de la expresión *ilegalidad*

Según la doctrina:³⁸, este vicio de *ilegalidad* debe entenderse en el sentido que la resolución u omisión municipal quebranta los preceptos contenidos en la Constitución Política de la República y en las leyes propiamente tales; constituyendo también *ilegalidad* el desconocimiento o vulneración de los derechos adquiridos por los particulares en virtud de sentencias judiciales firmes, contratos o convenciones administrativas (ley de contrato), o decisiones administrativas anteriores (acuerdos,

³⁷ S.C.A. de Temuco "Sandoval con alcalde de Villarrica", Rol 964-95.

³⁸ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, páginas 719 y siguientes.

decretos u ordenanzas), pues si se vulneraren los derechos subjetivos públicos o los intereses instituidos por dichos actos de autoridad que, como tales, están tutelados directa o indirectamente por la ley, en definitiva también resultaría violada ésta. La jurisprudencia, por su parte, no ha compartido el anterior criterio, adoptando una interpretación mas restringida sobre el concepto de *ilegalidad*, argumentando que ni el contrato ni la ordenanza son normas legales propiamente tales, ninguno es declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prescrita por la Constitución:³⁹ .

Según nuestra opinión, la expresión *ilegalidad* debe ser entendida en su sentido más amplio, esto es, como contrario a Derecho, ello por cuanto el principio de juridicidad, que se encuentra consagrado en los artículo 6 y 7 de la Constitución Política de la República, constituye la columna vertebral de todo Estado de Derecho y consiste en la sujeción plena, es decir, total e integral, de todos los órganos del Estado a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella (o sea, a Derecho). Actualmente, para referirse al principio constitucional aludido, la doctrina:⁴⁰ utiliza el término juridicidad, y no el de legalidad, por cuanto, la sumisión del Estado no es sólo a la ley, sino al Derecho, que comprende diferentes órdenes jurídicos. En este sentido, se afirma que integran el principio de juridicidad “la Constitución Política; la ley y las regulaciones asimiladas a ésta, como los decretos leyes y decretos con fuerza de ley; los tratados internacionales, las ordenanzas, los reglamentos, los decretos y resoluciones, los acuerdos de órganos colegiados; las instrucciones o circulares; los actos y contratos. También se incorporan en el elemento mencionado los principios del Derecho como la buena fe, la seguridad o certeza jurídica, la confianza legítima en la actuación de la Administración y muchos otros”:⁴¹ .

Una de las limitaciones que impone a los órganos del Estado el principio constitucional de juridicidad es la prohibición o interdicción de la arbitrariedad, que consiste en la limitación o prohibición de adoptar una resolución arbitraria, es decir, caprichosa, irrazonable o insensata, con manifiesto o grosero error o injusticia, o bien desproporcionada:⁴² . Diversas normas constitucionales revelan, en su conjunto, la consagración de tal interdicción, a saber:

a) La norma contemplada en el artículo 19 N° 2, inciso 2°, que prescribe: “Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”.

b) El precepto del artículo 19 N° 3, inciso 5°, que impone al legislador el deber de “establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos.

c) El artículo 19 N° 7, letra i), que concede derecho a indemnización a quien hubiere sido sometido a proceso o condenado en cualquier instancia por resoluciones judiciales

³⁹ S.C.A. de Valdivia “García con alcalde de Purranque”, Rol 10.202-99.

⁴⁰ Reyes Riveros, Jorge, *Invalidación de actos administrativos*, Editorial Lexis Nexis Chile, (agosto de 2002), página 28.

⁴¹ Ibid.

⁴² Id., páginas 53 y 54.

injustificadamente erróneas o arbitrarias.

d) El artículo 19 N° 20, respecto de la prohibición de establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos, y

e) También la norma del artículo 19 N° 22, que consagra la no discriminación arbitraria en materia económica.

Del conjunto de las disposiciones constitucionales expuestas, y aunque no existe una disposición expresa y genérica que implique la prohibición para los órganos del Estado de actuar arbitrariamente, se desprende tal interdicción de la arbitrariedad. A mayor abundamiento, el artículo 2 de la LOCBGAE en su parte final, refiriéndose a los órganos de la Administración (dentro de los cuales lógicamente se encuentran las municipalidades) expresa que “*todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes.*” En consecuencia, sostenemos que el reclamo de ilegalidad municipal no sólo es procedente contra las resoluciones u omisiones que contravienen las leyes propiamente tales y las categorías asimiladas a éstas, sino también contra aquellas de carácter arbitrario provocadas por el alcalde de la comuna o alguno de sus funcionarios.

3.2. Relación con el recurso de casación en el fondo y con el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad

Tratándose del recurso de casación en el fondo, la causal o motivo que justifica su procedencia, conforme lo dispone el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil, es la *infracción de ley* con influencia sustancial en lo dispositivo de la sentencia. Se sostiene que la historia fidedigna del establecimiento del precepto antes mencionado permite sostener que la palabra *ley* ha sido utilizada por el legislador en un sentido amplio, comprendiendo “no solamente las leyes constitucionales sino, además, otros actos o hechos que se hallan estrechamente vinculados a tal concepto”:⁴³, por tanto, se incluye en la expresión *ley* del artículo 767 del Código de Procedimiento Civil a la Constitución Política de la República; Leyes Interpretativas de la Constitución, Leyes Orgánicas Constitucionales, Leyes de Quórum Calificado y Leyes Comunes; Tratados Internacionales; la Costumbre, siempre y cuando el legislador autorice su aplicación y se acredite legalmente; la Ley Extranjera; los Decretos Leyes y Decretos con Fuerza de Ley. Se discute, sin embargo, la procedencia del recurso respecto de la denominada “Ley del Contrato”.

Según Casarino, “escapan del campo de actuación del recurso de casación en el fondo las infracciones a las *ordenanzas generales, los reglamentos y los decretos supremos*, por ser ellos emanados de uno solo de los Poderes Públicos y no constituir leyes en sentido formal; como también acontece con las infracciones de los *autos acordados* y de las *circulares* que emanan del Poder Judicial, las cuales indudablemente tampoco revisten el carácter jurídico de leyes”:⁴⁴.

Con respecto al recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, se ha sostenido

⁴³ Casarino Viterbo, Mario, op. cit., en nota 11, página 367.

que no se encuentran incluidos en la voz *precepto legal* que utiliza el artículo 80 de la Constitución Política, desde las simples providencias y órdenes escritas, hasta los decretos, reglamentos y ordenanzas. En consecuencia, sí forman parte de dicho concepto: las leyes, en sus diversas especies (orgánicas constitucionales, de quórum calificado y ordinarias); los decretos con fuerza de ley; los decretos leyes y los tratados internacionales, salvo aquellos que se refieren a derechos humanos y que hayan sido ratificados por Chile y que se encuentren vigentes:⁴⁵ .

Conforme lo ha entendido la jurisprudencia expuesta en el apartado precedente, el alcance dado a la expresión *ilegalidad* del artículo 140 de la LOCM, es similar a los reseñados en los párrafos precedentes respecto del recurso de casación en el fondo y el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. No obstante, para nosotros, el alcance de la expresión *ilegalidad*, en el caso de la LOCM, es más amplio pues creemos que debe entenderse que hace referencia a toda actuación que sea contraria a Derecho, entendido éste en su más amplia acepción.

3.3. Categorías o clases de *ilegalidad*

La doctrina:⁴⁶ afirma que el quebrantamiento de las normas constitucionales o legales constitutivo del vicio de *ilegalidad*, puede provenir de: incompetencia de la autoridad edilicia para emitir el acto, de los vicios de forma cometidos al emitirlo, siempre que éstos sean sustanciales, o de los vicios de fondo, en cuanto la actuación viole el contenido o el fin perseguido por la norma. Analicemos cada uno de estos supuestos.

3.3.1. Incompetencia de la autoridad

Se presenta cuando el alcalde o alguno de sus funcionarios dictan resoluciones o adoptan acuerdos fuera de la órbita de atribuciones que las leyes les han otorgado, sea en razón de la materia, sea en razón del territorio predeterminado para el ejercicio de sus potestades administrativas.

3.3.2. Vicios de forma

Para que un vicio de forma sea constitutivo de *ilegalidad*, las formalidades transgredidas deben ser sustanciales, es decir, deben afectar la validez del acto, provocando, por tanto, su nulidad. Como ejemplo de este vicio encontramos la

situación de una resolución adoptada por el alcalde sin el acuerdo del concejo municipal, cuando la ley así lo exige.

⁴⁴ Id., página 372.

⁴⁵ Verdugo Marinkovic, Mario, Pfeffer Urquiaga, Emilio, Nogueira Alcalá, Humberto, *Derecho Constitucional*, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, primera edición (1994) páginas 223 y 224.

⁴⁶ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 720.

3.3.3. Vicios de fondo

Los vicios de fondo de que adolece el acto u omisión pueden referirse “a la ilegalidad del contenido de la resolución en cuanto infrinja abiertamente los preceptos de la Carta Fundamental, de las leyes generales o especiales, o de las disposiciones que norman las actuaciones edilicias: sea en cuanto a su contenido mismo, a su oportunidad, a su conveniencia, a los medios de llevarlas a cabo, o a los efectos perseguidos”:⁴⁷ .

4. Legitimación activa

Es tal vez uno de los aspectos del reclamo de ilegalidad municipal que ha sufrido más modificaciones desde la dictación de la Ley de Municipalidades de 1854 hasta el día de hoy. En efecto, las leyes de 1854, 1891 y la ley 11.860 de 1955, conferían legitimación para interponer el reclamo de ilegalidad a *cualquier ciudadano*:⁴⁸ . Posteriormente el DL N° 1.289 otorgó legitimación a *cualquier persona*, mientras que el artículo 140 de la actual LOCM, en sus letras a) y b) reconoce legitimación para reclamar a *un particular*:⁴⁹ .

Ahora bien, de lo prescrito por las letras a) y b) del artículo 140 de la LOCM, se desprende que la legitimación para deducir el reclamo de ilegalidad municipal dependerá de la naturaleza de la resolución u omisión reclamada, en el sentido de si éstas afectan el interés general de la comuna o producen un agravio a algún particular. Analicemos pues, cada una de estas situaciones.

4.1. Resoluciones u omisiones ilegales que afecten el interés general de la comuna

La LOCM no ha definido lo que debe entenderse por *interés general de la comuna*, sin embargo, la Corte Suprema, ha expresado que dicho interés “consiste en que las instituciones de la República funcionen adecuadamente de tal suerte que puedan cumplir con eficacia sus requerimientos y atender prontamente sus necesidades”:⁵⁰ . Si se reclama de una resolución u omisión municipal estimada ilegal que afecte el interés

⁴⁷ Id., página 721.

⁴⁸ La utilización de la expresión *ciudadano* fue motivo de discusión. Para algunos, ella debía entenderse en su acepción jurídica, es decir, en el sentido que le otorgaba la Constitución Política de la República. Para la doctrina contraria, dicha expresión comprendía a toda persona natural, sin considerar si dicha persona reunía o no los requisitos exigidos por la Constitución para ser considerada ciudadano. Mayores antecedentes sobre esta discusión, revisar: Lobos Domínguez, Rafael Antonio, op. cit., en nota 3, páginas 142 y siguientes.

⁴⁹ El alcance que el legislador quiso otorgar a esta expresión será analizado extensamente en el apartado 4.3. de este capítulo.

⁵⁰ S.C.S., Rol 3.106-2000, Gaceta Jurídica N° 249, marzo de 2001, página 30.

general de la comuna, la LOCM faculta a *cualquier particular* para interponer el reclamo de ilegalidad, transformando este arbitrio en una verdadera *acción popular*.⁵¹

4.2. Resoluciones u omisiones ilegales que causen agravio a un particular

Si se reclama de una resolución u omisión ilegal que provoque un agravio a un particular, solamente él ostentará la legitimación para deducir el reclamo. En este supuesto, el reclamo de ilegalidad municipal se fundamenta, según Caldera:⁵², en un perjuicio que afecte personal e individualmente a uno o más derechos del reclamante, por tanto, la procedencia del reclamo y su admisibilidad a tramitación requieren como requisito sine qua non que el *actor* tenga un motivo plausible de queja, y éste no puede ser sino el interés personal derivado del perjuicio experimentado en sus derechos, a causa de los efectos de una resolución u omisión emanada del órgano municipal.

El reclamante deberá aducir como fundamento de la interposición del arbitrio un derecho subjetivo o un interés legítimo:⁵³ que ha resultado lesionado por la resolución u omisión ilegal. Tratándose de un derecho subjetivo, basta el solo desconocimiento por la autoridad municipal para estimar que el titular de dicho derecho ha experimentado un agravio que lo faculta para deducir el reclamo de ilegalidad. Distinta es la situación si el reclamante argumenta como supuesto para interponer el reclamo de ilegalidad un interés legítimo lesionado, pues es necesario que esta lesión afecte al reclamante de manera actual e inmediata, recayendo el agravio particular y directamente sobre su persona o bienes. Se sostiene que, “es irrelevante el carácter material o inmaterial del interés ostentado, ya que éste indistintamente podría ser de naturaleza económica o pecuniaria, como de neta índole moral, estética, recreativa, ornamental o sanitaria, etcétera”.⁵⁴

4.3. Falta de legitimación activa de los funcionarios municipales

⁵¹ El concepto de acción popular está consagrado en el artículo 2333 del Código Civil, que dispone: “*Por regla general, se concede acción popular en todos los casos de daño contingente que por imprudencia o negligencia de alguien amenace a personas indeterminadas*”.

⁵² Caldera Delgado, Hugo, “Sistema de la Responsabilidad en la Ley Orgánica de Municipalidades (DL. N° 1.289/76)”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales*, Tomo LXXVIII, (septiembre a diciembre de 1981), página 107.

⁵³ *Derecho subjetivo*, “es, en general, todo aquél que particularmente ostenta una persona y que, en virtud del reconocimiento inmediato y directo que le dispensa la ley, debe ser respetado por toda persona y aun por la propia autoridad administradora, cualidad esta última que le otorga también el nombre de ‘derecho administrativo’”. Por su parte, interés legítimo, “es aquel interés de índole general que, en razón de estar más vinculado a la conveniencia pública que a la privada, no se encuentra tutelado en forma directa en favor de una o más personas determinadas, sino que, en beneficio de todos los ciudadanos, el legislador le dispensa protección mediata o indirecta, (que también alcanza y favorece remotamente a cada individuo), a través del respeto u observancia del derecho objetivo” Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 732.

⁵⁴ Id., página 733.

Como una consecuencia de la expresión *particular* que utiliza el artículo 140 de la LOCM, debemos sostener, que no están legitimados para reclamar los funcionarios municipales y, en general, cualquier otro funcionario público, obrando en su calidad de tales. La doctrina:⁵⁵ confirma la opinión anterior, al señalar que la expresión *cualquier particular* que emplea la LOCM ha sido utilizada de acuerdo con su sentido natural y obvio, esto es, de persona natural o jurídica de índole privada, excluyendo, por tanto, la posibilidad de que el reclamo de ilegalidad municipal pueda interponerse por funcionarios públicos o municipales, en sus calidades de tales.

El Decreto Ley N° 1.289 de 1976, en su artículo 5° transitorio contemplaba la posibilidad de que los funcionarios municipales pudiesen interponer el reclamo de ilegalidad municipal. Así se deduce del inciso final de dicho artículo, que expresaba, “*No obstante en el mismo fallo la Corte de Apelaciones podrá ordenar a la Municipalidad el pago de las remuneraciones no percibidas por el reclamante*”. Habiéndose derogado dicha norma en el actual artículo 140 de la LOCM, debemos concluir necesariamente que el legislador pretendió excluir a los funcionarios municipales como titulares del reclamo de ilegalidad. El cambio introducido por la Ley 18.695 buscaba que el reclamo de ilegalidad municipal no fuera “utilizado por los funcionarios municipales, (...) pues éstos deben ceñirse a las normas estatutarias que se dicten para tales efectos, conforme el principio general que rige en tal materia para los funcionarios de la Administración del Estado. La Comisión Conjunta no consideró que fuera procedente que los funcionarios municipales utilizaran un procedimiento de excepción para discutir las resoluciones de carácter administrativo que los afectaren. Para lograr el objetivo anterior, se precisó que será cualquier particular el que podrá reclamar, y no cualquier ‘persona’ como señalaba el artículo 5° transitorio antes citado. Ello tomando en cuenta la diferencia que existe entre una persona que reviste la calidad de funcionario municipal –esto es, empleado público- y otra que, como persona, se sitúa frente a la municipalidad como un particular”:⁵⁶. Queda claro, entonces, que la voz *particular* se utilizó para impedir que funcionarios municipales o de otro organismo público utilicen este medio de control de legalidad.

La jurisprudencia confirma la conclusión anterior, afirmando que, “el reclamante no es cualquier particular, pues sin duda es parte de los funcionarios del municipio, teniendo entonces un procedimiento de reclamación propio, ajeno al presente recurso, y dentro del sumario administrativo respectivo”:⁵⁷. Por tanto, se manifiesta la imposibilidad de los funcionarios municipales para interponer el reclamo de ilegalidad municipal, reservándose la legitimación activa solamente a los particulares. Por otra parte, desde que ya no se utiliza la expresión *persona*, es posible afirmar que no se requiere poseer personalidad jurídica para interponer el reclamo, pudiendo deducirlo, por tanto, un conjunto de

⁵⁵ Id., página 731.

⁵⁶ “Informe del proyecto de Ley Orgánica Constitucional sobre Municipalidades y Consejos de Desarrollo Comunal”, Comisión Conjunta de la Honorable Junta de Gobierno, Secretaría de Legislación, Boletín N° 874-06, 1988, citado por Ferrada Bórquez, Juan Carlos en “El control en el municipio después de la reforma de la Ley 19.602 de 1999”, *Revista de Gobierno y Administración del Estado*, año 7, N° 78 (enero de 2000), nota al pie N° 34, página 139.

⁵⁷ S.C.A. de Puerto Montt “Gómez con alcalde de Palena”, Rol 8.631.

individuos pertenecientes a una institución que no cuente con dicha personalidad.

En este punto cabe preguntarse si los profesionales y trabajadores que se desempeñan en los servicios de salud y educación administrados por las municipalidades, pueden deducir el reclamo de ilegalidad municipal. Para responder esta interrogante, deberemos precisar si dichos profesionales y trabajadores ostentan la calidad de funcionarios municipales, en cuyo caso, naturalmente, no se encuentran legitimados activamente para reclamar. En este sentido, según lo ha señalado la jurisprudencia de la Contraloría General de la República:⁵⁸, el concepto de funcionarios municipales del artículo 40 inciso 2° de la LOCM, alcanza a quienes se desempeñan en los servicios de salud y educación, administrados directamente por los municipios, por cuanto, cualesquiera que sean las normas que regulen sus vínculos con el respectivo organismo, (Código del Trabajo u otros cuerpos legales) debe entenderse que tales cuerpos legislativos constituyen el estatuto de sus derechos y obligaciones, más no el elemento que determina su condición funcionaria, la que siempre se encuentra vinculada a la naturaleza jurídica del empleador, en este caso, el municipio. En consecuencia, la jurisprudencia administrativa considera a los profesionales y trabajadores que se desempeñan en los servicios de salud y educación, administrados directamente por las municipalidades como funcionarios del municipio. Del mismo modo, la jurisprudencia judicial:⁵⁹, ha sostenido la improcedencia del reclamo de ilegalidad municipal interpuesto por una profesora contra un decreto alcaldicio que la afectó en su calidad funcionaria, por estimar que ella no tenía la calidad de *particular*. Se argumenta que sujetos activos del reclamo de ilegalidad son los *particulares* dado que dicha expresión se refiere, en la acepción del idioma, a *la persona que no tiene un cargo o empleo oficial*. Confirma dicha interpretación la circunstancia que en el precepto legal que establece el reclamo de ilegalidad, esto es, el artículo 140 de la LOCM, se hace una referencia a los *funcionarios* como sujetos pasivos del reclamo, siendo sujetos activos, los *particulares*. Sin embargo, la Corte de Apelaciones de Valdivia, en diversas sentencias:⁶⁰, aceptó la procedencia del reclamo de ilegalidad interpuesto por profesionales y trabajadores de los servicios de educación, administrados por las municipalidades.

4.4. Situación especial del consejo económico y social comunal

Con la reforma introducida por la ley 19.602, que facultó al CESCO para interponer el reclamo de ilegalidad municipal, se ha suscitado una situación bastante particular en la medida que se faculta a un órgano de naturaleza pública para interponer este contencioso administrativo. Según Ferrada:⁶¹, esta situación presenta un serio problema

⁵⁸ Dictámenes 26.411 del año 1989, 23.038 del año 2000 y 39.527 del año 2002, de la C.G.R.

⁵⁹ S.C.A. de Valdivia "Villanueva con alcalde de Valdivia", Rol 13.206-02.

⁶⁰ Véase, "González con alcaldesa de La Unión", Rol 4.437-92, "Araya con alcalde de Lanco", Rol 6.193-95, "Riveros con alcalde de Valdivia", Rol 10.955-00, todas S.C.A de Valdivia, entre otras.

⁶¹ Ferrada Bórquez, Juan Carlos, op. cit., en nota 56, página 140.

formal por cuanto el artículo 80 de la LOCM, prescribe que el alcalde presidirá el consejo económico y social comunal, siendo el representante de dicho organismo ante otras instancias municipales u otros órganos públicos o privados, lo que redundaría en una situación realmente absurda, toda vez que es el alcalde, como presidente de dicho consejo, quien debe presentar el reclamo ante sí mismo, por una ilegalidad cometida por él mismo, debiendo resolver el recurso en sede administrativa. Agrega Ferrada que lo anterior, se podría soslayar, ausentándose el alcalde de la sesión del consejo correspondiente donde se acuerde la presentación del recurso, de modo que comparezca en su presentación el vicepresidente del mismo. En todo caso, considerando la amplia legitimación para interponer el reclamo, estima que se hace innecesario una legitimación específica del consejo económico y social comunal, ya que sus miembros podrían interponer de todas formas la acción, sin necesidad de recurrir a esta norma especial.

5. Agotamiento de la vía administrativa

Este requisito supone, en primer lugar, que se recurra contra la resolución u omisión ilegal ante el alcalde de la comuna respectiva y, posteriormente, que el recurso interpuesto sea rechazado por el alcalde. Analizaremos separadamente ambos presupuestos.

5.1. Recurso previo ante el alcalde contra una resolución u omisión ilegal

Quien se encuentre legitimado activamente para interponer el reclamo de ilegalidad municipal deberá recurrir, previamente, ante el alcalde de la comuna donde se dictó la resolución o provocó la omisión ilegal. Para Núñez:⁶² ésta vía previa busca otorgar a la administración la posibilidad de enmendar sus propios errores. Supone este requisito, por tanto, la presentación de una acción de naturaleza administrativa, que se interpone directamente ante el alcalde de la propia municipalidad, contra las resoluciones u omisiones ilegales de él mismo o de sus funcionarios (artículo 140, letra a) de la LOCM).

La necesidad de recurrir previamente ante el alcalde es confirmada por diversas sentencias, considerándose un requisito de interposición o de procedibilidad del reclamo ante la Corte de Apelaciones:⁶³ . Consecuencialmente, si se acoge un reclamo de ilegalidad interpuesto directamente ante la Corte de Apelaciones, procede invalidar el fallo de oficio por adolecer del vicio de casación en la forma de incompetencia del tribunal:⁶⁴ .

5.1.1. Plazo para deducir el recurso ante el alcalde

⁶² Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 729.

⁶⁴ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 742.

El plazo para accionar administrativamente ante el alcalde es de 30 días, según disponen las letras a) y b) del artículo 140 de la LOCM. Tratándose de las omisiones estimadas ilegales, éste plazo se cuenta desde el momento del requerimiento, es decir, desde que el particular requiere a la autoridad administrativa para que cumpla con su obligación legal. Por su parte, para recurrir contra las resoluciones del alcalde o sus funcionarios, el plazo de 30 días se cuenta desde la fecha de publicación de la resolución, si es de aquellas que afectan el interés general de la comuna y, tratándose de una resolución que cause agravio a uno o más administrados, el plazo se cuenta desde la fecha de la notificación administrativa de la resolución impugnada. En cuanto a las características que presenta este plazo, podemos señalar que se trata de un plazo legal, de carácter fatal:⁶⁵ , y de días hábiles.

Debemos señalar que en la antigua Ley de Municipalidades N° 11.860 de 1955, el plazo para recurrir ante el alcalde era distinto: respecto de las resoluciones u omisiones de interés general, el plazo era de 60 días y, tratándose de actuaciones que produzcan agravio a un particular, el plazo era de 15 días.

5.1.2. Formalidades del recurso ante el alcalde

La LOCM no señala formalidad alguna para la interposición del recurso administrativo ante el alcalde, no obstante, se ha planteado, en relación con lo prescrito en la letra d) del artículo 140 que este precepto es aplicable tanto al recurso previo en vía administrativa, como al reclamo jurisdiccional ante la Corte de Apelaciones respectiva:⁶⁶ . Por tanto, el recurso ante el alcalde deberá deducirse por escrito e indicar el acto u omisión que se impugna, él o los preceptos legales que se estiman vulnerados, la forma como se ha producido la infracción y, por supuesto, la forma como esa infracción perjudica al recurrente en caso de alegarse un perjuicio. En otras palabras, el recurso administrativo ante el alcalde deberá ser fundado, esto es, requiere la expresión de los hechos y los fundamentos de derecho que, en concepto del recurrente, demuestren que las actuaciones del alcalde o sus funcionarios revisten el carácter de ilegales. Por último, es preciso que en el recurso se formulen las peticiones concretas, esto es, qué se persigue con la interposición del recurso, vale decir, si la anulación total o parcial de la resolución

⁶³ S.C.A. de Temuco “Grass con alcalde de Temuco”, Rol 422-94: “Que es requisito para la interposición del recurso de ilegalidad contra resoluciones u omisiones de la municipalidad, el haber planteado previamente en la sede administrativa reclamo respecto de esa resolución u omisión”. S.C.A. de Valdivia “Retamales con alcalde de Los Lagos”, Rol 7.976-97: “Que en el caso sub-lite no se ha deducido reclamo alguno en contra de alguna resolución u omisión de la Municipalidad, reclamo que es un requisito de procedibilidad para interponer un reclamo de ilegalidad ante una Corte de Apelaciones”. En el mismo sentido, “Vera con alcalde de Río Bueno”, Rol 9.596-99 y “Weisser con alcalde de Corral”, Rol 4.705-93, ambas S.C.A. de Valdivia; S.C.A. de Puerto Montt “Rojas con alcalde de Hualaihué”, Rol 7.819; y S.C.A. de Temuco “Granzotto con alcalde de Temuco”, Rol 16-92.

⁶⁵ Confirma la característica de la fatalidad del plazo la S.C.A. de Valdivia “Araya con alcalde de Lanco”, Rol 6.193-95, al expresar: “Que en los términos en que está concebido, el plazo otorgado al particular para impugnar la resolución alcaldicia es fatal, de manera que vencido se extingue su derecho para atacarlo”.

⁶⁶ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 735.

ilegal y su reemplazo por otra, o la ejecución o reparación de la omisión recurrida, por parte del alcalde o funcionarios municipales a quienes afecte la impugnación. Se podrá solicitar, además, la suspensión del cumplimiento de la resolución impugnada, conforme señalaremos a continuación.

5.1.3. Efectos de la interposición del recurso ante el alcalde

La interposición del recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, en virtud de la presunción de legalidad, imperatividad y exigibilidad, que caracterizan a los actos de la administración. Sin perjuicio de lo anterior, según prescribe el artículo 57 de la Ley N° 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Organos de la Administración del Estado, a solicitud expresa y fundada del recurrente, la autoridad llamada a resolver el recurso, esto es, el alcalde de la comuna respectiva, podrá suspender su ejecución, cuando concorra cualquiera de las circunstancias siguientes:

 Cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere provocar daño irreparable, o,

 Cuando su ejecución pudiere hacer imposible el cumplimiento de lo que se resuelva, en caso que el alcalde acoja el recurso.

5.1.4. Tramitación del recurso ante el alcalde

La LOCM no regula la tramitación del recurso al interior de la municipalidad. Sólo hace referencia a la certificación que practica el secretario municipal (quien es ministro de fe) respecto del transcurso del plazo de quince días desde la presentación del recurso. Así prescribe la letra d) del artículo 140. Por lo anterior, la doctrina:⁶⁷ sostiene que una vez presentado el recurso, el alcalde pedirá informe al departamento jurídico de la municipalidad a fin de que se pronuncie sobre la procedencia del recurso, y de la legalidad de la resolución u omisión impugnada. La emisión del informe señalado y la substanciación total del recurso no pueden exceder el plazo de quince días a contar de la fecha de su presentación, por cuanto, si no existiere un pronunciamiento dentro de dicho término, el recurso se tendrá por rechazado, conforme prescribe la letra c) del artículo 140 de la LOCM.

5.1.5. Fallo del recurso por parte del alcalde

Puede acontecer que el alcalde, encontrando fundado el recurso, lo acoja y proceda a invalidar la resolución impugnada y pronuncie otra en su reemplazo (si ello fuere pertinente) u ordene que se subsane la omisión, según los casos. También podría acontecer que el alcalde, dentro del plazo señalado en la ley, esto es, dentro del término de quince días de interpuesto el recurso, lo desestime, total o parcialmente, resolviendo mantener la resolución impugnada o manteniendo la omisión que se le reprocha. Puede presentarse una tercera alternativa, consistente en el silencio del alcalde frente al recurso, dejando transcurrir el plazo legal establecido para resolverlo. La ley contempla esta circunstancia, y le atribuye el efecto de entender rechazado el recurso, lo que no es

⁶⁷ Id., página 736.

mas que una aplicación de lo que la doctrina denomina “silencio negativo”.

La resolución alcaldicia que falle el recurso administrativo, debe ser notificada por el secretario de la municipalidad personalmente o por cédula, dejada en el domicilio del recurrente. Se señala que para la eficacia de esta notificación no es suficiente un simple aviso efectuado por medio de un oficio o de carta certificada, a menos que el recurrente no tenga casa ni domicilio en la comuna: ⁶⁸.

5.2. Rechazo del recurso por parte del alcalde

Como puede apreciarse, la letra d) del artículo 140 de la LOCM contempla dos situaciones distintas: por una parte, el rechazo del recurso mediante resolución fundada y, por otra, el rechazo por falta de pronunciamiento dentro de plazo. Ambas situaciones, como se aprecia, producen el mismo efecto, esto es, facultar al particular para reclamar ante la Corte de Apelaciones. Creemos necesario confrontar estas situaciones con las distintas formas de manifestación de la voluntad que, tradicionalmente se han reconocido en el Derecho Civil, es decir, la manifestación expresa, también denominada explícita o directa; la manifestación tácita, implícita o indirecta; y, eventualmente, manifestación de voluntad a través del silencio. Ciertamente, la letra d) incluye la manifestación de voluntad expresa y el silencio del alcalde como manifestación de su voluntad. Sin embargo, la ley no prevé la posibilidad de un rechazo tácito del recurso administrativo por parte del alcalde. Surge, por tanto, la interrogante acerca de si es posible interponer el reclamo ante la Corte de Apelaciones, fundado en un rechazo tácito del recurso administrativo.

Para resolver la interrogante planteada en el párrafo precedente recordemos que la voluntad tácita, implícita o indirecta es aquella que se infiere de ciertos antecedentes, ya sean éstos acciones positivas u omisiones del individuo. Tratándose del recurso administrativo ante el alcalde, la voluntad tácita requiere que la autoridad edilicia, antes del vencimiento del plazo legal para resolverlo, y sin mediar resolución denegatoria expresa, pronuncie resoluciones o ejecute cualquier clase de actos directamente encaminados a cumplir o confirmar la resolución u omisión tachada de ilegal. Teniendo presente que en este caso la manifestación tácita de voluntad produce los mismos efectos que la manifestación expresa, esto es, ratificar o confirmar la resolución u omisión impugnada, desestimando la ilegalidad planteada, creemos que, aplicando el conocido aforismo que reza: *donde existe la misma razón debe existir la misma disposición* es posible interponer el reclamo de ilegalidad municipal si el recurso administrativo fue rechazado tácitamente por el alcalde de la comuna.

5.2.1. Rechazo del recurso por resolución fundada del alcalde

Esta situación se encuentra contemplada en la letra d) del artículo 140 de la LOCM. Este rechazo puede fundarse “ora en la improcedencia en derecho de la reclamación; ora en la ineffectividad de los hechos en que se fundamenta; ora en la circunstancia de haber sido presentada fuera de plazo”: ⁶⁹, y se concretará en la dictación por parte del alcalde de

⁶⁸ Id., páginas 737-738.

una resolución que se denomina decreto denegatorio. Ahora bien, creemos que no se debe realizar una interpretación restrictiva de esta norma, en el sentido de exigir que la resolución denegatoria del alcalde deba ser *fundada*. En efecto, resultaría absurdo y apartado de toda lógica privar al particular de la posibilidad de reclamar ante la Corte de Apelaciones en caso que la resolución del alcalde no fuese fundada, dado que en esta situación, al igual que en el caso de resolución denegatoria fundada, el agravio al particular es idéntico.

5.2.2. Rechazo del recurso por falta de pronunciamiento del alcalde dentro del termino legal

De acuerdo con lo prescrito en el artículo 140 letra c) de la LOCM, el recurso administrativo se considera rechazado si el alcalde no se pronuncia dentro del término de quince días, contados desde la fecha de su recepción en la municipalidad. Esta situación supone el silencio del alcalde ante la interposición del recurso. Dicha falta de pronunciamiento se considera para todos los efectos legales como un rechazo del arbitrio deducido. Para acreditar dicho rechazo del recurso por falta de pronunciamiento, bastará que el recurrente obtenga, del secretario municipal, un certificado que acredite la fecha de presentación del recurso y la circunstancia de no haberse pronunciado el alcalde dentro del término fatal de quince días contados desde su recepción en la oficina de partes de la municipalidad.

Conforme prescribía el artículo 5° transitorio del DL N° 1.289, para que se produzcan los efectos del silencio negativo, no bastaba con el transcurso del plazo legal de quince días con que contaba el alcalde para pronunciarse, sino que se exigía una actuación del recurrente, que consistía en requerir formalmente el pronunciamiento de la máxima autoridad municipal, es decir, en emplazarlo por escrito. Si requerido de la forma mencionada, el alcalde no respondía o si, habiendo respondido, resuelve negativamente el recurso, recién, entonces se consideraba rechazado el arbitrio. Debemos señalar, además, que la Ley N° 11.860 en su artículo 115 inciso tercero establecía que si el alcalde no se pronunciaba dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la presentación del reclamo; debía hacerlo en la primera sesión ordinaria o extraordinaria de la Corporación, y si ello no se producía, se tenía por aceptado el reclamo.

6. Que el reclamo sea interpuesto dentro del plazo legal establecido

La LOCM establece un plazo de 15 días para interponer el reclamo de ilegalidad municipal ante la Corte de Apelaciones respectiva, conforme lo prescribe la letra d) del artículo 140.

⁶⁹ Id., página 742.

6.1. Momento a partir del cual comienza a correr el plazo

Para determinar el momento a partir del cual comienza a correr este plazo, debemos distinguir entre el rechazo del recurso ante el alcalde por falta de pronunciamiento, el rechazo por resolución fundada y el denominado rechazo tácito del recurso. A continuación analizaremos estas diversas situaciones.

6.1.1. Rechazo del recurso por falta de pronunciamiento

Si el recurso administrativo es rechazado por falta de pronunciamiento del alcalde dentro del término legal, el plazo para reclamar ante la Corte de Apelaciones se cuenta desde el vencimiento de dicho término. Esta circunstancia deberá certificarla el secretario municipal. Dicho certificado deberá acompañarlo el reclamante al momento de interponer el arbitrio.

6.1.2. Rechazo del recurso por resolución fundada del alcalde

Si el alcalde rechazó el recurso administrativo mediante la dictación de una resolución fundada, el plazo de 15 días se cuenta desde la notificación de dicha resolución, realizada personalmente o por cédula dejada en el domicilio del reclamante, según dispone la letra d) del artículo 140 de la LOCM.

6.1.3. Rechazo tácito del recurso

De acuerdo con lo manifestado en el apartado 5.2., en el caso del rechazo tácito del recurso, creemos que el plazo de 15 días para interponer el reclamo de ilegalidad municipal se cuenta desde la fecha de realización del acto que tácitamente desestima el recurso ante el alcalde.

6.2. Características del plazo

En cuanto a las características del plazo, podemos decir que:

a) Se trata de un plazo de carácter fatal, ya que la norma legal exige perentoriamente que el reclamo de ilegalidad debe entablarse *dentro* de cierto término legal.

b) Atendiendo al origen del plazo, podemos manifestar que se trata de un plazo legal, por cuanto lo fija la ley.

c) Es improrrogable, por cuanto sólo los términos judiciales admiten prórroga, según el artículo 68 del Código de Procedimiento Civil.

d) Es un plazo de días hábiles. Esta característica se desprende de lo prescrito por el artículo 142 de la LOCM al disponer que los plazos de días establecidos en dicha ley serán de días hábiles, estableciendo en su inciso segundo diversas excepciones, dentro de las cuales no figura el plazo que nos ocupa. En consecuencia, se suspende durante los días feriados. No obstante la claridad de este artículo, son muchos los casos en que,

por ignorancia o quizá por exceso de astucia, el reclamante o la municipalidad han querido ver en éste, un plazo de días corridos. Sin embargo, la jurisprudencia confirma el carácter de días hábiles que presenta este término:⁷⁰.

e) Por tratarse de un plazo de días, han de ser éstos completos, corriendo hasta la medianoche del último día del plazo.

El que sólo pueda reclamarse dentro del plazo legal implica una evidente limitación en la posibilidad de ejercer un control jurisdiccional eficaz de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad. Sin embargo, el ordenamiento jurídico chileno también contempla otros arbitrios para impugnar la actividad municipal, conforme lo señalaremos en el capítulo quinto de este trabajo.

7. Que se cumplan los demás requisitos formales

Los requisitos formales exigidos para la interposición del reclamo de ilegalidad municipal son los siguientes:

1. Escrituración.
2. Patrocinio de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión.
3. Formalidades propias del reclamo.

7.1. Escrituración

No cabe duda que el reclamo debe deducirse por escrito. La propia LOCM exige este requisito en la letra d) del artículo 140, al expresar: “El reclamante señalará en su escrito...”.

7.2. Patrocinio de abogado habilitado para el ejercicio de la profesión

Dicha exigencia emana, según la doctrina:⁷¹, de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 18.120 que establece normas sobre comparecencia en juicio, según el cual la primera presentación de cada parte o interesado en asuntos contenciosos deberá ser patrocinada por un abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, debiendo, en consecuencia, interponerse el reclamo, personalmente por el agraviado, o representado por abogado habilitado, o por procurador del número. Si comparece personalmente, en todo caso debe designar abogado habilitado que lo patrocine en el arbitrio, sin perjuicio que, además,

⁷⁰ S.C.A. de Puerto Montt “Weil con alcalde de Puerto Varas”, Rol 6.786: “Que estos sentenciadores concordando con el señor Fiscal, estiman que los plazos que la ley contempla para reclamar y para el cómputo en el caso del silencio de la autoridad, deben entenderse como plazos de días hábiles y no de días corridos”.

⁷¹ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 746.

pueda designar un procurador de número que lo represente.

La jurisprudencia no ha compartido la exigencia de este requisito al expresar, “Que si bien toda primera presentación de un interesado ante un tribunal debe ser patrocinada por un abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, como lo señala el artículo 1° de la ley 18.120, no es menos cierto que no existe alguna norma que establezca esta exigencia en forma perentoria en la materia que nos ocupa, y se limita la ley 18.695 a conceder acción a todo particular para deducir el reclamo, requisito que frustraría las expectativas de quienes quisieran hacer uso de esta vía”: ⁷² .

7.3. Formalidades propias del reclamo de ilegalidad

Dichas exigencias las contiene, específicamente, la letra d) del artículo 140 de la LOCM. La doctrina: ⁷³ sostiene que estos requisitos exceden no sólo el contenido mínimo que debe contener una demanda en juicio ordinario civil de mayor cuantía o en el juicio sumario, sobrepasando, además, el contenido de fondo exigido para la interposición del recurso de apelación, siendo comparable solamente con los requisitos exigidos para la admisibilidad del recurso de casación. Al exigir estos requisitos, el legislador sometió el reclamo de ilegalidad a un verdadero examen de admisibilidad; en consecuencia, si en el escrito respectivo no se cumple con las exigencias contempladas en la letra d) del artículo 140 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades el reclamo deberá ser rechazado por inadmisibile.

En consecuencia, para que el reclamo de ilegalidad municipal sea admisible, el reclamante, deberá señalar con precisión: el acto u omisión objeto del reclamo, la norma legal que se supone infringida, la forma como se ha producido esta infracción y las razones por las cuales el acto u omisión le perjudican. A continuación, analizaremos cada uno de estos requisitos.

7.3.1. Acto u omisión objeto del reclamo

El reclamante deberá señalar, precisamente, la resolución impugnada, indicando su fecha, naturaleza, contenido y la designación del funcionario municipal que la dictó. La jurisprudencia analizada no ha sido uniforme al momento de precisar la resolución objeto del reclamo de ilegalidad. Por una parte: ⁷⁴ , se ha sostenido mayoritariamente, que la resolución objeto del reclamo de ilegalidad municipal es aquella contra la cual se recurrió

⁷² S.C.A. de Valdivia “González y otro con alcaldesa de La Unión”, Rol 4.437-92. Asimismo, la C. A. de Valdivia aceptó la comparecencia sin patrocinio de abogado habilitado en “Bravo con alcalde de Corral”, Rol 8.915-98 y “Retamales con alcalde de Los Lagos”, Rol 7.976-97.

⁷³ Caldera Delgado, Hugo, op. cit., en nota 52, página 109.

⁷⁴ S.C.A. de Valdivia “Martabid con alcalde de Osorno”, Rol 3.215-91: “Que, es evidente que el reclamo debe apuntar a la resolución que le causa agravio a la parte afectada, en este caso, la contenida en el Decreto Alcaldicio N° 010 y no contra el Decreto N° 137 que resolvió su interpelación al Alcalde de aquel decreto...”. En el mismo sentido, “Sociedad Plásticos SEMAR Ltda. con alcalde de Osorno”, Rol 3.031-90, “González con alcalde de Panguipulli”, Rol 8.413-97, ambas S.C.A. de Valdivia.

previamente ante el alcalde de la comuna respectiva, por ocasionar un agravio al recurrente. La tesis minoritaria:⁷⁵ sostiene que la resolución del alcalde que rechaza el recurso administrativo, produciendo el agotamiento de dicha vía, también ocasiona un agravio al reclamante, por lo cual no existe inconveniente para que dicha resolución sea objeto del reclamo de ilegalidad municipal.

Si se reclama contra una omisión, debe indicarse con exactitud la manera en que el alcalde o algún otro funcionario incurrió en dicha omisión ilegal.

7.3.2. Norma legal que se supone infringida

Según prescribe la letra d) del artículo 140 de la LOCM, se debe señalar con precisión la norma legal que se supone infringida. La jurisprudencia:⁷⁶ ha confirmado la exigencia perentoria de este requisito. Sin embargo, mediante una interpretación menos estricta de este requisito, la Corte de Apelaciones de Temuco:⁷⁷ declaró que la cita errónea de las normas legales no puede servir de fundamento para declarar inadmisibile el reclamo.

Para nosotros, la expresión *norma legal* que utiliza la letra d) del artículo 140 de la LOCM debe entenderse en concordancia con el alcance que hemos atribuido a la expresión *ilegalidad* en el epígrafe 3.1.. En este sentido, deberá indicarse, precisamente, cuál o cuáles son los órdenes jurídicos que se estiman vulnerados por la resolución u omisión municipal.

7.3.3. Forma como se ha producido la infracción

Esta exigencia se refiere a la forma en que el alcalde o alguno de los funcionarios municipales han transgredido la legalidad, esto es, se debe describir, con toda precisión, la manera en que la ley ha sido burlada. Se deberá enunciar determinadamente el modo como el funcionario municipal ha incurrido en la ilegalidad, formal o de fondo, en que se basa el reclamo:⁷⁸ .

Si el reclamante no señaló con precisión la forma como se ha producido la infracción de las normas legales, la jurisprudencia ha sostenido que dicho reclamo debe rechazarse:⁷⁹ . Sin embargo, otro sector de la jurisprudencia:⁸⁰ , sostiene que así como

⁷⁵ S.C.A. de Temuco “Publietapa Limitada con alcalde de Temuco”, Rol 10-91: “La recurrente se sintió agraviada por la adjudicación y por eso reclamó en su contra y el oficio 154, que contiene la resolución de dicha reclamación, también le causa agravio hay por lo tanto una cadena procesal lógica en todo lo actuado hasta llegar a la vista de la causa y estado de fallo por esta Corte”.

⁷⁶ S.C.A. de Puerto Montt “Gómez con alcalde de Palena”, Rol 8.631: “Como manda el artículo 136 letra d) de la ley 18.695, es imperativo referir la norma legal infringida al presentar el reclamo...”

⁷⁷ S.C.A. de Temuco “López con alcalde de Temuco”, Roles 25-94 y 138-94.

⁷⁸ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 746.

⁸⁰ S.C.A. de Temuco “López con alcalde de Temuco”, Rol 25-94.

la cita errónea de las normas legales infringidas no puede ser motivo para declarar inadmisibles el reclamo de ilegalidad, tampoco la errónea o insuficiente consideración de la manera como tales normas se infringen puede considerarse para declararlo inadmisibles.

7.3.4. Razones por las cuales el acto u omisión perjudican al reclamante

Este requisito no es una exigencia general, sólo se requiere en la medida que se alegue un perjuicio, por tanto, el reclamante debe señalar precisamente los motivos fácticos y jurídicos por los cuales considera que la resolución u omisión ilegal le provocan un agravio o perjuicio, requisito que no es exigible cuando se reclama de actos u omisiones que afectan el interés general de la comuna, por la vía de acción popular:⁸¹ .

7.3.5. Señalar las peticiones concretas sometidas a la decisión del tribunal

A nuestro juicio, además, de los requisitos precedentemente expuestos, es conveniente que el reclamante indique las peticiones concretas que somete a la decisión de la Corte de Apelaciones respectiva. Obviamente, la omisión de estas peticiones no determina la inadmisibilidad del reclamo. Estas peticiones serán: la anulación de la resolución reclamada, la dictación de la sentencia de reemplazo, la declaración del derecho a los perjuicios y/o la dictación por la Corte de una orden de no innovar.

7.3.5.1. Anulación de la resolución objeto del reclamo.

Si se impugna una resolución ilegal, el reclamante deberá solicitar la anulación total o parcial de la resolución reclamada. La posibilidad de solicitar la anulación del acto impugnado no está expresamente contemplada en la LOCM. Sin embargo, es conveniente solicitar en el escrito la anulación de la actuación reclamada.

7.3.5.2. Dictación de la sentencia de reemplazo

Igualmente, es conveniente que el reclamante solicite expresamente a la Corte de Apelaciones la dictación de la sentencia de reemplazo, por cuanto si el tribunal acoge el reclamo de ilegalidad, decidirá u ordenará en la sentencia, la dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o reemplazar la resolución anulada, según prescribe la letra h) del artículo 140 de la LOCM.

7.3.5.3. Derecho a ser indemnizado por los perjuicios

En el evento que la resolución u omisión reclamada produce un perjuicio al afectado, éste podrá solicitar a la Corte de Apelaciones respectiva que declare el derecho a ser

⁷⁹ S.C.A. de Puerto Montt “Weil con alcalde de Puerto Varas”, Rol 6786: “Que de la lectura del reclamo de ilegalidad de fojas ocho fluye con claridad que el recurrente no ha señalado con precisión la forma en que se ha producido la infracción de las disposiciones legales que menciona en su presentación...”, rechazando el reclamo por esta razón.

⁸¹ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 746.

indemnizado por los perjuicios. Esta exigencia está contenida en la letra h) del artículo 140 de la LOCM. Se ha sostenido que si el reclamante no solicita que la Corte de Apelaciones declare el derecho a ser indemnizado por los perjuicios, podrá solicitar que se le indemnicen los perjuicios causados por la acción u omisión municipal en juicio ordinario:⁸² .

7.3.5.4. Que se decrete por la Corte orden de no innovar

En efecto, aun cuando es discutible - conforme se dirá en el epígrafe 2° del capítulo tercero – es necesario que el reclamante solicite expresamente en su escrito que la Corte decrete dicha medida. En todo caso, ella sólo se puede conceder cuando la ejecución del acto impugnado le produzca un daño irreparable al particular.

⁸² Meneses D., Cristian y Coppa H., Enzo, “Alcances del Recurso o Reclamo de Ilegalidad Municipal”, Memoria para optar al Grado Académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Central de Chile, (1999), página 115.

CAPITULO TERCERO. Aspectos procesales del reclamo de ilegalidad municipal

1. Tribunal competente

Conforme dispone la letra d) del artículo 140 de la LOCM el tribunal competente para el conocimiento y fallo del reclamo de ilegalidad es la Corte de Apelaciones respectiva. Ahora bien, la Corte de Apelaciones respectiva será aquella que tenga competencia sobre el territorio donde esté ubicada la municipalidad que pronunció la resolución o incurrió en la omisión ilegal. El reclamo debe interponerse directamente ante la Corte de Apelaciones. En este sentido, se sostiene que, “si el reclamante sólo pide al alcalde que, en caso de no considerar la resolución reclamada, eleve los antecedentes a la Corte de Apelaciones, sin presentarlo directamente ante esta magistratura, este tribunal no puede conocer del asunto”:⁸³ .

⁸³ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 745.

2. Efectos que produce la interposición del reclamo

La interposición del reclamo de ilegalidad municipal no suspende el cumplimiento del acto impugnado, a menos que la Corte de Apelaciones, conforme lo dispone la letra e) del artículo 140 de la LOCM, decrete orden de no innovar. La orden de no innovar tiene como objetivo suspender o paralizar los efectos de la resolución que ha sido impugnada por el reclamo de ilegalidad municipal, cuando su ejecución produzca un daño irreparable al reclamante, por tanto, una vez que ella ha sido ordenada por la Corte de Apelaciones, se suspenderán total o parcialmente los efectos de la actuación municipal reclamada.

Un sector de la doctrina:⁸⁴ ha sostenido que la orden de no innovar sólo procede cuando el reclamante la solicita expresamente a la Corte de Apelaciones por tratarse de un acto cuya ejecución produzca efectos dañosos irreversibles. Se afirma, además, que la exigencia de solicitud expresa de la orden de no innovar se fundamenta en el principio de ejecutoriedad de que gozan las resoluciones administrativas, en cuya virtud los efectos del acto municipal impugnado no se suspenden por la interposición del reclamo:⁸⁵ . Eyssautier:⁸⁶ , en cambio, afirma que las Cortes de Apelaciones pueden decretar la orden de no innovar aunque el reclamante no la solicite expresamente, por cuanto al conocer el reclamo de ilegalidad municipal no están actuando como un tribunal civil, sino que como uno contencioso-administrativo, restringiéndose, en consecuencia, la aplicación del principio de la pasividad.

3. Tramitación del reclamo de ilegalidad municipal

Las letras f) y g) del artículo 140 de la LOCM contemplan la tramitación a que debe sujetarse el reclamo de ilegalidad. En primer lugar, la ley prescribe que presentado el reclamo ante la Corte de Apelaciones respectiva, ésta dicta un decreto confiriendo traslado al alcalde, disponiendo la autoridad edilicia de un plazo de diez días para evacuarlo. Posteriormente, evacuado el traslado, la Corte podrá abrir un término de prueba, el cual se regirá por las normas contempladas para los incidentes en el Código de Procedimiento Civil. Vencido el término probatorio, el fiscal judicial de la Corte emitirá un informe para que, posteriormente, se proceda a la vista de la causa y la dictación del fallo que acoge o rechaza el reclamo. Trataremos separadamente cada una de las etapas que contempla la tramitación del reclamo de ilegalidad municipal.

⁸⁴ Id., página 748.

⁸⁵ Magasich Airola, Juan, op. cit., en nota 30, página 171.

⁸⁶ Eyssautier Sahr, María Inés, op. cit., en nota 2, página 174.

3.1. El traslado al alcalde

Una vez presentado el reclamo ante la Corte de Apelaciones respectiva, ésta pronuncia un decreto confiriendo traslado al alcalde de la comuna por el término de diez días. Estimamos que siempre el traslado debe conferírsele al alcalde de la comuna, aunque la resolución u omisión ilegal emane de algún otro funcionario municipal. Para fundamentar esta opinión, consideramos el claro tenor de la letra f) del artículo 140 y la circunstancia que el alcalde de la comuna es quien conoce el recurso administrativo previo al reclamo de ilegalidad. Por tanto, estimamos errado lo resuelto por la Corte de Apelaciones en aquel reclamo de ilegalidad en que se confiere el traslado al funcionario municipal que pronunció la resolución estimada ilegal:⁸⁷.

La doctrina:⁸⁸ considera que el plazo otorgado al alcalde para contestar el traslado no es fatal, por consiguiente, para dar por evacuado este trámite se requiere que el reclamante acuse la rebeldía correspondiente. Por otra parte, se trata de un plazo legal y de días hábiles, según dispone el artículo 142 de la LOCM.

Respecto de la forma como se comunica este traslado al alcalde, las Cortes de Apelaciones han dispuesto la notificación de esta resolución en forma personal, mediante receptor judicial:⁸⁹, o bien, mediante un oficio dirigido a Carabineros de Chile para que sean funcionarios de dicha institución quienes realicen la notificación del traslado al alcalde:⁹⁰.

Por último, hemos advertido en la sustanciación de un reclamo:⁹¹, que la Corte de Apelaciones ha otorgado al alcalde, previa solicitud de la autoridad edilicia, una ampliación del plazo para contestar el traslado. Para nosotros, dicha situación es absolutamente improcedente, por cuanto los términos legales son improrrogables, según prescribe el artículo 68 del Código de Procedimiento Civil.

3.2. Término probatorio

Según se desprende de la expresión *podrá* que utiliza la letra f) del artículo 140, es facultativo para la Corte de Apelaciones abrir un término de prueba. Al respecto, la doctrina:⁹² sostiene que esta facultad de la Corte de Apelaciones no puede ejercerse

⁸⁷ S.C.A. de Valdivia “Riveros con alcalde de Valdivia”, Rol 10.955-00.

⁸⁸ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 749.

⁸⁹ “García con alcalde de Purranque”, Rol 10.202-99, “Soto con alcalde de Valdivia”, Rol 10.582-00 y “Retamales con alcalde de Los Lagos”, Rol 7.976-97, todas S.C.A. de Valdivia, entre otras.

⁹⁰ S.C.A. de Valdivia “Pison con alcalde de Osorno”, Rol 4.477-93.

⁹¹ “Navarro, en representación de la Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos S.A. con alcalde de Osorno”, Rol 14.357-03, de la C.A. de Valdivia.

arbitrariamente, por cuanto, si existen hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, el tribunal debe, a solicitud de parte, decretar dicho trámite. En consecuencia, si existiendo tales hechos, la Corte de Apelaciones se negare a recibir a prueba el reclamo, es procedente contra la sentencia que falla el reclamo el recurso de casación en la forma, por haberse dejado de cumplir un trámite declarado esencial por la ley.

Se ha aceptado por la jurisprudencia la procedencia del recurso de reposición contra la resolución de la Corte de Apelaciones que determina que no existen hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos en la substanciación del reclamo:⁹³ .

Ahora bien, conforme dispone la parte final de la letra f) del artículo 140 de la LOCM, una vez que la Corte determine la apertura de un término probatorio, éste se regirá por las normas contempladas para los incidentes y que se encuentran contenidas en el Libro I, Título IX del Código de Procedimiento Civil. En consecuencia, el término probatorio será de 8 días, debiendo las partes, para rendir prueba testimonial, presentar la lista de testigos dentro de los dos primeros días del probatorio.

Por último, debemos señalar que en la tramitación de varios reclamos:⁹⁴ ,

advertimos la práctica de diligencias o la recepción de pruebas sin que previamente se haya abierto un término probatorio.

3.3. Informe del fiscal

Doctrinalmente, se afirma que el fiscal “no sólo debe pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la resolución u omisión impugnada, sino que además expresar su opinión acerca de la nueva resolución que haya de dictarse para reemplazar la anulada o subsanar el deber funcionario omitido; como asimismo debe dictaminar en lo referente al derecho a los perjuicios reclamados por el recurrente, y a la remisión de los antecedentes a la justicia del crimen, si la infracción que motiva el reclamo fuere constitutiva de delito”:⁹⁵ .

Una vez que el fiscal emite su informe, la Corte decretará *autos en relación*, quedando la causa en estado de ser vista y resuelta por el tribunal, para lo cual goza de preferencia respecto de los procesos ordinarios.

Con fecha 20 de noviembre de 2003 ingresó al Congreso Nacional un proyecto de ley:⁹⁶ que suprime la normativa relativa a los fiscales judiciales en nuestro ordenamiento legal, proyecto que se encuentra actualmente en trámite en la Cámara de Diputados. De convertirse dicho proyecto en ley se producirá la derogación de este trámite en la

⁹² Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 749.

⁹³ S.C.A. de Puerto Montt “Pérez con alcalde de Puerto Montt”, Rol 7.714.

⁹⁴ A modo ejemplar, S.C.A. de Temuco “López con alcalde de Temuco”, Rol 25-94; S.C.A. de Valdivia “Segovia con alcalde de Osorno”, Rol 3.031-90; S.C.A. de Puerto Montt “Cánovas con alcalde de Puerto Varas”, Rol 9.148.

⁹⁵ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 750.

sustanciación del reclamo de ilegalidad. En efecto, aun cuando dicho proyecto de ley no contempla la derogación expresa de esta diligencia en el artículo 140 de la LOCM, sí contempla la derogación del artículo 58 del Código Orgánico de Tribunales -que consagra a los fiscales judiciales en las respectivas Cortes de Apelaciones- derogando, en consecuencia, orgánicamente este trámite en la LOCM.

3.4. Forma en que la Corte de Apelaciones conoce el reclamo

La LOCM no regula esta materia, por tanto, es necesario recurrir a las normas contenidas al respecto en el Código Orgánico de Tribunales. El artículo 66, inciso primero de dicho Código establece, como regla general, el conocimiento de los asuntos sometidos a la competencia de las Cortes de Apelaciones a las diferentes salas en que estén divididas, salvo que la ley expresamente disponga que determinadas materias deben ser conocidas por el tribunal pleno. No existiendo norma legal que manifieste que el reclamo de ilegalidad municipal sea conocido por el pleno de las Cortes de Apelaciones, se concluye que dicho arbitrio es de competencia de la sala del tribunal que corresponda, conforme con la distribución que de las respectivas materias sometidas al conocimiento de la Corte se realiza por sorteo en la audiencia pública señalada por la ley.

Por otra parte, las Cortes conocerán del reclamo previa vista de la causa, con o sin alegatos de los abogados que hubieren concurrido a seguir el arbitrio.

3.5. Aplicación de las disposiciones comunes a todo procedimiento

Existen aspectos de orden procedimental como la forma de realizar las notificaciones, las menciones que debe contener la sentencia definitiva, la posibilidad de intervención de terceros, entre otros, que el artículo 140 de la LOCM no regula. Es por ello que surge la interrogante acerca de si es posible o no aplicar al reclamo de ilegalidad municipal las normas contenidas en el Libro Primero del Código de Procedimiento Civil, esto es, las disposiciones comunes a todo procedimiento.

Respondiendo a la interrogante planteada, podemos sostener que sí son aplicables al reclamo de ilegalidad municipal las disposiciones comunes a todo procedimiento. Así lo ha indicado la doctrina al decir que, “no existiendo sino normas muy elementales sobre la tramitación del reclamo, creemos que deben aplicarse las normas generales”:⁹⁶ . Confirma lo señalado el hecho que este reclamo, en términos del Código de Procedimiento Civil, es una *contienda civil entre partes*, específicamente se trata de un procedimiento de aquellos que dicho Código, en su artículo 2°, denomina *extraordinario*. Efectivamente, para nosotros, el reclamo de ilegalidad municipal es una *contienda civil entre partes*, toda vez que dicha expresión se debe entender referida a todo asunto que

⁹⁶ Véase Mensaje de S.E. el Vicepresidente de la República con el que se inicia el proyecto de ley que suprime la normativa relativa a los fiscales judiciales de nuestro ordenamiento legal. (Boletín N° 3422-07).

⁹⁷ Chaigneau Del Campo, Alberto, *Tramitación en las Corte de Apelaciones, sus principales materias*, Editorial Jurídica de Chile, quinta edición actualizada con la reforma procesal penal, 2002, página 272.

no es de orden penal o criminal, lo que no es más que una aplicación de la forma como ha sido entendida la expresión *causas civiles*, utilizada en el artículo 73 de la Constitución Política de la República:⁹⁸ . Afirmar lo contrario, esto es, que no son aplicables dichas normas comunes, sería cerrar los ojos a la realidad. En efecto, todo reclamo de ilegalidad municipal se traduce en un proceso cuya formación, custodia y comunicación a las partes se realiza de igual forma que todos los demás procedimientos que se tramitan ante los tribunales de justicia Asimismo, es necesario comparecer en la forma que la ley adjetiva civil indica; las notificaciones que se realizan en este reclamo se han de efectuar de alguna de las formas indicadas en los artículos 38 y siguientes del Código de Procedimiento Civil; en la tramitación del reclamo se dictan resoluciones que reúnen las mismas características que las indicadas en el artículo 158 del citado Código; las menciones de la sentencia definitiva han de ajustarse a lo preceptuado en el Código de Procedimiento Civil, la parte vencida puede ser condenada al pago de las costas, etc.

Por lo demás, la jurisprudencia en reiteradas oportunidades ha declarado expresamente que las disposiciones comunes a todo procedimiento son absolutamente aplicables al reclamo de ilegalidad municipal, argumentando al respecto, “Que el reclamo de ilegalidad es un proceso contencioso administrativo en torno a la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada y no obstante su carácter especial le son aplicables las reglas comunes a todo procedimiento, previstas en el Libro I del Código de Procedimiento Civil, en cuanto no aparezcan modificadas por aquella”:⁹⁹ . Por otro lado, la jurisprudencia analizada, sin emitir un pronunciamiento explícito, ha aplicado en la tramitación de numerosos reclamos las disposiciones contenidas en el Libro Primero del Código de Procedimiento Civil, es así como se ha aceptado el abandono del procedimiento:¹⁰⁰ , el desistimiento del reclamo:¹⁰¹ , la participación de terceros, sean estos coadyuvantes:¹⁰² o independientes:¹⁰³ , se han dictado medidas para mejor resolver:¹⁰⁴ , etc.

⁹⁸ Ver al respecto Fiamma Olivares, Gustavo, “Derecho y libertad”, *El Mercurio*, edición del día 18 de diciembre de 1989, página A 2; y Soto Kloss, Eduardo, “Lo contencioso administrativo y los tribunales ordinarios de justicia”, *Revista de Derecho Público*, N° 21/22, 1977, páginas 233-249.

⁹⁹ S.C.A. de Temuco “Yaber con alcalde de Villarrica”, Rol 1.107-98. Esta idea se reitera en idénticos términos en “Fauré con alcalde de Villarrica”, Rol 1-2000 y “Araneda con alcalde de Temuco”, Rol 51-98, ambas S.C.A. de Temuco.

¹⁰⁰ “Armanet con alcalde de Pucón”, Rol 1.050-97, “Ormeño con alcalde Villarrica”, Rol 1.178-98, “Graff con alcalde de Villarrica”, Rol 146-98, todas S.C.A. de Temuco.

¹⁰¹ “Billecke con alcalde de Villarrica”, Rol 1.035-95, “Rojas con alcalde de Temuco”, Rol 405-94 ambas S.C.A. de Temuco; “Pérez con alcalde de Puerto Montt”, Rol 6.972, “Sandoval con alcalde de Puerto Montt”, Rol 6.181, “Barria con alcalde de Puerto Montt”, Rol 7.196, “Pérez con alcalde de Puerto Montt”, Rol 6.373, todas S.C.A. de Puerto Montt; S.C.A. de Valdivia “Pison con alcalde de Osorno”, Rol 4.477-93.

¹⁰² S.C.A. de Valdivia “Segovia con alcalde de Osorno”, Rol 3.031-90.

¹⁰³ “López con alcalde de Temuco”, Rol 25-94, “López con alcalde de Temuco”, Rol 138-94, “Castelblanco con alcalde de Villarrica”, Rol 1.202-96, todas S.C.A. de Temuco.

Dentro de la jurisprudencia analizada, merece especial mención aquella que realiza el llamado obligatorio a conciliación:¹⁰⁵, establecido en el Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil, respecto de todos aquellos juicios en que sea admisible la transacción. Creemos que no es correcto realizar el llamado obligatorio a conciliación en un procedimiento especial como es el reclamo de ilegalidad municipal, dado que el artículo 140 de la LOCM no contempla dicha posibilidad. Además, no estamos en presencia de una disposición común a todo procedimiento y, a mayor abundamiento, el comparendo obligatorio de conciliación es una diligencia propia de un juicio en que es admisible la transacción, contrato que, como sabemos, supone un derecho subjetivo en disputa, lo que no ocurre en el caso del reclamo de ilegalidad municipal.

Por último, en este apartado, sólo resta hacer la salvedad en cuanto a que el recurso de apelación, si bien se encuentra regulado en el Libro Primero del Código de Procedimiento Civil, no es aplicable, según la mayoría de la doctrina y jurisprudencia analizada, al reclamo de ilegalidad municipal, según se dirá en el capítulo cuarto de este trabajo.

¹⁰⁴ “Weisser con alcalde de Corral”, Rol 4.705-93, “Riveros con alcalde de Valdivia”, Rol 10.955-00, “Butte con alcalde de Osorno”, Rol 3.932-92, “Vera y López con alcalde de Río Bueno”, Rol 9.596-99, todas S.C.A. de Valdivia.

¹⁰⁵ “López con alcalde de Temuco”, Rol 25-94, “López con alcalde de Temuco”, Rol 138-94, ambas S.C.A. de Temuco.

CAPITULO CUARTO. Fallo del reclamo de ilegalidad municipal y recursos procesales que proceden en su contra

1. Fallo del reclamo de ilegalidad municipal

Una vez terminada la vista de la causa, la Corte de Apelaciones respectiva, resolverá el reclamo, acogiéndolo o denegándolo. Conforme prescribe la letra h) del artículo 140 de la LOCM, la Corte de Apelaciones, en su sentencia, si da lugar al reclamo, decidirá u ordenará, según sea procedente, las siguientes medidas:

1. La anulación total o parcial del acto impugnado.
2. La dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o reemplazar la resolución anulada.
3. La declaración del derecho a los perjuicios a favor del reclamante.
4. El envío de los antecedentes al juez del crimen correspondiente, cuando la infracción fuere constitutiva de delito.

1.1. Anulación total o parcial del acto impugnado

La nulidad declarada por la Corte de Apelaciones puede ser total o parcial. Si se anula parcialmente la resolución municipal, la doctrina:¹⁰⁶ ha expresado que el alcalde tendría que seguir una de las siguientes alternativas: a) revocar la resolución reclamada en la parte no afectada por la nulidad judicial; b) dictar una nueva resolución en reemplazo de la anulada parcialmente. Por otra parte, si se anula totalmente el acto y así ha sido declarado por sentencia judicial, lógicamente se extinguen los efectos del mismo; pero el alcalde podría dictar una nueva resolución ajustada a la legalidad o, al menos, sin incurrir en los mismos vicios que motivaron la impugnación y la consiguiente declaración de nulidad. Empero si el alcalde no hubiera estado obligado nuevamente a resolver sobre la materia objeto de la controversia, perfectamente podría no dictar acto alguno en sustitución del que fue anulado.

Ahora bien, en lo que se refiere a las consecuencias del fallo que ordena poner término a una omisión del municipio, se señala que “la Corte de Apelaciones no puede subsanar ella misma la omisión reclamada, solamente puede ordenar a la municipalidad que actúe”:¹⁰⁷ , ello en virtud de la facultad de imperio de que está revestida para exigir compulsivamente la ejecución de lo resuelto. En este mismo orden de ideas la doctrina:¹⁰⁸ sostiene que si no es posible obtener el cumplimiento de lo resuelto por la Corte de Apelaciones, el reclamante podrá hacer efectiva, de acuerdo a las normas generales, la responsabilidad civil y criminal del alcalde o funcionarios municipales que se resistan a cumplir el fallo de la justicia, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que pueda afectarles.

1.2. Dictación de la resolución que modifique o reemplace el acto impugnado

En esta eventualidad, la Corte de Apelaciones ordenará a la autoridad administrativa la dictación de la resolución correspondiente que modifique o reemplace la actuación reclamada. Esta posibilidad que tiene la Corte de Apelaciones de ordenar la dictación de la resolución correspondiente constituye, según Pierry Arrau, “una excepción a la división de poderes, toda vez que constituye una orden entregada por el poder judicial a una autoridad administrativa, en la que se establece la forma en que deberá obrar dicha autoridad”:¹⁰⁹ .

¹⁰⁶ Caldera Delgado, Hugo, op. cit., en nota 52, página 110.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 756.

¹⁰⁹ Citado por Meneses D., Cristian y Coppa H., Enzo, op. cit., en nota 82, página 114.

1.3. La declaración del derecho a los perjuicios

Conforme dispone la letra i) del artículo 140 de la LOCM cuando la Corte de Apelaciones acoge el reclamo de ilegalidad, el interesado podrá acudir a los tribunales ordinarios de justicia para demandar en juicio sumario la indemnización de perjuicios que procediere. La Corte de Apelaciones, al conocer del reclamo de ilegalidad municipal, es incompetente para evaluar o determinar el monto exacto de los perjuicios, sólo se limitará a *declarar el derecho a los perjuicios*. El monto de la indemnización deberá determinarse en juicio sumario ante un tribunal de primera instancia. En el transcurso de este juicio, no podrá discutirse la ilegalidad ya declarada, según prescribe la parte final de la letra i) del artículo 140.

1.4. El envío de los antecedentes al juez del crimen que corresponda

Si la acción u omisión impugnada es constitutiva de un delito, la Corte de Apelaciones decidirá u ordenará, según sea procedente, el envío de los antecedentes al juez del crimen que corresponda, según prescribe la letra h) del artículo 140.

2. Recursos procesales que proceden contra el fallo del reclamo de ilegalidad municipal

El artículo 140 de la LOCM no contempla la posibilidad de interponer recursos contra la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones al fallar el reclamo. Por tanto, es necesario determinar, a la luz de la jurisprudencia y doctrina analizadas, qué recursos proceden contra el fallo del reclamo. En este sentido analizaremos la procedencia de los recursos de apelación, casación, queja y revisión.

2.1. Recurso de apelación

La doctrina mayoritaria sostiene la improcedencia del recurso de apelación contra el fallo de la Corte de Apelaciones que recae en el reclamo de ilegalidad municipal. Para Fernández:¹¹⁰, la improcedencia de la apelación se fundamenta, en primer lugar, en que no existe un juicio propiamente tal entre el particular y la municipalidad, por cuanto, una vez evacuado el traslado por el alcalde, es facultativo para la Corte de Apelaciones abrir un término probatorio, siendo propio de todo juicio la existencia de dicha etapa. Además, tampoco puede afirmarse que el reclamo de ilegalidad municipal constituya una instancia propiamente tal, ya que no existe un juicio, que es lo que determina la instancia. Se señala que el legislador al definir el recurso de apelación en el artículo 186 del Código de

¹¹⁰ Fernández Richard, José, op. cit., en nota 4, página 153.

Procedimiento Civil y señalar las resoluciones susceptibles de impugnarse por esta vía en el artículo 187 del mismo cuerpo de leyes, “discurre sobre la base de asuntos judiciales que se conocen y resuelven en dos instancias, o como podríamos decir, en primer y segundo grado, instancia en que los tribunales a quo y ad quem conocen el derecho y los hechos”: ¹¹¹ . En consecuencia, el reclamo de ilegalidad municipal no puede ser considerado un juicio o contienda entre partes, ni tampoco un acto de jurisdicción no contenciosa, de acuerdo con lo prescrito por el artículo 1° del Código de Procedimiento Civil, constituyendo solamente un recurso sui géneris que contempla el Derecho Administrativo Municipal y cualquier interpretación que pretenda asimilarlo a las dos categorías de asuntos mencionadas sería absolutamente forzada y contraria a la ley. En definitiva, para que el recurso de apelación ante la Corte Suprema fuera procedente “tendría que haberse contemplado dicho recurso en la Ley 18.695, cosa que el legislador no hizo, siguiendo la tradición de las anteriores leyes orgánicas municipales, por ejemplo la Ley 11.860, que jamás contemplaron este recurso”: ¹¹² .

Otro sector de la doctrina: ¹¹³ , para negar, igualmente, la procedencia del recurso de apelación, sostiene que las Cortes de Apelaciones conocen el reclamo de ilegalidad municipal en única instancia, ya que, de acuerdo con la antigua ley de municipalidades, el conocimiento del reclamo correspondía a la Corte Suprema en única instancia, y como el legislador al traspasar el conocimiento de estos asuntos a las Cortes de Apelaciones no prescribió que sus fallos fueran apelables, debe entenderse que estos órganos jurisdiccionales conocen el reclamo de ilegalidad municipal de la misma manera como antes lo hacía la Corte Suprema. En consecuencia, “no procede apelación, no porque la ley lo diga expresamente, sino porque no existe Tribunal superior, ya que la Corte Suprema no tiene competencia en segunda instancia. La Corte Suprema es Tribunal de Casación”: ¹¹⁴ .

Confirma la opinión de la doctrina mayoritaria, lo sostenido por la Excma. Corte Suprema que ha declarado inadmisibile el recurso de apelación contra la sentencia de la Corte de Apelaciones que falla el reclamo de ilegalidad municipal al sostener, “Que tratándose de reclamaciones especialísimas, contempladas en leyes de contenido administrativo, el procedimiento no es otro que el que esas mismas leyes contemplan, (por ejemplo Código Tributario), y no es admisible en modo alguno extender, ya sea por interpretación o analogía, normas procesales y recursos ordinarios a tales procedimientos, si ellos específicamente no los contemplan; (...) De lo dicho se desprende que para que procediera el recurso de apelación ante la Corte Suprema en contra de una resolución de una Corte de Apelaciones recaída en un reclamo de ilegalidad, expresamente tendría que haberse contemplado dicho recurso en la normativa legal correspondiente, lo que no ha ocurrido en la especie”: ¹¹⁵ .

¹¹¹ Id., página 154.

¹¹² Id., página 155.

¹¹³ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 757.

¹¹⁴ Eyssautier Sahr, María Inés, op. cit., en nota 2, página 177.

Un sector minoritario de la doctrina:¹¹⁶, sin proporcionar argumento alguno, se pronuncia por la procedencia del recurso de apelación contra la sentencia que falla el reclamo de ilegalidad municipal. Asimismo, existe jurisprudencia:¹¹⁷ que ha sostenido la procedencia del recurso de apelación respecto de la sentencia que falla el reclamo de ilegalidad municipal, afirmando para ello que dicha sentencia es de primera instancia.

2.2. Recurso de casación

La doctrina afirma la procedencia del recurso de casación, por cuanto, si bien la LOCM no expresa que el reclamante o el alcalde puedan recurrir ante la Corte Suprema a través de este recurso, siempre se ha entendido que los recursos de casación en la forma y en el fondo son procedentes:¹¹⁸.

La jurisprudencia analizada ha confirmado la procedencia del recurso de casación en la forma contra el fallo del reclamo:¹¹⁹. Tratándose del recurso de casación en el fondo, la Excm. Corte Suprema, sin ahondar en argumentos, ha confirmado la procedencia de dicho recurso contra el fallo del reclamo de ilegalidad:¹²⁰. Sin embargo, cierta jurisprudencia ha sostenido la improcedencia de este recurso expresando que la sentencia impugnada es de primera instancia:¹²¹, dado que “al no haberse establecido expresamente en la ley que concede el reclamo de ilegalidad que éstos serán resueltos en única instancia, no cabe aplicar otra alternativa que la regla general del artículo 187: 122” del Código de Procedimiento Civil.

Según nuestra opinión, son procedentes contra la sentencia de la Corte de Apelaciones que falla el reclamo de ilegalidad los recursos de casación en la forma y en el fondo. Tratándose de la casación en la forma, su procedencia se fundamenta en lo

¹¹⁵ Sentencia de la Excm. Corte Suprema recaída en reclamo de ilegalidad municipal caratulado “Rojas con alcalde de Puerto Montt”, Rol 7.960, de la C.A. de Puerto Montt.

¹¹⁶ Caldera Delgado, Hugo, op. cit., en nota 52, página 110.

¹¹⁷ S.C.A. de Puerto Montt “Contardo con alcalde de Puerto Montt”, Rol 8.330.

¹¹⁸ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 757.

¹¹⁹ S.C.A. de Temuco “Castelblanco con alcalde de Villarrica”, Rol 1.202-96. Expresa que la sentencia que rechaza el reclamo fue “recurrida de casación en la forma por el reclamante a fojas 157 y siguientes por la causal sexta del artículo 768 fundado en que la sentencia recurrida fue dada contra sentencia interlocutoria...”.

¹²⁰ Sentencia de la Excm. Corte Suprema recaída en reclamo de ilegalidad municipal caratulado “Rojas con alcalde de Hualaihué”, Rol 7.819, de la C.A. de Puerto Montt.

¹²¹ S.C.A. de Puerto Montt “Contardo con alcalde de Puerto Montt”, Rol 8.330.

¹²² S.C.S. sobre casación en el fondo Rol 13.559, voto de minoría, citado por Caldera Delgado, Hugo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Ediciones Parlamento Ltda. (mayo de 2001) páginas 524 y siguientes.

dispuesto por el inciso segundo del artículo 766 del CPC:¹²³, que lo hace procedente respecto de las sentencias que se dicten en los juicios o reclamaciones regidos por leyes especiales, siendo el arbitrio en estudio, evidentemente, una reclamación de carácter especial. Por su parte, la procedencia del recurso de casación en el fondo, se apoya en lo prescrito por el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto dispone que dicho recurso *tiene lugar contra sentencias definitivas inapelables, dictadas por Cortes de Apelaciones*, cuyo es el caso de la que falla el reclamo de ilegalidad municipal conforme se sostiene en el apartado anterior.

2.3. Recurso de queja

La doctrina sostiene que respecto de la procedencia del recurso de queja habrá que atenerse a la nueva normativa contenida en la ley 19.734, que modificó el Código Orgánico de Tribunales, restringiendo extraordinariamente este recurso ya que sólo lo hace procedente cuando la falta o abuso se cometa en sentencia interlocutoria que ponga fin al juicio o haga imposible su continuación o definitiva, y que no sean susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario, sin perjuicio de la facultad de la Corte Suprema para actuar de oficio en ejercicio de sus facultades disciplinarias:¹²⁴. Núñez se pronuncia por la improcedencia del recurso de queja contra la sentencia que falla el reclamo:¹²⁵. Compartiendo dicho criterio creemos que no es procedente este recurso contra el fallo del reclamo de ilegalidad municipal, por cuanto dicha sentencia puede ser impugnada mediante otros recursos, lo que según el artículo 545 inciso primero del Código Orgánico de Tribunales obsta a la interposición del recurso de queja.

2.4. Recurso de revisión

El recurso de revisión tiene por finalidad obtener de la Corte Suprema la invalidación de las resoluciones judiciales firmes o ejecutoriadas en los casos expresamente señalados por la ley. Desafortunadamente, no encontramos jurisprudencia que sostenga la procedencia o improcedencia de este recurso respecto del fallo del reclamo, sin embargo, nosotros estimamos que sí es procedente, por cuanto el artículo 810 del CPC establece que este recurso tiene lugar contra *sentencias firmes*, sin distinguir si éstas son definitivas o interlocutorias, o la instancia en que han sido pronunciadas, o el tribunal que las dictó. El fallo del reclamo, sin duda, es una sentencia definitiva, siendo procedente en su contra el recurso de revisión, en la medida que se encuentre firme o ejecutoriada y por las causales contempladas en el artículo 810 del CPC.

¹²³ Cabe hacer presente que en este caso, según el inciso 2° del artículo 768 del CPC, las causas legales que hacen procedente el recurso contra la sentencia que falla el reclamo son más restringidas que respecto de la generalidad de las resoluciones recurribles.

¹²⁴ Fernández Richard, José, op. cit., en nota 4, página 149.

¹²⁵ Núñez Vásquez, J. Cristóbal, op. cit., en nota 1, página 757.

CAPITULO QUINTO. Coexistencia del reclamo de ilegalidad municipal con otros procedimientos

En este capítulo abordaremos el tema de la coexistencia del reclamo de ilegalidad municipal con otros procedimientos de control. Analizaremos, pues, la coexistencia del reclamo con la acción constitucional de protección, con la denominada acción de nulidad de derecho público y con los recursos administrativos de reposición y jerárquico consagrados en la LOCBGAE y en la Ley N° 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de la Administración del Estado.

1. Recurso o acción de protección

Tratándose del *recurso o acción de protección*, la doctrina:¹²⁶ sostiene que el reclamo de ilegalidad municipal no excluye la procedencia de la acción constitucional, debido a dos razones capitales: en primer lugar, la rapidez y brevedad del procedimiento a que está sujeto el recurso de protección, asegurando una mayor efectividad para controlar

¹²⁶ Boloña Kelly, Germán, op. cit., en nota 33, páginas 173 a 174.

jurisdiccionalmente las actuaciones ilegales del municipio; y, en segundo lugar, la circunstancia que el reclamo de ilegalidad municipal se encuentra limitado a los particulares, mientras que la acción constitucional puede ser interpuesta tanto por los particulares como por las personas jurídicas de derecho público.

La Corte Suprema, conociendo la apelación de un recurso de protección, ha sostenido la coexistencia de ambos procedimientos, argumentando, “Que el hecho de haber reclamado la recurrente del mismo acto objeto del presente recurso, por la vía que prevé el artículo 136, letra b), de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, según el expediente respectivo que se ha tenido a la vista, no obsta a emitir un pronunciamiento en estos autos sobre protección, si hay antecedentes bastantes para estimar que por una acción ilegal o arbitraria se han vulnerado algunas de las garantías cauteladas por el artículo 20 de la Constitución Política”:¹²⁷ . En el mismo sentido, la jurisprudencia:¹²⁸ manifestó que se incurrió en grave falta al declarar, la Corte de Apelaciones respectiva, inadmisibles un recurso de protección por constituir un error la pretensión de que la existencia de otras acciones haga improcedente la vía de protección que al decir del artículo 20 de la Constitución Política de la República es compatible con cualquier otro derecho que pudiere asistir al afectado.

De otra parte, la jurisprudencia ha sostenido la improcedencia del recurso de protección cuando existen recursos específicos para reclamar contra el acto impugnado. Es el caso del reclamo de ilegalidad municipal que constituye una vía propia y específica. Se sostiene que, tratándose de vicios de ilegalidad que puedan afectar a decisiones de un alcalde y lesionar intereses de terceros, la ley ha previsto una vía de impugnación propia y específica, diseñada precisamente para amparar a los ciudadanos frente a conductas ilegítimas o abusivas de la autoridad municipal, prevaleciendo, en consecuencia, la normativa especial. Por otra parte, la razonable necesidad de precaver resoluciones eventualmente contradictorias sobre una misma materia, conducen al rechazo del recurso de protección:¹²⁹ .

Según nuestra opinión, el reclamo de ilegalidad municipal es compatible con la acción constitucional de protección, por cuanto el artículo 20 de la Constitución Política de la República establece que esta última procede “... *sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes*”, entre los cuales se encuentra, obviamente, el reclamo de ilegalidad municipal. Esta posición es confirmada por la jurisprudencia de las Cortes de Apelaciones de Temuco, Valdivia, y Puerto Montt, por cuanto en la tramitación de diversos reclamos de ilegalidad han

¹²⁷ S.C.S. “Shell Chile S.A.C.I. con director de rentas de la municipalidad de Viña del mar”, Rol 22.367, Revista Gobierno Regional y Municipal, Año I, Número 11, junio de 1994, páginas 43 y siguientes.

¹²⁸ S.C.S., Gaceta Jurídica N° 191, mayo de 1996, página 55. En el mismo sentido, S.C.A. de San Miguel, Rol P 85-200, Gaceta Jurídica N° 243, septiembre de 2000, página 51: “Que la circunstancia de haber la reclamante deducido también el recurso de ilegalidad que establece el art. 140 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, en contra del mismo decreto alcaldicio, no le ha impedido ejercer la acción de protección deducida”.

¹²⁹ S.C.A. de San Miguel, Rol 210-94, Gaceta Jurídica N° 192, junio de 1996, página 75.

ordenado que se traigan a la vista recursos de protección seguidos entre las mismas partes y sobre la misma materia, lo que necesariamente implica que son compatibles:¹³⁰ .

2. Acción de nulidad de derecho público

Con respecto a la *acción de nulidad de derecho público* como medio de impugnación de la actividad municipal, la doctrina:¹³¹ ha sostenido que ella es procedente para controlar la actividad o inactividad municipal. La jurisprudencia ha confirmado este criterio, sosteniendo que la circunstancia de que exista un mecanismo especial de impugnación de la actividad municipal constituido por el reclamo de ilegalidad, no puede impedir que el particular afectado pueda ejercer las demás vías de impugnación que le franquea el ordenamiento jurídico, particularmente aquella que se plantee mediante el procedimiento ordinario civil a que se refiere el Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil:¹³² .

3. Recursos de reposición y jerárquico

Tratándose de los recursos de reposición y jerárquico, debe tenerse presente lo prescrito por el artículo 54, inciso final de la ley N° 19.880, en el sentido de que *“Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión”*. Por consiguiente, ejercida la acción jurisdiccional se extinguió la instancia administrativa de reclamación. En consecuencia, tratándose del reclamo de ilegalidad municipal, una vez deducido ante la Corte de Apelaciones respectiva, no podrá posteriormente impugnarse la resolución u omisión ilegal reclamada a través de los recursos de reposición o jerárquico.

¹³⁰ Véase, “Pison con alcalde de Osorno”, Rol 4.477-93, “Butte con alcalde de Osorno”, Rol 3.932-92, “Riveros y otros con alcalde de Valdivia”, Rol 10.955-00, todas S.C.A. de Valdivia; “Arias con alcalde de Ancud”, Rol 7.519, “Gómez con alcalde de Palena”, Rol 8.631, ambas S.C.A. de Puerto Montt; “Almarza con alcalde de Temuco”, Rol 978-92, “Granzotto con alcalde de Temuco”, Rol 16-92, ambas S.C.A. de Temuco, entre otras.

¹³¹ Ferrada Bórquez, Juan Carlos, op. cit., en nota 56, página 141.

¹³² S.C.A. de Santiago, Rol 6.190-99, Gaceta Jurídica N° 273, marzo de 2003, página 63.

CAPITULO SEXTO. Conclusiones

De lo expuesto en este trabajo es posible concluir lo siguiente:

El reclamo de ilegalidad municipal es un recurso contencioso administrativo que está concebido, al mismo tiempo, como un recurso de plena jurisdicción y uno objetivo o de nulidad.

Para la jurisprudencia mayoritaria, el reclamo de ilegalidad municipal constituye una acción de derecho estricto, atendido los requisitos formales exigidos para su admisibilidad, los cuales delimitan la competencia de las Cortes de Apelaciones al conocer y fallar el reclamo. No obstante, dicha posición coexiste con alguna jurisprudencia que tácitamente desconoce la condición de acción de derecho estricto que caracteriza a este reclamo, al conceder aumentos del plazo para evacuar el traslado por el alcalde, al realizar audiencias de conciliación o aceptar la práctica de diligencias probatorias sin que se haya recibido la causa a prueba, sólo por nombrar algunas de las “licencias” que se conceden las Cortes en la substanciación de este reclamo.

Para determinar la resolución susceptible de ser impugnada, debemos atender al contenido intrínseco de la misma, es decir, si en ella se toma una determinación fija y decisiva, no siendo relevante la formalidad de que esté revestida.

Lo que determina la calidad de sujeto emisor del acto u omisión ilegal susceptible de ser impugnado, no es el hecho de estar o no incluido en la definición de funcionarios municipales que realiza el artículo 40 de la LOCM, sino que debemos atender a las potestades de que está revestido dicho sujeto.

La expresión *ilegalidad* – como causa legal de interposición del reclamo - debe ser entendida en su acepción más amplia, por cuanto, conforme con el principio de juridicidad, la sumisión de los órganos del Estado no es sólo a la ley sino que al Derecho en su totalidad.

El procedimiento aplicable al reclamo de ilegalidad municipal es aquel que establece la propia LOCM, sin perjuicio de que en materias que ella no regula y con el fin de dar curso progresivo al reclamo, se puedan aplicar las disposiciones comunes a todo procedimiento.

El reclamo de ilegalidad municipal, si bien constituye el más idóneo mecanismo de control de juridicidad de la actividad municipal, no obsta al ejercicio de otras acciones o recursos tendientes a cumplir el mismo fin contralor como son la acción de derecho público o el recurso de protección.

La interpretación rigurosa que realizan las Corte de Apelaciones respecto de los requisitos de admisibilidad de que se encuentra revestido el reclamo de ilegalidad municipal, se ha traducido en un impedimento para controlar eficazmente el actuar edilicio, en la medida que en virtud de dicha interpretación se omite un pronunciamiento sobre el fondo de las reclamaciones deducidas. Es por ello que se hace necesario realizar una interpretación más flexible respecto de dichos requisitos, en el entendido que el legislador al consagrarlos no pretendió entorpecer el control realizado por la Corte, sino tan sólo circunscribirlo a la legalidad de las actuaciones municipales, dejando de lado cualquier consideración respecto del mérito u oportunidad de las mismas.

En la inmensa mayoría de los reclamos analizados, si bien se dictó sentencia definitiva, se produjo el rechazo de la reclamación, debido a su deficiente formalización por parte de los reclamantes, esto es, por no haberse cumplido los requisitos de admisibilidad; es por ello que, de mantenerse esta situación, en función de una mejor administración de justicia, las Corte de Apelaciones deberían realizar un examen de admisibilidad previo, evitando, de esta forma, tramitaciones inoficiosas.

BIBLIOGRAFIA

A. Doctrina

Boloña Kelly, Germán, *Derecho Municipal Chileno*, Editorial Jurídica Conosur Limitada, marzo de 2001.

Caldera Delgado, Hugo, “Sistema de la Responsabilidad en la Ley Orgánica de Municipalidades (DL. N° 1.289/76)”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales*, Tomo LXXVIII, septiembre a diciembre de 1981.

Caldera Delgado, Hugo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Ediciones Parlamento Ltda., mayo de 2001.

Casarino Viterbo, Mario, *Manual de Derecho Procesal*, Tomo IV, Editorial Jurídica de Chile, quinta edición actualizada, febrero de 2000.

Chaigneau Del Campo, Alberto, *Tramitación en las Corte de Apelaciones, sus principales materias*, Editorial Jurídica de Chile, quinta edición actualizada con la reforma procesal penal, 2002.

Eyssautier Sahr, María Inés, “Del Reclamo o Recurso de Ilegalidad en contra de las resoluciones en la Nueva Legislación Orgánica de Municipalidades”, Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado, Universidad de Concepción, 1982.

- Fernández Richard, José, “Comunicaciones municipales carentes de contenido resolutorio no pueden ser objeto de reclamo de ilegalidad”, *Gaceta Jurídica*, N° 261, marzo de 2002, Editorial Jurídica Conosur, páginas 26 a 28.
- Fernández Richard, José, *Derecho Municipal Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, primera edición, mayo de 2003.
- Ferrada Bórquez, Juan Carlos, “El control en el municipio después de la reforma de la Ley 19.602 de 1999”, *Revista Gobierno y Administración del Estado*, Año 7, Número 78, enero de 2000.
- Ferrada Bórquez, Juan Carlos, “Informe en Derecho”, en reclamo de ilegalidad municipal “González con alcalde de Panguipulli, Rol 9.474-99, de la Corte de Apelaciones de Valdivia.
- Fiamma Olivares, Gustavo, “Derecho y libertad”, *El Mercurio*, edición del día 18 de diciembre de 1989.
- Lobos Domínguez, Rafael Antonio, “Del recurso o reclamación de ilegalidad contra las resoluciones u omisiones ilegales de las municipalidades o alcaldes”, Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1973.
- Magasich Airola, Juan, “Control de la Actividad Municipal”, en *El Municipio. Estudios Jurídicos*, David Cademartori Rosso, Editor, Centro de Estudios Públicos/Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, 1994.
- Meneses D., Cristian y Coppa H., Enzo, “Alcances del Recurso o Reclamo de Ilegalidad Municipal”, Memoria para optar al Grado Académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Central, 1999.
- Núñez Vásquez, J. Cristóbal, *Tratado de los Recursos Jurisdiccionales y Administrativos*, Tomo II, Santiago de Chile, Jurídicas La Ley, 1997.
- Reyes Riveros, Jorge, *Invaldación de actos administrativos*, Editorial Lexis Nexis Chile, agosto de 2002.
- Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado, El Control Público*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1994.
- Soto Kloss, Eduardo, “Lo contencioso administrativo y los tribunales ordinarios de justicia”, *Revista de Derecho Público*, N° 21/22, 1977.
- Verdugo M., Mario, Pfeffer U., Emilio, Noguera A., Humberto, *Derecho Constitucional*, Tomo II, Editorial Jurídica de Chile, primera edición, julio de 1994.

B. Textos legales

Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del

Estado.

Ley N° 19.880, establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Organos de la Administración del Estado.

Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Ley N° 15.231, de Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local.

Código Civil.

Código de Procedimiento Civil.

Código Orgánico de Tribunales.

Decreto Ley N° 1.289 de 1976, Orgánica de Municipalidades.

Ley N° 11.860 de 1955, Orgánica de Municipios y Administración Comunal.

C. Proyectos de Ley

Mensaje de S.E. el Vicepresidente de la República con el que se inicia el proyecto de ley que suprime la normativa relativa a los fiscales judiciales de nuestro ordenamiento legal. (Boletín N° 3422-07).

D. Jurisprudencia de la Contraloría General de la República

Dictámenes 26.411 y 32.671 de 1989.

Dictámenes 14.913 y 20.903 de 1990.

Dictámenes 397 y 6.738 de 1991.

Dictamen 23.038 de 2000.

Dictamen 39.527 de 2002.

E. Jurisprudencia judicial

Sentencias de las Cortes de Apelaciones de Valdivia, Temuco y Puerto Montt, recaídas en reclamos de ilegalidad municipal durante los años 1990-2000.

Gaceta Jurídica, N° 182, agosto de 1995, Editorial Jurídica Conosur.

Gaceta Jurídica, N° 191, mayo de 1996, Editorial Jurídica Conosur.
Gaceta Jurídica, N° 192, junio de 1996, Editorial Jurídica Conosur.
Gaceta Jurídica, N° 243, septiembre de 2000, Editorial Jurídica Conosur.
Gaceta Jurídica, N° 249, marzo de 2001, Editorial Jurídica Conosur.
Gaceta Jurídica, N° 268, octubre de 2002, Editorial Jurídica Conosur.
Gaceta Jurídica, N° 273, marzo de 2003, Editorial Jurídica Conosur.
Revista Gobierno Regional y Municipal, Año I, N° 11, junio de 1994.

ANEXO. Estadístico

Sobre un total de 85 fallos de las Cortes de Apelaciones de Temuco, Valdivia y Puerto Montt, la distribución por Corte y el resultado de cada uno de los reclamos se representa en la siguiente tabla:

El Reclamo de ilegalidad municipal ante la jurisprudencia de las Cortes de Apelaciones de Temuco, Valdivia y Puerto Montt (1990 – 2000)

