



Universidad Austral de Chile
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Escuela de Derecho

LA EJECUCION FORZOSA DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION EN EL DERECHO CHILENO

**MEMORIA DE TITULO PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

Alumno: Hernán Francisco Villar Cárdenas
Profesor Patrocinante: Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez

Valdivia, Diciembre de 2006

Informe Memoria de Prueba.

Señor
Andrés Bordalí Salamanca
Director Instituto de Derecho Público
Presente

De mi consideración:

Por la presente vengo en informar la memoria de prueba titulada "La ejecución forzosa de los actos de la Administración en el derecho chileno", de don Hernán Francisco Villar Cárdenas.

Este trabajo está estructurado en tres capítulos más una introducción y unas conclusiones. En el primero de ellos, denominado "La ejecución forzosa", el tesista realiza una serie de precisiones conceptuales necesarias para el análisis dogmático que desarrollará en los capítulos siguientes. En este sentido se encarga de precisar los conceptos de ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa, conceptos que la doctrina comparada distingue con precisión, pero que nuestra doctrina confunde a menudo, lo que probablemente ha conspirado con un buen tratamiento de la materia. Este capítulo está en general bien logrado, aunque se aprecian algunas limitaciones en un análisis más riguroso para distinguir algunos conceptos afines como las sanciones administrativas o la coacción administrativa directa.

En el segundo capítulo, titulado "la ejecución forzosa en el derecho chileno", el tesista se dedica a analizar con precisión los medios de ejecución forzosa dispuestos en el ordenamiento jurídico chileno para trece órganos administrativos, utilizando para ello la categorización de la doctrina española, ampliamente aceptada y de fácil aplicación. Así en este capítulo se contiene una muy buena revisión de los instrumentos de ejecución forzosa de actos administrativos sectoriales específicos, asociándolos a materias y atribuciones concretas, lo que es un aporte significativo al estudio de esta materia en el derecho chileno.

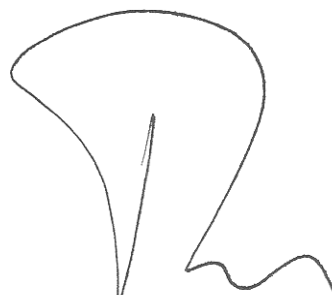
En el tercer y último capítulo, denominado "potestades ejecutivas y bien jurídico protegido", el tesista se avoca a la construcción de una síntesis y categorización de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, utilizando como criterio central -cuestión que ya avanza el tesista en la introducción del trabajo- el "bien jurídico protegido" por la norma sectorial que establece el instrumento de ejecución.

Probablemente esta es la parte más relevante del trabajo de investigación, ya que a partir del estudio de casos realizado en el capítulo anterior, el tesista se encarga de contrastar su hipótesis original, extraer algunas conclusiones relevantes en esta materia y, sobre todo, dejar en evidencia los problemas de sistemática que tiene nuestro ordenamiento jurídico en esta materia.

De lo antes expuesto puede concluirse que el trabajo realizado por don Hernán Villar Cárdenas es relevante y pertinente, aborda una temática de interés en el Derecho Administrativo chileno y constituye un aporte al estudio de sus principios y reglas básicas, objetivo principal del proyecto FONDECYT N°1050395 denominado "Hacia una construcción de una teoría general del Derecho Administrativo chileno: sus nuevos principios en el actual Estado constitucional de derecho", del que soy investigador principal y en el que se enmarca este trabajo académico.

Por todas estas consideraciones, es que soy de opinión de calificar esta memoria con nota seis coma cero (6,0).

Sin otro particular, saluda atentamente.



Juan Carlos Ferrada Bórquez
Profesor Instituto de Derecho Público
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Austral de Chile.

En Valdivia, a 26 de diciembre de 2006.

INDICE

Índice.	1
Introducción.	4
Capítulo I. LA EJECUCION FORZOSA.	6
1. El Acto Administrativo. Efectos y Sistemas de Ejecución.	6
1.1. Efectos del Acto Administrativo.	7
1.2. Sistemas de Ejecución de los Actos Administrativos.	8
2. Determinando Conceptos: Ejecutividad, Ejecutoriedad y Ejecución Forzosa.	9
3. Fundamentos Doctrinarios de la Ejecución Forzosa.	10
4. Tipos de Ejecución Forzosa.	11
Capítulo II. LA EJECUCION FORZOSA EN EL DERECHO CHILENO.	13
1. Principios Generales del Sistema Chileno de Ejecución Forzosa:	13
Ley 19.880 sobre Bases de Procedimiento Administrativo.	
2. Los Órganos de la Administración del Estado y sus Medios de Ejecución Forzosa.	16
2.1. Contraloría General de la República.	16
2.2. Intendente.	17
2.3. Municipalidades.	18
2.4. Servicio de Tesorerías.	19
2.5. Servicio de Impuestos Internos.	19
2.6. Superintendencia de administradoras de fondos de Pensiones.	21
2.7. Unidad de Análisis Financiero.	21
2.8. Servicio Nacional de Aduanas.	22
2.9. Servicio Agrícola y Ganadero.	22
2.10. Superintendencia de Servicio Sanitarios.	24
2.11. Dirección de Vialidad.	24
2.12. Dirección General de Aguas.	26
2.13. Dirección del Trabajo.	26
3. Otros Medios de Ejecución Forzosa: Auxilio de Fuerza Pública.	27
Capítulo III. POTESTADES EJECUTIVAS Y BIEN JURIDICO PROTEGIDO.	29
1. La Diversidad de Regímenes Jurídicos.	29
2. El Bien Jurídico Protegido por los Actos de Ejecución.	32

Conclusiones.

36

Bibliografía.

38

*Suplícoos, gran Felipe, que mirada
esta labor, de vos sea recibida,
que, de todo favor necesitada,
queda con darse a vos favorecida.
Es relación sin corromper sacada
de la verdad, cortada a su medida;
no despreciéis el don, aunque tan pobre,
para que autoridad mi verso cobre.*

La Araucana, Alonso de Ercilla

INTRODUCCIÓN

Muchas veces, cuando se ha iniciado un arduo trabajo y luego de largas jornadas extenuantes se llega al final, resulta más trabajoso aun el comenzar a hablar de él.

Pues bien, esto me sucede. Pero como dice el título subrayado allí arriba, esto es una introducción, o como mejor nos dice el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, “preparación, disposición para llegar al fin propuesto”, así que debo comenzar por explicar el título de la presente tesis: *La Ejecución Forzosa de los Actos de la Administración en el Derecho Chileno*.

La ejecución forzosa de los actos de la administración es, con mucho, uno de los temas tratados con menor extensión en el ámbito doctrinario nacional del Derecho Administrativo; dando por sentada una realidad jurídica muchas veces diversa a la existente y, en general, confundiéndose conceptos fundamentales en el tema.

Tal falta de tratamiento doctrinario, tiene en Chile su correlato en la legislación nacional, puesto que hasta la dictación de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo no existía una norma que buscara regular de manera general (en este caso generalísima) el tema, existiendo un sistema en el que a cada Órgano de la Administración Pública se le concedían diferentes medios para ejecutar forzosamente sus actos, sin establecerse requisitos generales de procedencia o una regulación unitaria y general de sus medios de actuación.

No obstante las intenciones sistematizadoras de la mencionada Ley de Bases, cuenta ésta con serios problemas al momento de su aplicación material, como expondremos en las páginas siguientes. Surgiría, así, un problema de asistematicidad legislativa respecto de la Ejecución Forzosa, la que acarrearía como consecuencias problemas interpretativos y por ende, de aplicación práctica al momento de conjugar la legislación existente al respecto.

Pero lo anterior no es suficiente. Es preciso buscar la o las causas del antedicho problema. De esta manera, como hipótesis se postula que respecto de la ejecución forzosa de los actos de la administración, la mayor o menor extensión de las potestades conferidas dicen relación con el tipo de materia que se encuentra bajo su dirección, tutela o supervigilancia, o, mejor dicho, con el tipo de bien jurídico protegido por los diferentes Órganos Públicos. Para esto, se ha preferido utilizar un método inductivo, por medio del cual se pretende formular un criterio respecto de la mayor o menor extensión de las potestades de ejecución forzosa de los actos de la administración. Con este fin se han seleccionado de forma aleatoria trece órganos de la Administración del Estado y sus respectivas leyes orgánicas, y en algunos casos, leyes complementarias de estas, que establecen otras funciones y atribuciones de dichos órganos.

Respecto de la presentación y encuadre general se empleará un método descriptivo.

Por último, esta tesis esta estructurada de la siguiente manera: primeramente, en el Capítulo I se dará una visión sinóptica de lo que es la ejecución de los actos administrativos a

nivel doctrinario, (i) indicándose una brevísima referencia al Acto Administrativo, en específico sus efectos y sistemas de ejecución; (ii) dando breves distinciones entre lo que se entiende por ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa; (iii) indicando los fundamentos doctrinarios de la ejecutoriedad (iv) y dando una explicación doctrinaria de los medios de ejecución forzosa. Como Capítulo II se desarrollará el tema de la ejecución forzosa en el Derecho Chileno, indicándose los principios generales contenidos en nuestra Ley de Bases de Procedimiento Administrativo y los medios de ejecución conferidos a los Servicios Públicos. En el Capítulo III se expondrá la relación entre potestades ejecutivas y bienes jurídicos protegidos, en el cual se tratará la diversidad de regímenes jurídicos existentes en el tema, y cuales son los bienes jurídicos protegidos por los mecanismos de ejecución y se demostrará o falseará la hipótesis indicada.

Capítulo I. LA EJECUCION FORZOSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

A este Capítulo I se le puede definir como introductorio, en razón de que tiene por fin no desarrollar los temas principales de la investigación, sino dar una somera vista al tema del acto administrativo, indicando sus efectos y los sistemas de ejecución que la doctrina y los ordenamientos jurídicos comparados consideran; delimitar el alcance de tres conceptos fundamentales de éste trabajo, como lo son la ejecutividad, la ejecutoriedad y la ejecución forzosa, los fundamentos doctrinarios de la ejecución forzosa y los diferentes tipos de ejecución forzosa que la doctrina reconoce.

1. El Acto Administrativo: Efectos y Sistemas de Ejecución.¹

En primer lugar resulta imprescindible, dar un concepto de lo que se entenderá para los fines de la investigación por Acto Administrativo. Para esto tomaremos se utilizará el que se encuentra contenido en los incisos 2º y 6º del artículo 3º de nuestra Ley N° 19.880 de Bases de Procedimiento Administrativo.²

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

(...)

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

Visto lo anterior, este concepto del artículo 3º, se puede calificar de amplio, ya que reúne tanto los actos unilaterales de contenido particular o actos administrativos en sentido estricto (inciso 2º), los actos unilaterales de contenido general (los reglamentos) y los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento (inciso 6º)³. Respecto de

¹ En este punto se utilizara como referencia principal los apuntes de clases de la cátedra de Derecho Administrativo dictada por el profesor Dr. Juan Carlos Ferrada B. durante el año 2005 en la Universidad Austral de Chile.

² Ley de Bases de Procedimiento Administrativo N° 19.880, promulgada el 22 de mayo de 2003 y publicada el 29 de mayo de 2003. En adelante nos referiremos a ella como LBPA.

³ Este inciso fue introducido en virtud de una indicación del destacado profesor de Derecho Administrativo y por entonces Senador designado don Enrique Silva Cimma y complementada por una indicación del también por ese entonces Senador don Sergio Diez; como se indica en el denominado “*Nuevo primer informe de comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas*”; de fecha 10 de septiembre de 2001. En la página seis de dicho informe se consigna lo siguiente: “Que es esta la primera oportunidad en que una norma de rango legal define el acto administrativo, los agentes que lo generan y su ámbito de aplicación dentro de la Administración con un criterio amplio; es decir, concibiendo como tales actos no sólo los decretos y resoluciones sino otras manifestaciones de voluntad de la autoridad ejecutiva, como

estos dos últimos, es discutida por la doctrina, tanto nacional como comparada más moderna, su calidad de acto administrativo, ya que muchos la reservan para los actos unilaterales de contenido particular. En particular García de Enterría y Fernández estiman que el reglamento es una innovación al ordenamiento jurídico y que pertenece a él, en tanto que el acto administrativo en sentido estricto, es un producto de la aplicación del ordenamiento,⁴ dentro del que se incluye el reglamento. No obstante, respecto de las declaraciones de juicio, constancia o conocimiento, estiman que constituyen verdaderos actos administrativos,⁵ estando por la postura contraria, es decir, que no son actos administrativos, el profesor Gordillo.⁶

1.1. Efectos del Acto Administrativo.

Los órganos de la Administración del Estado⁷, para el cumplimiento de los fines y deberes que le son encomendados por la Constitución Política de la República⁸ y las Leyes, se ven en la necesidad y la obligación de emitir una serie de actos (los Actos Administrativos), los cuales pueden ser de diversos tipos (resoluciones, constancias, certificaciones, etc.).

Respecto de los actos administrativos se reconocen dos efectos: imperatividad, ya que el acto administrativo puede tanto crear nuevas relaciones jurídicas, como así mismo exigir su cumplimiento; y el de impugnabilidad, esto es, la posibilidad de reclamar de ellos tanto ante la misma administración, como ante los tribunales de justicia.

De aquí que imperatividad y ejecutoriedad son conceptos, como quedará claro más adelante, íntimamente relacionados, derivando la ejecutividad de la imperatividad.

son las declaraciones de juicio –dictámenes- constancias o conocimientos (informes), que pueden traer aparejadas diversas consecuencias jurídicas, como, por ejemplo, recursos, reconocimiento de derechos o negación de una pretensión o solicitud.” En Sistema de Tramitación de Proyectos del Congreso Nacional (SIL), <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>.

⁴ Cfr. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I. Editorial Civitas. Madrid, 1977. pp. 104 y siguientes y 342 y siguientes. Por Pierry Arrau, Pedro. *Concepto de Acto Administrativo en la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo. El reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República*. Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado. Revista N° 13 - agosto de 2005. <http://www.cde.cl>. pp. 71.

⁵ A mayor abundamiento, García de Enterría y Fernández definen acto administrativo como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria.” García de Enterría, et al. Op. cit. p. 530.

⁶ Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Parte General. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2000. pá0g. X-11 y siguientes. Gordillo no niega el carácter de actos de los reglamentos y de los contratos administrativos ni tampoco su índole administrativo, sino que reserva el carácter de acto administrativo a la “declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma directa.”

⁷ Para el objeto de la presente investigación se entenderán por órganos de la Administración del Estado aquellos que se indican en el artículo 2° de la LBPA: “Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. También se aplicarán a la Contraloría General de la República, a las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los gobiernos regionales y a las municipalidades.”

⁸ Artículos 1°, 19, 24 entre otros. En adelante CPR.

1.2. Sistemas de Ejecución de los Actos Administrativos.

La doctrina jurídica conoce dos sistemas de ejecución de los Actos Administrativos. Estos son el denominado sistema de “Ejecución Judicial” o de “Heterotutela Ejecutiva” y el de “Ejecución Administrativa” o de “Autotutela Ejecutiva.”

i. Heterotutela Ejecutiva. Este es el sistema utilizado en el Reino Unido, por lo que también recibe el nombre de sistema Anglosajón. La regla general consiste en que la Administración no puede, por sí sola actuar coactivamente, ejecutando por sí misma sus propios actos, sino que debe recurrir a los Tribunales de Justicia ordinarios con el fin de que sean éstos quienes ordenen el cumplimiento de la voluntad de la administración. Sólo excepcionalmente se permite la ejecución forzosa.

ii. Autotutela Ejecutiva. En este sistema es la propia Administración la que ejecuta sus propios actos sin la necesidad de recurrir a los Tribunales de Justicia. Es posible distinguir aquí dos subsistemas: Sistema francés, en el que se contempla la ejecución forzosa en actos de policía y otros casos de excepción; y el Sistema español, de ejecución forzosa general, por el cual la administración puede ejecutar forzosamente todos sus actos.

Así, siguiendo al profesor Barrachina, la heterotutela ejecutiva niega que el acto administrativo tenga la capacidad, por sí solo, de ejecutarse, por cuanto las relaciones jurídicas de la Administración con los administrados debe encontrar su regulación en el Ordenamiento jurídico el cual debe dotar a los administrados de las herramientas jurídicas necesarias para oponerse a la acción de la administración.⁹ Implícitamente esta postura trasunta una desconfianza en la administración, a la que percibe como un ente agresor, respecto del cual es necesario recurrir a los tribunales de justicia a fin de evitar actuaciones ilegales o derechamente abusivas.

Por otro lado, Barrachina cree que la Autotutela Ejecutiva es un privilegio dado por el mismo Ordenamiento Jurídico, para el cumplimiento de sus propias decisiones, lo cual no implica un menoscabo de los derechos de los particulares para impugnar el acto administrativo. Si la Administración es un servidor público, cuyo fin es el bien común, se la debe dotar con las herramientas necesarias para el logro de sus fines, lo cual se vería limitado gravemente en caso de tener que recurrir constantemente a los Tribunales de Justicia, afectando la eficacia de la Administración¹⁰. La Administración Pública, en este caso, no es percibida como un ente sospechoso, sino como una estructura destinada a la satisfacción de las

⁹ Barrachina Juan, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. PPU Promociones Publicaciones Universitarias. Barcelona, 1985, pp. 214 y 215.

¹⁰ Barrachina Juan, Eduardo. Op. Cit. Ídem. Barcelona, 1985, pp. 214 y 215.

necesidades de la comunidad, para lo cual requiere contar con los medios idóneos para el cumplimiento de los fines que se le han encomendado por la sociedad, siempre con respeto de los derechos que les son reconocidos a las personas en la Constitución y las leyes.

2. Determinando Conceptos: Ejecutividad, Ejecutoriedad y Ejecución Forzosa.

Para la confección de cualquier trabajo investigativo es siempre necesario tener determinados aquellos conceptos básicos con los cuales se trabajará. Es por esto, que antes de entrar al fondo del tema, es preciso dar una breve reseña de lo que se entiende tanto por “Ejecutividad”, “Ejecutoriedad” y “Ejecución Forzosa de los Actos Administrativos”, con el fin de distinguir estos conceptos entre sí.¹¹ No se pretenden reproducir aquí las polémicas surgidas respecto al contenido de cada uno de estos conceptos, ya que existen prácticamente tantas definiciones como autores, sino asumir un contenido para cada uno de estos conceptos, el cual se seguirá en todo el desarrollo de la presente investigación.

En primer lugar, corresponde tratar la Ejecutividad de los Actos de la Administración. Para el profesor Rojas, “por ejecutividad se entiende la presunción ‘iuris tantum’ acerca de la legalidad de los actos administrativos, de los que se desprenden dos consecuencias fundamentales:

[1^a]- La carga de la prueba para demostrar su invalidez incumbe siempre a quien impugna los actos cuestionados su legalidad.

[2^a]- Hasta tanto no se declare formalmente la invalidez de un acto, éste surte sus efectos propios, salvo en los casos en que su eficiencia puede quedar suspendida.”¹²

Respecto a la primera consecuencia, esto es a que la carga de la prueba se traslada a quien impugna los actos cuestionados, García de Enterría y Fernández estiman que por el hecho de presumirse la legalidad del acto, de ello no se concluye que la carga de la prueba corresponda a quien impugna el acto administrativo, lo que tiene especial importancia en el plano de las sanciones administrativas.¹³

En consonancia con lo anterior, el artículo 3º inciso final de nuestra LBPA establece: “los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad

¹¹ Además de lo dicho fue recurrente durante el trabajo investigativo la confusión por parte de diferentes autores de conceptos diversos como lo son ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos. Así por ejemplo Hugo Caldera Delgado en su “*Tratado de Derecho Administrativo*” (Ediciones Parlamento Ltda. Santiago, 2001, p. 92.) dice: “Dijimos que la ejecutoriedad (expresión que es utilizada para denominar, indistintamente, a la ejecutividad y a la ejecutoriedad) es consecuencia de la imperatividad.”

¹² Rojas Varas, Jaime. *Notas sobre el Procedimiento Administrativo establecido en la Ley N° 19.880*. En Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado. <http://www.cde.cl/>. p. 12.

¹³ García de Enterría, et al. Op. cit. p. 502.

administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.”

Una cosa diferente es la Ejecutoriedad, que como nos dice Betancor “en sentido amplio significa posibilidad de ejecución. En sentido jurídico, es la posibilidad de ejecución que es inherente a los actos administrativos, como energía propia en virtud de la cual pueden por sí mismos realizar todos los efectos de que sean capaces. Es equivalente a título ejecutivo según la norma y con la medida de efectos que el Derecho que lo disciplina [,] pone y termina. La *ejecución* es el procedimiento mediante el cual los actos administrativos son llevados a la práctica, esto es mediante el cual alcanzan el efecto que les es propio.

La *ejecutoriedad* es la íntima fuerza jurídica en el acto administrativo en virtud de la cual por sí solo se impone y asegura su ejecución administrativa.¹⁴

En último término, la ejecución forzosa de los actos de la Administración, puede entenderse como las acciones positivas, llevadas a cabo por funcionarios públicos, de acuerdo a un procedimiento administrativo, para el cumplimiento de actos administrativos previos, en virtud de una autorización legal expresa, para el cumplimiento contra la voluntad del particular de una obligación contraída o impuesta por la administración o para el cumplimiento de obligaciones o deberes establecidos en la ley.

Por lo tanto, en términos simples, Ejecutividad es la presunción de legalidad del acto; la ejecutoriedad es la posibilidad o potencia de ejecución forzosa, y la ejecución forzosa es la potencia puesta en acción.

3. Fundamentos Doctrinarios de la Ejecución Forzosa.

Para encontrar y describir los fundamentos doctrinarios de cualquier institución jurídica es siempre indispensable buscar el marco histórico en la cual se originó la institución y al ejercicio de las potestades públicas.

En este caso debemos remontarnos a la Europa prerrevolucionaria. Como dice el profesor Luis Cordero, “en el Antiguo Régimen el ejercicio de potestades de esta naturaleza [potestades públicas] en contra de la voluntad de sus destinatarios se encontraba inicialmente reservada a los órganos judiciales: el poder público, en caso de discrepancia con el particular, sólo podía imponer a éste su decisión con carácter forzoso tras haberle vencido en juicio; esto es, en un procedimiento decidido por un órgano judicial y celebrado en forma contradictoria o ‘contenciosa’ (...).

En las etapas finales del régimen absoluto, sin embargo, se consolidó una tendencia a atribuir el ejercicio de tales potestades a las autoridades no judiciales; no sólo con objeto de desapoderar de tales funciones a los jueces y tribunales, sino sobre todo con la finalidad de que las autoridades administrativas ejerciesen dichas potestades de manera expedita e

¹⁴ Betancor Rodríguez, Andrés. *El Acto Ejecutivo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992, p. 372. Siguiendo a Umberto Borsi: “*Fundamento giuridico della esecuzione forzata amministrativa.*”

informal, sin sujeción a trámites procesales lentos y engorrosos; la denominación de dichas autoridades como ‘gubernativas’ se utilizó en lo sucesivo para designar su forma de actuar, rápida y sin sujeción a trámites rituales (actuación ‘contenciosa’ o solemne y formal frente a actuaciones ‘gubernativas’, rápida e informal).

La puesta en práctica del principio de división de poderes en este orden de cosas se realizó, como en tantos otros aspectos, con una fórmula transaccional entre los principios del nuevo régimen político y la tradición absolutista: el ejercicio de estas potestades se dejó en manos de las nuevas autoridades administrativas, sometiendo a éstas a cauces formales similares a los del proceso judicial; con esta fórmula se persiguió conjugar la existencia de una Administración fuerte, con la garantía de los derechos de los ciudadanos y, sobre todo, la actuación de los agentes administrativos con sujeción a Derecho.”¹⁵

De este modo, “el fundamento de la ejecutividad se apoya en el principio de seguridad jurídica, toda vez que con ello se evita que toda la actuación administrativa se vea entorpecida por las constantes reclamaciones y recursos que interponen los particulares.”¹⁶

4. Medios de Ejecución Forzosa.

Con todo, uno de los temas más pacíficos respecto a la Ejecución Forzosa de los Actos; tanto en la doctrina nacional como comparada, es el de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, señalándose uniformemente que tales son: **(i)** apremio sobre el patrimonio, **(ii)** ejecución subsidiaria, **(iii)** multas coercitivas y **(iv)** compulsión sobre las personas.

Por otro lado, extrañamente, nuestra LBPA no indica ningún medio de ejecución en específico,¹⁷ no obstante lo cual, como se verá en el capítulo siguiente, es posible encontrarlos dispersos por todo nuestro ordenamiento en las diferentes leyes orgánicas de los organismos de la Administración chilena, así como en otros textos legales que le conceden atribuciones a los diferentes órganos administrativos.¹⁸

i. Apremio sobre el Patrimonio. Según Parejo Alfonso, “es el medio de ejecución más general y aplicado, toda vez que está establecido para la materialización de los actos

¹⁵ Cordero Vega, Luis. *El Procedimiento Administrativo*. Editorial LexisNexis. Santiago, 2003, pp. 10 y 11.

¹⁶ Rojas Varas, Jaime. *Notas sobre ...* p. 12

¹⁷ El título Párrafo 3° del Capítulo III de la LBPA es copia fiel de su modelo, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común N° 30/ 1992, la cual si cuenta con una enumeración taxativa de los medios de ejecución forzosa en su artículo 96 (misma enumeración usada la presente tesis y que por lo demás es la recogida unánimemente por la doctrina administrativista), siendo pormenorizados cada uno de ellos en los artículos siguientes a aquél.

Es por esto, que se ha preferido la doctrina y legislación española para explicar en que consisten cada uno de estos medios de ejecución, así como por tratar, en términos generales, con mayor detenimiento estos tópicos.

¹⁸ Como ya se indicó en la Introducción, para la presente tesis se ha seleccionado aleatoriamente un número representativo de órganos de la Administración del Estado (trece en total), respecto de los cuales se analizarán los medios de ejecución con los que cuentan (y si es que cuentan con ellos) tanto en sus leyes orgánicas como en otras leyes especiales.

conforme a los cuales haya de satisfacerse una cantidad líquida.”¹⁹ Es decir, se busca cobrar y ejecutar administrativamente deudas de los particulares con la administración, proveniente de diferentes tipos de obligaciones monetarias, generalmente de origen tributarias, con procedimientos similares a los del juicio ejecutivo civil.

ii. Ejecución Subsidiaria. “Consiste en la realización del acto debido por el particular bien por la propia Administración, bien por intermedio de otras personas por ella designadas, pero en ambos casos a costa del obligado.”²⁰ Por lo general, se aplica como consecuencia del incumplimiento de obligaciones de hacer contraídas entre un particular y la Administración en virtud de un contrato administrativo o impuestas, en su defecto, por una ley.

iii. Multas Coercitivas. Teniendo presente el artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo española, se puede definir como la imposición de multas por la Administración Pública por los periodos de tiempo que estime necesario hasta el cumplimiento del particular de lo ordenado por la Administración, en los montos y formas fijados en la ley. “Éstas no tienen finalidad retributiva social alguna, por lo que no deben confundirse con multas de carácter sancionador imposibles como penas por la comisión de una infracción administrativa.”²¹

iv. Compulsión sobre las Personas. Es la más fuerte de los medios de ejecución forzosa aquí tratados. Nuevamente recurriendo a la legislación y doctrina ibérica²², es posible dar un concepto de ella; pudiendo entenderse por compulsión sobre las personas el uso de fuerza física y directa sobre el particular el que se ve frente a una obligación personalísima de no hacer o soportar impuesta por la ley.

No obstante esto y, adelantándonos a lo que se indicara en los capítulos siguientes, esta enumeración no contiene otro medio que se considerará propio del Derecho Público chileno y que no es reconocido ni tratado por los autores nacionales, razón por la cual, me permito denominarlo “*Auxilio de Fuerza Pública*”, el cual, como ya se indicó, será tratado y desarrollado en los capítulos siguientes.

¹⁹ Parejo Alfonso, L., Jiménez-Blanco, A., Ortega Álvarez L. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Ariel S.A. Barcelona, 1998 p. 748.

²⁰ Parejo, Alfonso, et al. Op. cit. p. 748.

²¹ Parejo, Alfonso, ... Ídem p. 749.

²² Cfr. Parejo Alfonso, et al. Op. cit. p. 749. y artículo 100 de la “Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” del Reino de España.

Capítulo II. LA EJECUCION FORZOSA EN EL DERECHO CHILENO.

Hasta el momento sólo se ha hablado de la ejecución forzosa desde el punto de vista de la construcción doctrinaria, sin tocar más que tangencialmente la legislación vigente en Chile.

En el presente capítulo, se analizará nuestra legislación respecto de (1) los principios o requisitos que requiere la ejecución forzosa en el Ordenamiento jurídico chileno y (2) los medios con que cuentan trece de nuestros órganos administrativos.

1. Principios Generales del Sistema Chileno de Ejecución Forzosa. Ley 19.880 sobre Bases de Procedimiento Administrativo.

Luego de la dictación de la LBPA, nuestro Ordenamiento Jurídico cuenta con un pequeño conjunto de normas en el Capítulo III; Párrafo 3°, denominado escuetamente “Ejecución”, en el que se contienen sus artículos 50 a 52, en los cuales pretenden establecer las líneas generales de la ejecutoriedad y la ejecución forzosa de los actos administrativos, a las cuales deberían supeditarse, en principio, las normas especiales dictadas, las cuales se encuentran contenidas en las diferentes leyes creadoras de Servicios Públicos.

No obstante esta pretensión de ser norma de bases, y que, por lo tanto, todas las demás normas especiales sobre la materia deben supeditarse a ella, choca de frente con el inciso 1° del artículo 1° que en su parte final dispone: “En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria.” O sea, cada vez que nos encontremos frente a un procedimiento administrativo, será preciso tener en cuenta primero la ley especial y, si es que ella no regula dicho procedimiento se deberá recurrir a la LBPA. Esto hace que se haga discutible o derechamente improcedente la aplicación de esta normativa, convirtiéndose, como se verá, en muchos casos en una norma destinada a llenar vacíos normativos de las leyes especiales.

Como consecuencia de lo anterior, respecto de la ejecución forzosa, el breve articulado que contiene los requisitos que son necesarios cumplir para ejecutar forzosamente un acto se encuentran prácticamente anuladas frente a aquellos que pueda establecer eventualmente la ley especial. No obstante esto, resulta imprescindible analizarlos con algún detalle. Como se verá coinciden éstos medianamente con aquellos que la doctrina más calificada considera indispensables²³. Tales son: **(i)** el Acto Administrativo como título de ejecución, **(ii)** no se requiere la firmeza de acto y **(iii)** notificación previa de su iniciación.

²³ Cfr. Forsthoff, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Públicos. Madrid, 1958; Parejo Alfonso, I., Jiménez-Blanco, A., Ortega Álvarez L. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Ariel S.A. Barcelona, 1998; Silva Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado – Actos, Contratos y Bienes*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1995.

i.- El Acto Administrativo como título de ejecución.

Artículo 50. [Inciso primero] Título. La Administración pública no iniciará ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico.

Como dice E. Cordero, “un procedimiento ejecutivo no puede iniciarse sin la existencia de un acto administrativo formal, que declare una obligación que haya podido ser voluntariamente cumplida por su destinatario, por haberle sido notificado su contenido.”²⁴ O sea, se requiere de un acto administrativo que cumpla con los requisitos contenidos en la propia LBPA: decisión formal (y escrita en consonancia con el artículo 5°), emitida por un órgano de la Administración del Estado,²⁵ que contenga una declaración de voluntad, y que sea realizada en el ejercicio de una potestad pública.²⁶

En resumen, y siguiendo a Forsthoff, se requiere de un título jurídico concreto (la resolución del órgano administrativo) que permita la ejecución forzosa; la cual debe encontrar su fundamento en una norma legal vigente.²⁷

ii.- No se requiere la firmeza de acto.

Artículo 51. [Inciso primero] Ejecutoriedad. Los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo causan inmediata ejecutoriedad, salvo en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior.

Esto es así, ya que lo que se trata de evitar es, precisamente, la dilación, el retraso que implicaría el que se requiriera la firmeza del acto, lo que podría acarrear la ineptitud de la ejecución forzosa, al ser aplicada a destiempo o en circunstancias que no resultan las adecuadas. Incluso es posible ejecutar el acto encontrándose pendiente una resolución judicial “dado el carácter no suspensivo de esta ejecución que tienen los recursos administrativos y jurisdiccionales...”²⁸

Se establecen como únicas excepciones el que la ley establezca otra cosa, lo cual resulta de toda lógica y no merece mayor comentario, y el que se requiera aprobación o autorización del superior jerárquico. Esta última excepción no guarda relación con ninguna

²⁴ Cordero, Eduardo. *La Eficacia, Extinción y Ejecución de los Actos Administrativos en la Ley N° 19.880.* [http://www.uantof.cl/cs_juridicas/diplomadomaterial/ pp.8 y 9](http://www.uantof.cl/cs_juridicas/diplomadomaterial/pp.8%20y%209)

²⁵ Aquellos que se establecen en su artículo 2°. Ver nota al pie 7.

²⁶ Ver los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República.

²⁷ Cfr. Forsthoff, Ernst. Op. Cit. p. 392

²⁸ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I. Editorial Civitas. Madrid, 1992. p. 744.

otra norma jurídica de la que se tenga conocimiento y, obviamente, con ninguna de aquellas que se analizaran en el punto 3 de este Capítulo,²⁹ siendo la explicación más plausible a esta disposición la copia textual e irreflexiva que se hizo de este artículo de su modelo español, ordenamiento en el que si tiene sentido una norma como ésta.³⁰

iii.- Notificación previa de su iniciación.

Artículo 50. [Inciso segundo] El órgano que ordene un acto de ejecución material de resoluciones estará obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.

Esta norma es concordante con el artículo 45 de la misma LBPA³¹, que establece el deber de la administración de notificar a los interesados del contenido íntegro de los actos administrativos de efectos individuales.

La notificación pone en conocimiento al interesado de la resolución administrativa, hecho que lo coloca en posición de accionar ya sea respecto de la propia administración o respecto de los tribunales de justicia, para revocar o modificar la resolución en cuestión.

La notificación previa es requisito de toda lógica, íntimamente relacionado con diversas garantías constitucionales contempladas en el artículo 19 de nuestra carta Política y, en específico, los números 2º (igualdad ante la ley, prohibición de distinciones arbitrarias por parte de Estado), 3º (igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos) y 14 (derecho de petición).

El profesor Eduardo Cordero considera, además, como requisito esencial uno que no se encuentra contenido en la LBPA, como lo es el que el acto administrativo debe contar con un “grado de determinación suficiente”. Esto quiere decir, según Cordero, “que la obligación que imponga no requiera ser concretada mediante especificaciones ulteriores.”³² Este requisito provendría, así, de las normas del procedimiento ejecutivo civil, referidas a la liquidez de la deuda.³³ No obstante el hecho de que resulte dudoso o cuestionable el derivar dicho requisito de la legislación procesal civil, este requisito puede entenderse contenido respecto de ciertos

²⁹ No obstante esto, existe algunas disposiciones legales que se refieren a que el Director Nacional del Servicio o su delegado puede solicitar del Intendente o Gobernador el auxilio de la fuerza pública. Aquí no se da el presupuesto legal de la autorización de un superior ya que Intendente y Gobernador no son superiores jerárquicos del Director Nacional. Por ejemplo: artículo 138 del Código de Aguas respecto del Director General de Aguas o su delegado respecto del cumplimiento de sus labores fiscalizadoras.

³⁰ En este sentido, ver nota al pie 18 de la página 10.

³¹ “Artículo 45. Procedencia. Los actos administrativos de efectos individuales, deberán ser notificados a los interesados conteniendo su texto íntegro.

Las notificaciones deberán practicarse, a más tardar, en los cinco días siguientes a aquél en que ha quedado totalmente tramitado el acto administrativo.

No obstante lo anterior, los actos administrativos que afectaren a personas cuyo paradero fuere ignorado, deberán publicarse en el Diario Oficial.”

³² Cordero, Eduardo. Op. cit. p. 9

³³ Artículo 438 del Código de Procedimiento Civil.

actos administrativos, en la propia LBPA, en particular con la obligación del órgano administrativo de resolver fundadamente (artículo 41 inciso 4°).

2. Los Órganos de la Administración del Estado y sus Medios de Ejecución Forzosa.

Como ya se ha dicho, los órganos de la Administración del Estado pueden contar con facultades para ejecutar forzosamente sus actos. Ahora cabe analizar respecto de un conjunto de trece órganos si es que cuentan con dichas facultades y, en caso de que cuenten, cuáles son y con que extensión.

Con el objeto de responder las interrogantes anteriores, se analizarán los siguientes órganos de la Administración del Estado: Contraloría General de la República, Intendentes, Municipalidades, Servicio de Tesorerías, Servicio de Impuestos Internos, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Unidad de Análisis Financiero, Servicio Nacional de Aduanas, Servicio Agrícola y Ganadero, Superintendencia de Servicio Sanitarios, Dirección de Vialidad, Dirección General de Aguas y Dirección del Trabajo. La revisión de los medios de ejecución forzosa con los que cuentan se efectuará sólo respecto de sus respectivas leyes orgánicas o estatutos, no obstante lo cual, respecto de algunos de ellos se analizaran facultades contempladas en otros textos legales, lo que se indicará en cada caso.³⁴

2.1. Contraloría General de la República³⁵.

Este organismo autónomo de rango constitucional, establecido en los artículos 98 a 100 de la CPR además de ejercer el control de legalidad de los actos de la Administración, cumple labores de fiscalización respecto de los ingresos y egresos de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, entre otras funciones establecidas en su Ley Orgánica Constitucional³⁶.

Respecto de su tarea de fiscalizador, su Ley Orgánica Constitucional³⁷ establece en su artículo 16³⁸ que los servicios, instituciones, entidades, empresas y organismos sometidos a su

³⁴ Se previene que los textos legales utilizados son aquellos que se encuentran vigentes al 1° de agosto del año 2006 en curso y disponibles en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional www.bcn.cl.

³⁵ En adelante Contraloría.

³⁶ D.S. 2421, promulgado el 7 de julio de 1964 y publicado el 10 de julio de 1964, que contiene el texto refundido de la Ley 10.336 que establece la Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República y elevada a rango de orgánica constitucional por la disposición cuarta transitoria(ex quinta) de la CPR.

³⁷ En adelante LOC.

³⁸ Artículo 16. Los Servicios, Instituciones Fiscales, Semifiscales, Organismos Autónomos, Empresas del Estado y en general todos los Servicios Públicos creados por ley, quedarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, sin perjuicio del control que ejerce la Superintendencia de Bancos sobre el Banco Central y el Banco del Estado de Chile, del que cumple la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio sobre el Instituto de Seguros del Estado y la Caja Reaseguradora de Chile y del que desarrolla la Superintendencia de Seguridad Social sobre las instituciones y entidades sometidas actualmente a su fiscalización.

fiscalización. Por otro lado, el inciso 2º del artículo 8º³⁹, establece la posibilidad de que, respecto a los actos necesarios dentro de las investigaciones que ordene el Contralor, por sí o por intermedio de los inspectores o delegados, solicite el auxilio de la fuerza pública. La ley solamente dispone de la existencia de una resolución del Contralor en la que se ordene la realización de una investigación, procediendo el auxilio de la fuerza pública únicamente en este caso, no disponiéndose nada respecto de otras actuaciones. Por lo tanto, no exige ni la notificación previa de la resolución, por lo que respecto de este requisito es plenamente aplicable la LBPA, por su carácter subsidiario.

Este es, por lo demás, el único medio de ejecución forzosa con el que se dota a Contraloría en su LOC, no pudiendo cobrar por si misma cantidades líquidas que se le adeuden, ni imponer multas coercitivas, no obstante lo cual puede imponer multas sancionatorias, como lo disponen sus artículos 9º, 63, y 93.

2.2. Intendente.

Respecto de este funcionario-órgano de rango constitucional⁴⁰, se analizarán las atribuciones que se le conceden en la LOC de Gobierno y Administración Regional⁴¹ y en la Ley de Extranjería⁴².

De este modo, en la LOCGAR es posible encontrar en su artículo 2º dos letras que contienen atribuciones de ejecución forzosa: la c) que le permite requerir auxilio de fuerza pública y la g) compulsión sobre las personas.

La letra c) dispone como atribución del Intendente el “requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad con la ley.” Ahora, ¿en qué casos concretos la ley le permite requerir el auxilio de la fuerza pública? En primer lugar, aquellos en que el Director Nacional del Servicio puede solicitárselo para el cumplimiento de

También quedarán sujetas a la fiscalización de la Contraloría General las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, para los efectos de cautelar el cumplimiento de los fines de estas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones, hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados, y obtener la información o antecedentes necesarios para formular un Balance Nacional.

La Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, la Sindicatura General de Quiebras, y los demás Organismos del Estado que cumplan funciones de fiscalización, quedarán sujetos al control de la Contraloría General de la República y deberán observar las instrucciones, proporcionar los informes y antecedentes que este Organismo le requiera para hacer efectiva la fiscalización a que se refiere el inciso anterior.

³⁹ “Para practicar los actos de instrucción necesarios dentro de las investigaciones que ordene, el Contralor podrá, por sí o por intermedio de los inspectores o delegados, solicitar el auxilio de la fuerza pública, la cual será prestada por la autoridad administrativa correspondiente en la misma forma que a los Tribunales Ordinarios de Justicia.”

⁴⁰ Artículo 111 inciso 1º de la CPR, que sobre el particular dispone: El gobierno de cada región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

⁴¹ DFL 1 – 19.175, promulgado el 8 de agosto de 2005 y publicado el 8 de noviembre de 2005. en adelante LOCGAR.

⁴² DL 1094, Establece Normas Sobre Extranjeros en Chile. Promulgado el 14 de julio de 1975 y publicado el 19 de julio de 1975.

resoluciones dictadas en el ejercicio de su labor fiscalizadora. Otro caso se encuentra contemplado en el mismo artículo 2º en su letra b) que establece como función del Intendente la de velar porque en el territorio de su jurisdicción se respete la tranquilidad, el orden público y resguardo de personas y bienes.

Por otro lado, la letra g) establece que es labor del Intendente “aplicar administrativamente las disposiciones de la Ley de Extranjería, pudiendo disponer la expulsión de los extranjeros del territorio nacional, en los casos y con arreglo a las formas previstas en ella”. Luego, la Ley de Extranjería, en el artículo 84 inciso 2º dice que “la expulsión de los extranjeros que sean titulares de permiso de turismo o prolonguen su permanencia con dicho permiso vencido, se dispondrá, sin más trámite, por resolución del Intendente Regional respectivo, exenta del trámite de toma de razón.” Para ejecutar esta orden de expulsión resulta necesaria la dictación de una resolución de expulsión, la que según el artículo 90 debe ser notificada por escrito al afectado. Se establece una excepción a la ejecutoriedad inmediata de la resolución, procediendo sólo luego de transcurridas veinticuatro horas desde la respectiva notificación “en el caso de que no se haya interpuesto recurso o en el de no ser éste procedente, o transcurrido el mismo plazo desde que se haya denegado el recurso interpuesto”⁴³ por el afectado ante los tribunales de justicia para impugnar la resolución de expulsión.

En concordancia con la LBPA, la LOCGAR establece en el ya citado artículo 2º, pero esta vez en su letra o), que el Intendente debe “dictar las resoluciones...que estime necesarias para el ejercicio de sus atribuciones”, o sea que se establece a modo de requisito general la dictación de resoluciones, que sirven de título para la ejecución forzosa.

2.3. Municipalidades.

Las Municipalidades son órganos de carácter constitucional⁴⁴ cuyas funciones y atribuciones se encuentran contempladas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.⁴⁵ Las atribuciones esenciales de éstas, se encuentran contempladas en su artículo 5º, dentro de las cuales no se encuentra ninguna que implique la posibilidad de ejecutar forzosamente sus actos; atribución con la que sí contaba en el derogado Decreto Ley 1289 que contenía la antigua LOCM, por la que podía solicitar de la autoridad competente, el auxilio de la fuerza pública.

⁴³ Artículo 90 de la Ley de Extranjería.

⁴⁴ Las municipalidades son definidas en la CPR en el artículo 118 inciso 4º como “corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.”

⁴⁵ DFL 1, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Promulgado el 9 de mayo de 2006 y publicado el 26 de julio de 2006. En adelante LOCM.

Por lo tanto, las municipalidades no cuentan con la posibilidad de ejecutar forzosamente sus actos, por lo que deben recurrir a los tribunales ordinarios de justicia para obtener el cumplimiento forzado de sus resoluciones.

2.4. Servicio de Tesorerías.

Este órgano de la Administración del Estado territorialmente desconcentrado⁴⁶ establece sus funciones el artículo 2º de su Estatuto Orgánico, recogiendo en su número 1, la de “efectuar la cobranza coactiva sea judicial, extrajudicial o administrativa” de los impuestos fiscales en mora, multas administrativas, créditos fiscales con carácter de impuesto, entre otros. Se configura, de esta manera, la ejecución forzosa administrativa por medio de una apremio sobre el patrimonio del deudor.

Se establece un “procedimiento de cobro coactivo administrativo”, que se encuentra regulado en el Código Tributario,⁴⁷ estableciéndose en el artículo 169 que constituye “título ejecutivo” la lista de deudores morosos, en la cual el Tesorero respectivo estampará la orden de ejecución y embargo, la cual debe ser notificada personalmente al deudor por el recaudador fiscal (artículo 171) el cual procederá a trabar embargo sobre los bienes del deudor con el fin de hacer efectivo en ellos el monto adeudado al Fisco. De este modo, el código requiere, al igual que la LBPA, un acto administrativo (la resolución del Tesorero Comunal) que sirve como título ejecutivo y la notificación previa de ésta. Además, exige la determinación suficiente de la resolución en el inciso 1º del artículo 169.⁴⁸

Aun más, el recaudador puede solicitar el auxilio de la fuerza pública, para lo cual bastará “la sola exhibición de la resolución del Tesorero Comunal...que ordene una diligencia [dentro del procedimiento de cobro administrativo] que no haya podido efectuarse por oposición del deudor o de terceros.”⁴⁹ Por lo tanto, esta atribución de solicitar el auxilio de la fuerza pública se refiere solamente a los cobros administrativos, no siendo extensivo para el cumplimiento forzoso de otras resoluciones del Servicio de Tesorerías.

2.5. Servicio de Impuestos Internos.⁵⁰

Respecto de este servicio público, eminentemente fiscalizador del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los particulares, encontramos contenidas sus funciones y

⁴⁶ DFL 1, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías. Promulgado el 16 de mayo de 1994 y publicado el 26 de octubre de 1994. El artículo 1º expresa lo siguiente: “Artículo 1º.- 1 El servicio de Tesorerías dependerá del Ministerio de Hacienda, y estará encargado de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales, y en general, los de todos los servicios públicos. Deberá, asimismo, efectuar el pago de las obligaciones del Fisco, y otros que le encomienden las leyes.”

⁴⁷ DL N° 830, aprueba texto que señala del Código Tributario. Promulgado el 27 de diciembre de 1974 y publicado el 31 de diciembre de 1974.

⁴⁸ En este sentido, ver el punto I parte final de este Capítulo.

⁴⁹ Artículo 172 del Código del Trabajo.

⁵⁰ En adelante SII.

atribuciones principales en dos cuerpos legales diferentes: la Ley Orgánica del Servicio⁵¹ y el Código Tributario. Es en este último, donde se encuentran contemplados los medios de ejecución de sus actos con que cuenta el SII.

El primero de ellos se encuentra contemplado en el artículo 60 incisos 6º y 7º,⁵² el cual establece que el Director Nacional o Regional del servicio podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para confrontar, en caso de que exista oposición del contribuyente cuando se proceda a la confrontación del inventario con las existencias reales. Se requiere, por lo tanto, para la procedencia de la ejecución forzosa en orden secuencial: una resolución que ordene la fiscalización en la cual puede constar la orden recurrir al auxilio de la fuerza pública; notificación al contribuyente de la resolución; oposición del contribuyente a la fiscalización, y, por último, el funcionario debe dirigirse al Jefe de Carabineros⁵³ mas inmediato con la sola exhibición de la resolución. Constituye este un verdadero medio de ejecución forzosa de los actos de un órgano de la Administración del Estado, solicitándose los mismos requisitos exigidos por la LBPA.

Otra posibilidad de ejecutar forzosamente sus actos se encuentra contemplada en los artículos 93 a 96, en los que se contempla la posibilidad de ordenar el arresto del contribuyente incumplidor hasta por quince días. No obstante este apremio sólo puede ser declarado por un Juez de Letras en lo civil del domicilio del contribuyente infractor y no directamente por la administración, por lo que no constituye un medio de ejecución forzoso de la administración, si no que la administración se dirige a la administración de justicia para que ella ordene el apremio solicitado, tratándose de un caso de heterotutela.

Por lo tanto, coexisten respecto de un mismo servicio público tanto la autotutela como heterotutela administrativa; la primera referida al cumplimiento forzado de un aspecto específico de la fiscalización como es la confrontación de inventarios, y la segunda, establecida con carácter general, referida a obtener el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

⁵¹ DFL 7, fija texto de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos y adecua disposiciones legales que señala. Promulgada el 30 de septiembre de 1980 y publicada el 15 de octubre de 1980. en particular el artículo 1º determina las funciones generales del servicio: “Corresponde al Servicio de Impuestos Internos la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos actualmente establecidos o que se establecieron, fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la ley a una autoridad diferente.” De la misma forma, el inciso primero del Código Tributario establece que “corresponde al Servicio de Impuestos Internos el ejercicio de las atribuciones que le confiere su Estatuto Orgánico, el presente Código y las leyes y, en especial, la aplicación y fiscalización administrativa de las disposiciones tributarias.”

⁵² “El Director o el Director Regional, según el caso, podrá ordenar que el inventario se confronte con el auxilio de la fuerza pública, cuando exista oposición de parte del contribuyente.

Con el fin de llevar a efecto la medida de que trata el inciso anterior, el funcionario encargado de la diligencia podrá recurrir al auxilio de la fuerza pública, la que le será concedida por el Jefe de Carabineros más inmediato sin más trámite que la exhibición de la resolución que ordena dicha medida, pudiendo procederse con allanamiento y descerrajamiento si fuere necesario.”

⁵³ La ley entiende que el auxilio de fuerza pública se refiere sólo a Carabineros. No procede recurrir por lo tanto a Investigaciones, la cual también constituye, según la CPR, la fuerza pública. A mayor abundamiento, ver el punto 2.2. de este Capítulo y la nota al pie 39.

2.6. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.⁵⁴

Respecto de esta Superintendencia se analizarán las funciones y atribuciones que le son conferidas tanto por su Estatuto Orgánico⁵⁵, como por el DL 3500⁵⁶.

Respecto del Estatuto Orgánico, este contempla en su artículo 3° en las letras b), g) y h) una serie de funciones fiscalizadoras respecto de las Administradoras de Fondos de Pensiones, las cuales están redactadas en términos bastante amplios. No obstante esto, no se contemplan en parte alguna del articulado de este Estatuto, facultades de ejecución forzosa de los actos dictados en cumplimiento de dichas facultades. Así, si bien se le concede en la letra h) la potestad de “disponer el examen de los libros, cuentas, archivos, documentos, contabilidad y demás bienes físicos, pertenecientes a los entes fiscalizados”, no se contempla, por ejemplo, la facultad de solicitar el auxilio de la fuerza pública en caso que le sea negado el acceso a ellos a los fiscalizadoras, ni tampoco un procedimiento de apremio especial respecto de quien niega el acceso a ellos ante los tribunales ordinarios de justicia.

La misma situación se replica en el DL 3500, al no dotar a la SAFP de ningún medio para ejecutar forzosamente sus actos, ni establecer procedimientos judiciales para el cumplimiento de sus actos. Así, su artículo 95 no hace otra cosa que establecer prácticamente las mismas facultades fiscalizadoras que el artículo 3° del Estatuto sin considerarse la posibilidad de ejecución forzosa.

2.7. Unidad de Análisis Financiero.⁵⁷

Este servicio público, de reciente introducción a nuestro Ordenamiento Jurídico, encuentra contenida sus atribuciones y funciones en los artículos 2° y 3° de su ley orgánica.⁵⁸ Estos artículos contienen diferentes facultades, las cuales le permite solicitar informaciones de relevancia financiera de diferentes personas y acceder a diferentes informaciones (letras a), b),

⁵⁴ En adelante “la Superintendencia” o “la SAFP”.

⁵⁵ DFL 101, establece el Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, su Organización y Atribuciones. Promulgado el 13 de noviembre de 1980 y publicado el 29 de noviembre de 1980. El inciso primero de su artículo 1° la define en los siguientes términos: “Artículo 1°.- La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, en adelante la Superintendencia, es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de duración indefinida que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social y se regirá por el presente Estatuto y las disposiciones legales que se dicten en virtud de lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 95 del decreto ley N° 3.500, de 1980.”

⁵⁶ DL 3500, Establece Nuevo Sistema de Pensiones. Promulgado el 4 de noviembre de 1980 y publicado el 12 de noviembre de 1980. Este DL crea en su artículo 93 la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, estableciendo sus atribuciones en su inciso 2°: “Corresponderá a la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones la supervigilancia y control de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y el ejercicio de las funciones y atribuciones que establece esta ley.”

⁵⁷ En adelante UAF.

⁵⁸ Ley 19913, crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos. Promulgada el 12 de diciembre de 2003 y publicada el 18 de diciembre del mismo año. Como lo indica su artículo 1°, este servicio se creó “con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de alguno de los delitos descritos en el artículo 27 de esta ley.”

h) e i) del artículo 2º) con el fin de prevenir o detectar movimientos financieros ligados a actividades delictivas como, por ejemplo, narcotráfico; no obstante lo cual no cuenta con facultades de ejecutar forzosamente sus actos fiscalizatorios, dotándose, en contrapartida, con la facultad de imponer sanciones administrativas (artículos 19 y siguientes).⁵⁹

Por lo tanto, al no tener facultades de ejecución forzosa, en caso de requerirse el cumplimiento obligatorio de una resolución de la UAF se debe recurrir a los tribunales para exigir su cumplimiento.

2.8. Servicio Nacional de Aduanas.

Como dice el inciso 2º del artículo 1º de la Ordenanza de Aduanas⁶⁰, al servicio le corresponde “vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y de generar las estadísticas de ese tráfico por las fronteras, sin perjuicio de las demás funciones que le encomienden las leyes.” Luego, el número 1 de su artículo 2º establece la denominada “Potestad Aduanera”, la cual, en términos amplios, consiste en un conjunto de atribuciones con que se la dota para controlar en ingreso y salida de mercancías hacia y desde el país, las que se encuentran detalladas en los artículos 14 y siguientes de la misma Ordenanza.

Dentro de estas atribuciones no se considera la potestad de ejecución forzosa de sus actos fiscalizatorios, a diferencia del SII que ejerce funciones similares pero respecto a impuesto que se originan en actividades desarrolladas en el país. Por lo tanto, se requiere recurrir a los tribunales de justicia para obtener el cumplimiento contra la voluntad del fiscalizado.

2.9. Servicio Agrícola y Ganadero⁶¹.

Este servicio⁶², dependiente del Ministerio de Agricultura, es, junto con la Dirección de Vialidad, uno de los servicios que cuenta con las mayores facultades de ejecución forzosa de sus actos de entre los órganos de la Administración del Estado⁶³.

⁵⁹ Se establecen, además, algunos tipos penales con los que se sancionan a quienes no cumplen con las obligaciones establecidas en esta ley a los particulares.

⁶⁰ DFL 30, Aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley de Hacienda N° 213, de 1953, sobre Ordenanza de Aduanas. Promulgado el 18 de octubre de 2004 y publicado el 4 de junio de 2005.

⁶¹ En adelante SAG.

⁶² Ley 18.755, establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, deroga la ley N° 16.640 y otras disposiciones. Promulgada el 23 de octubre de 1988 y publicada el 7 de enero de 1989. Su artículo 1º establece: “El Servicio Agrícola y Ganadero será un servicio funcionalmente descentralizado, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones, el cual estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura. Su domicilio será la ciudad de Santiago, sin perjuicio de los domicilios especiales que pueda establecer.”

Lo primero que se debe decir, es que cuenta con bastas facultades fiscalizadoras, las que se establecen en el artículo 3° de su ley orgánica y que se refieren al control de plagas, caza, pesca, contaminación de productos agropecuarios, control de fármacos, etc. Es en este mismo artículo donde se encuentra su primera facultad de ejecución forzosa al establecer en su letra e), respecto de la atribución de la letra d), la de ejecutar de manera subsidiaria las acciones destinadas a cumplir las medidas que deben adoptar los particulares para “prevenir, controlar, combatir y erradicar las enfermedades o plagas declaradas de control obligatorio.” Esta facultad se encuentra regulada con más detalle en su artículo 5°⁶⁴, la que le confiere título ejecutivo a la resolución que lo ordena, la cual deberá contener una determinación de los costos que acarreará la ejecución subsidiaria. Esta medida procede tanto en el caso de negativa por parte del obligado, como en caso de que éste no pudiese cumplir la orden. Aun más, en caso de ser necesario se recurrirá incluso al auxilio de la fuerza pública, lo que significa que respecto a una misma resolución proceden dos medios de ejecución, uno subsidiario de otro.

La siguiente facultad se encuentra en el artículo 13 inciso segundo de la misma ley, la que contempla, igualmente, la facultad de auxilio de la fuerza pública, pero respecto del cumplimiento de labores inspectivas. Así el funcionario podrá requerir del jefe de la unidad de Carabineros más cercana, el auxilio de la fuerza pública con facultades de descerrajamiento, respecto de lugares que no constituyan morada. Respecto de aquellos lugares que constituyan morada se requiere la orden del Juez del Crimen⁶⁵ con competencia en el lugar en que se desarrolla la inspección del SAG. Esta norma no contempla ni la existencia de una resolución previa, ni la comunicación previa de esta, por lo que debería aplicarse la LBPA a este respecto.

En resumen, coexisten dentro del SAG dos sistemas de ejecución forzosa, una por vía administrativa y otra por vía jurisdiccional complementarias entre sí.

Incluso respecto de la facultad de recurrir al auxilio de la fuerza pública esta tiene diferente extensión si se trata de apoyar la ejecución subsidiaria de una obligación, ya que esta no distingue si se trata de lugares que constituyen o no morada, y de aquella que se establece para el cumplimiento de las tareas fiscalizadoras.

⁶³ Además, puede imponer sanciones administrativas que pueden ir desde multas a clausuras de locales.

⁶⁴ “Artículo 5°.- Las medidas de control fito y zoonosanitarias que se dispongan en virtud de lo establecido en la presente ley, serán de cumplimiento obligatorio para los afectados y de cargo de éstos. Si estas personas no quisieren o no pudieren aplicar las medidas referidas, o no las realizaren con la oportunidad o eficiencia requeridas, las aplicará el Servicio Agrícola y Ganadero, con el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario, por cuenta de aquéllas. El Servicio fijará tales costos mediante resolución fundada, la que tendrá mérito ejecutivo.

No obstante lo dispuesto en el inciso primero, el Servicio, mediante resolución fundada, podrá eximir a los afectados total o parcialmente del pago de los costos allí referidos, atendiendo a sus medios económicos y al grado de diligencia con que hayan tomado las providencias para evitar la aparición o dispersión de la plaga o enfermedad.”

⁶⁵ Como se trata de una norma anterior a la Reforma Procesal Penal, la ley habla todavía de “Juez del Crimen”. Por razones de estudio sistemático del Ordenamiento Jurídico, se cree que esta referencia debe entenderse referida al Juez de Garantía. Además se desprende del articulado que puede llegar a ser un procedimiento no contencioso, ya que al tener la facultad el juez de ordenar inmediatamente la ejecución, no se requiere necesariamente oír a quien se opone a la fiscalización del servicio.

2.10. Superintendencia de Servicio Sanitarios⁶⁶.

La SISS es un servicio público funcionalmente descentralizado dependiente del Ministerio de Obras Públicas⁶⁷, el cual tiene como funciones principales la de fiscalizar a los prestadores de servicios sanitarios respecto del cumplimiento de las normas que le son aplicables y el control de los residuos líquidos industriales⁶⁸. Para esto cuenta con una serie de atribuciones específicas encomendadas, ya sea directamente al Superintendente (artículo 4º) o genéricamente entregadas al servicio. Así, el artículo 19⁶⁹ establece como labor de la SISS el adoptar “medidas necesarias para garantizar la seguridad del público y resguardar los derechos de los usuarios de servicios sanitarios”.

Para el cumplimiento de las resoluciones en las que se establecen estas medidas⁷⁰ se puede requerir el auxilio de la fuerza pública. Este mismo artículo 19 hace extensiva esta facultad con el fin de “obtener el íntegro cumplimiento de las órdenes, resoluciones e instrucciones que dicte en el ejercicio de la facultad de control de los residuos líquidos.”

Se consagra, de esta forma, una potestad de ejecución forzosa a través del auxilio de la fuerza pública que se extiende, eventualmente, a toda la gama de resoluciones que puede emitir el SISS en el ejercicio de sus funciones. Aun cuando no se habla explícitamente de que deba existir un incumplimiento por parte de quien se ve obligado por la resolución, esta se encuentra implícita en el hecho de que si se cumpliera voluntariamente, no se requeriría de fuerza pública para obtener el cumplimiento forzado. Lo que si se encuentra expresamente establecido es la necesidad de contar con una resolución previa, aun cuando nada se dice del requisito de notificación previa, lo cual se subsana aplicando subsidiariamente la LBPA.

2.11. Dirección de Vialidad.

Este servicio público desconcentrado,⁷¹ dependiente del MOP, forma parte de la Dirección General de Obras Públicas⁷² y encuentran contenidas sus funciones y atribuciones en el mismo cuerpo legal que contempla las del Ministerio.

⁶⁶ En adelante SISS.

⁶⁷ Ley 18.902, crea la Superintendencia de Servicio Sanitarios. Promulgada el 8 de enero de 1989 y publicada el 27 de enero de 1990.

⁶⁸ Artículo 2º de la ley 18.902.

⁶⁹ “Artículo 19. La Superintendencia adoptará las medidas necesarias para garantizar la seguridad del público y resguardar los derechos de los usuarios de servicios sanitarios, pudiendo requerir el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones. La prerrogativa de requerir el auxilio de la fuerza pública, como la de adoptar las medidas para garantizar la seguridad de la población, la podrá ejercer también para obtener el íntegro cumplimiento de las órdenes, resoluciones e instrucciones que dicte en el ejercicio de la facultad de control de los residuos líquidos.”

⁷⁰ La ley no establece medidas en específico, por lo que se desprende que corresponde a la SISS determinar cuales son ellas atendiendo a las circunstancias de cada caso en particular.

⁷¹ Se encuentra establecido en el DFL 850 Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, promulgado el 12 de septiembre de 1997 y publicado el 25 de febrero de 1998.

⁷² Artículo 13 del DFL 850.

El artículo 18 establece sus principales funciones. Una de estas es la conservación y reparación de puentes y caminos públicos. Es en virtud de esta función que se dota a la Dirección en el artículo 33° con la atribución de ordenar el cierre de bocatomas y la apertura de compuertas de los canales que tengan riesgo de desbordarse y con ello dañar los caminos público. Para esto se le faculta a pedir el auxilio de la fuerza pública para cumplir con estas órdenes.

También se contempla el auxilio de fuerza pública respecto de la facultad de ingreso de los funcionarios a los predios privados para la realización de estudios y trabajos tendientes a la construcción de obras viales. Expresamente el artículo 83 en su inciso segundo requiere tanto de una resolución en que se contenga la orden, como de la notificación de ésta a los dueños, arrendatarios, administradores, comodatarios o meros ocupantes de los predios. Se diferencia esta de la anterior en que aquí no se puede solicitar directamente dicho auxilio a las fuerzas de orden y seguridad, sino que se requiere solicitarlo al intendente o Gobernador respectivo, el cual, como ya se dijo puede solicitar el auxilio de la fuerza pública en conformidad a la ley.

Por último, el DFL 850 contempla en el artículo 51⁷³ la posibilidad ordenar la ejecución subsidiaria de las resoluciones que impongan la obligación de efectuar obras. Aquí se puede constatar que coinciden plenamente con los requisitos del DFL 850 con los establecidos en la LBPA: se requiere la dictación de una resolución administrativa, la cual debe contener un plazo prudencial en el cual se debe cumplir; se debe notificar no sólo personalmente dicha resolución, sino también por carta certificada. Luego de vencido dicho plazo y no habiéndose cumplido con la ejecución de las obras, la Dirección confeccionará un presupuesto de estas, el cual constituye título ejecutivo para obtener el pago de los valores que determine el presupuesto. Luego de obtenidos los dineros, se ejecuta la obra con cargo a esos dineros. Al no establecerse un procedimiento administrativo de cobro, se entiende que el cobro es a través de los tribunales de justicia, utilizando para ello el procedimiento de ejecutivo civil contemplado en el Código de Procedimiento Civil.

Luego, respecto de las demás atribuciones contempladas en el DFL 850, en virtud de las cuales se ordene un acto diferente de la ejecución material de una obra o de la entrada a un predio con fines de realizar un estudio, no procede la ejecución forzosa administrativa, abriéndose aquí la vía judicial para obtener el cumplimiento de éstas.

⁷³ “Artículo 51°.- La Dirección de Vialidad hará notificar por oficio y carta certificada la resolución que dicte, ordenando cumplir las medidas adoptadas y fijará el plazo prudencial en que deberán ejecutarse los trabajos.

Si las obras no se hicieren dentro del término señalado, la Dirección ordenará hacer el presupuesto de ellas, que servirá de título ejecutivo para cobrar su valor. Notificado el infractor y obtenidos los fondos, la obra se ejecutará con cargo a éstos.

2.12. Dirección General de Aguas⁷⁴.

La DGA, al igual que la Dirección de Vialidad, es un servicio dependiente del MOP, pero que a diferencia de la anterior, encuentra su consagración legal en los artículos 298 y siguientes de Código de Aguas⁷⁵, encontrándose sus funciones y atribución desperdigadas por todo el Código.

De esta manera, se establece en el artículo 138 la facultad del Director General de Aguas de solicitar el auxilio de la fuerza pública al Intendente o Gobernador respectivo, para obtener el cumplimiento de las resoluciones dictadas en virtud de las atribuciones contenidas en el Título I del Libro Segundo del mencionado Código, dentro de las cuales encontramos, por ejemplo, la de decretar inspecciones oculares (artículo 134 inciso 1º parte final) y la de inspeccionar la construcción de bocatomas durante la ejecución de las obras (artículo 155).

Por lo tanto, se requiere de una resolución administrativa en la que se ordene, por ejemplo una inspección ocular; la cual debe ser notificada por un funcionario de la DGA en el domicilio del afectado⁷⁶; el cual debe oponerse a la realización de ésta, y una nueva resolución en la que se solicite el auxilio de fuerza pública. Se debe hacer notar que la ejecución de la resolución del Director no se suspende ni aún por la interposición de los recursos de reconsideración o reclamación.⁷⁷

2.13. Dirección del Trabajo.

A este servicio público desconcentrado y dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social⁷⁸ le corresponde ejercer, entre otras funciones la de “fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales referentes al trabajo y previsión social.”⁷⁹

Es en virtud de esta función, que los denominados Inspectores del Trabajo, en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, tienen “derecho a visitar los locales de trabajo a cualquier hora del día o la noche.”⁸⁰ Se establece, además, el deber de los patrones o administradores de permitirles la entrada a los inspectores a dichos recintos. Es aquí, que en caso de denegársele o entorpecer este acceso libre a los Inspectores, que éstos pueden solicitar el auxilio de la fuerza pública a Carabineros, los cuales deberán prestarla de inmediato ante la simple petición del Inspector.

⁷⁴ En adelante DGA.

⁷⁵ Código de Aguas, DFL 1122, promulgado el 13 de agosto de 1981 y publicado el 29 de octubre de 1981.

⁷⁶ “Art. 139[inciso primero]. Las resoluciones de la Dirección General de Aguas se notificarán en el domicilio del afectado en la forma dispuesta en los artículos 44, inciso 2º y 48, del Código de Procedimiento Civil. Estas notificaciones las efectuará el funcionario que se designe en la respectiva resolución, quien tendrá el carácter de Ministro de Fe para esa actuación y todos sus efectos.)

⁷⁷ Artículo 137 del Código de Aguas.

⁷⁸ Establecido en el DFL 308 que fila la Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, promulgado el 1º de Abril de 1960 y publicado el 6 de abril del mismo año.

⁷⁹ Artículo 1º inciso 2º letra a) del DFL 308.

⁸⁰ Artículo 30º inciso 1º del DFL 308.

Se rompería, de esta manera, lo establecido en la LBPA, en cuanto dispone que se requiere para proceder a ejecutar forzosamente un acto de una resolución escrita y fundada; ya que la “simple petición” puede llegar a ser incluso una orden verbal y sin expresión de causa, favoreciéndose la celeridad y efectividad de las actuaciones fiscalizadoras en desmedro de la seguridad jurídica y aun a riesgo de arbitrariedades, ya que al no requerirse una resolución motivada se favorece la discrecionalidad que en materia de administración pública es siempre excepcional y reservada a aquellos funcionarios con capacidad de decisión política.

3. Otro Medio de Ejecución Forzosa: El Auxilio de Fuerza Pública.

Como ya se dijo, son cuatro los medios de ejecución reconocidos por la doctrina: apremio sobre el patrimonio, ejecución subsidiaria, multas coercitivas y compulsión sobre las personas. No obstante esto, y como ya se adelantó, durante el transcurso del trabajo investigativo, se ha dado con una figura que no se encuentra considerada dentro de dichas cuatro, y que por la falta de tratamiento doctrinario, se ha decidido llamar para estos efectos “Auxilio de Fuerza Pública”.

El Auxilio de Fuerza Pública no es tratado como medio de ejecución ni por la doctrina nacional ni comparada, y, en caso de referirse a ella, sólo tratándola tangencialmente, a propósito del cumplimiento de resoluciones judiciales por parte de las policías.⁸¹ Tampoco se encuentra reconocido éste en el Derecho español,⁸² modelo en gran medida de nuestro Derecho administrativo y en especial de nuestra LBPA, lo que puede explicarse parcialmente respecto a los ingresos forzados a lugares que constituyan morada, y siguiendo al profesor Nieto, en el hecho de que su Constitución Política en el artículo 18.2 es tajante respecto a las violaciones domiciliarias, requiriéndose siempre o el consentimiento del morador, o resolución judicial previa⁸³. Esta limitación constitucional tan tajante no se da en nuestra CPR, la cual al establecer en el artículo 19 N° 5° la inviolabilidad del hogar, establece que “sólo puede allanarse...y documentos privados interceptarse abrirse o registrarse en los casos y formas determinados por la ley.” Por lo tanto, nuestra Constitución no exige la orden judicial previa, sino sólo la autorización legal expresa, lo que se cumple en los casos ya vistos.

El auxilio de fuerza pública puede ser reconocido como medio de ejecución si tomamos en cuenta el hecho de que reúne las características de éstos; es decir, no se requiere resolución judicial para proceder al cumplimiento del acto administrativo; se trata de órdenes de un órgano administrativo a otro órgano administrativo; procede cuando el particular no ha

⁸¹ Las referencias doctrinales al Auxilio de Fuerza Pública se refieren a las policías como órganos integrantes del aparato administrativo que cumplen órdenes emanadas de los Tribunales de Justicia.

⁸² No obstante esto, en nuestro ordenamiento es con mucho el medio de ejecución más utilizado por el legislador, como quedará demostrado en el punto 3 de este Capítulo.

⁸³ Cfr. Nieto, Alejandro. *Actos Administrativos Cuya Ejecución Precisa una Entrada Domiciliaria*. Revista de Administración Pública. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Número 112. Enero – Abril 1987, p. 9.

cumplido voluntariamente la obligación que recae sobre él, y se deben cumplir los requisitos de procedencia de la ejecución forzosa.

Luego, teniendo en cuenta los numerosos cuerpos legales ya vistos, se puede definir como: *aquel medio de ejecución forzosa conferido expresamente por la ley a determinados órganos de la Administración del Estado para el cumplimiento de un acto administrativo, que consiste en la potestad de impartir órdenes directas a la Fuerza Pública, la cual podrá hacer ingreso forzado a aquellos lugares que determine la ley respectiva y allanarlos en los casos que expresamente se le confiera tal facultad, en los términos del acto administrativo que le sirve de título.*

Queda todavía por precisar que se entiende por Fuerza Pública. Para ello se debe recurrir a la CPR, que en su artículo 101 inciso 2^o⁸⁴ establece que la Fuerza Pública la constituyen Carabineros e Investigaciones. De este modo, cada vez que la ley se refiera a “recurrir a la fuerza pública”, debemos entender que se puede recurrir indistintamente a cualquiera de ellos, no obstante lo cual en algunos casos la ley acota el sentido de fuerza pública solamente a Carabineros y en otro a Investigaciones.

Por último, se diferencia éste de la compulsión en las personas, en cuanto el primero se encuentra dirigido respecto de bienes físicos, en los cuales se ejerce fuerza física con el objetivo de acceder al interior de ellos, mientras en la compulsión, la fuerza física se ejerce sobre personas naturales con el objeto de que cumplan con resoluciones emanadas de la Administración.

⁸⁴ “Las Fuerzas de Orden y seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.”

Capítulo III. LOS MEDIOS DE EJECUCION FORZOSA Y EL BIEN JURIDICO PROTEGIDO.

En el capítulo anterior se ha procurado mostrar de manera clara y concisa la realidad nacional en el tema de la ejecución forzosa de los actos de la administración, indicando los principios que la informan y los medios de ejecución utilizados.

El presente capítulo, por consiguiente, cumple con un doble objeto: compendiar lo expuesto en el capítulo anterior respecto a los medios de ejecución utilizados en nuestro ordenamiento dejando en evidencia la diversidad de regímenes jurídicos existentes, y determinar la relación existente entre el medio de ejecución utilizado para obtener el cumplimiento forzoso y el bien jurídico protegido en el ejercicio de las potestades públicas.

1. La Diversidad de Regímenes Jurídicos.

Como ya se ha podido constatar, en el Ordenamiento Jurídico nacional no sólo se recogen aquellos medios que se pueden considerar tradicionales, sino uno que es propio de nuestro sistema. De la misma manera se ha podido constatar que la regulación que se le da a un mismo medio entre un texto legal y otro no son, necesariamente equivalentes:

i.- Primeramente, respecto del **auxilio de fuerza pública**, el cual es sin lugar a dudas el medio de ejecución forzosa más utilizado en nuestra legislación, la regulación tanto respecto a los casos en que procede, el alcance de la ejecución, los requisitos de procedencia y la institución policial a la que le corresponde ejecutar la resolución resulta absolutamente diverso.

Así, respecto a los *casos en los que procede*, en algunos se presenta una habilitación más o menos amplia, como ocurre respecto de Contraloría respecto de las investigaciones que ordene el Contralor, del SAG en el cumplimiento de sus labores inspectivas y la Dirección del Trabajo en el ejercicio de sus labores fiscalizadoras; y en otros referidos a una específica situación, negándose su procedencia respecto de casos análogos, como ocurre respecto del mismo SAG para conseguir el cumplimiento de la ejecución subsidiaria de las medidas tomadas por éste para el control de enfermedades y plagas, y la que autoriza a la Dirección de Vialidad a disponer el cumplimiento forzoso de las órdenes de cierre de bocatomas y apertura de compuertas de canales.

Respecto al *alcance* del auxilio, este varía desde limitarse a procurar el ingreso de los funcionarios de la Dirección de Vialidad a un predio para la realización de estudios y trabajos tendientes a la realización de obras viales, a hacer ingreso forzado a recintos cerrados (como fábricas, almacenes, locales comerciales, entre otros) con facultades de descerrajamiento y

allanamiento, en el caso del SII para obtener la confrontación de los inventarios con las existencias reales de los contribuyentes.

Respecto a los *requisitos exigidos para que proceda* el auxilio de fuerza pública ocurre algo similar a lo visto en los tópicos anteriores. Además de lo ya dicho respecto de los requisitos contemplados en la LBPA y del carácter subsidiario de ésta, los textos legales ya estudiados en el Capítulo II contemplan sus propios requisitos de procedencia los cuales, en algunos casos coinciden con los contemplados en aquella. Así, la exigencia de un acto administrativo previo es un requisito que se desprende, ya sea explícita o implícitamente, en todos los casos estudiados, lo mismo que la notificación previa de ésta al particular obligado con el objeto de que cumpla voluntariamente su obligación. Pero existe otro que no se recoge en la LBPA, el que procede sólo respecto de algunos servicios y que consiste, como ya se indicó extensamente en el capítulo anterior, en que el Director Nacional del servicio solicite al Intendente o al Gobernador respectivo que ordene el auxilio de la fuerza pública.

En último lugar, respecto a la institución policial a la que corresponde ejecutar materialmente la resolución administrativa, se estará a lo ya dicho en el punto 3 del Capítulo II, no obstante lo cual se debe decir que en algunos casos la ley sólo indica genéricamente que se debe recurrir a la fuerza pública y en otras la singulariza, ya sea respecto de Carabineros o de Investigaciones.

ii.- En lo que se refiere a la **ejecución subsidiaria**, tanto la que ha sido confiada al SAG como aquella entregada a la Dirección de Vialidad, contemplan expresamente en el articulado que lo regula dos de los requisitos contemplados en la LBPA: acto administrativo como título ejecutivo (una resolución) y notificación previa de ésta. Resulta destacable que la resolución de la Dirección debe contener tanto un plazo dentro del cual el obligado puede cumplir voluntariamente, y que su notificación debe efectuarse tanto personalmente como por carta certificada

En lo referente a que no se requiere la firmeza del acto, esta no se contempla en ninguno de los dos casos, por lo que se debe recurrir, supletoriamente, a la LBPA.

Se considera igualmente, un requisito especial respecto de este medio en ambas leyes: la confección de un presupuesto, en el que se determine el costo de las labores u obras que se deben efectuar por parte del servicio. La diferencia entre uno y otro se refiere a que respecto a la ejecución que debe efectuar la Dirección de Vialidad, el presupuesto constituye un título ejecutivo para obtener el pago de los valores necesarios para la ejecución de la obra, el cual se efectúa siguiendo el procedimiento ejecutivo de cobro de pesos.

Por lo tanto, aun cuando ambas normativas presentan coincidencias en cuanto a su tratamiento legal, una (Dirección de Vialidad) resulta notablemente más rigurosa que la otra (SAG) en cuanto a sus exigencias de notificación y a la forma de obtener el efectivo reembolso de los fondos gastados en la obra.

iii.- En el único caso de **compulsión sobre las personas**, contemplada respecto del Intendente en la Ley de Extranjería, se estará a lo ya dicho en el punto 2.2 del capítulo anterior⁸⁵. No obstante, es dable destacar que dicha facultad se encuentra limitada a un único supuesto (extranjeros con permiso de turistas) y que expresamente se indica que la resolución que dispone la expulsión se encuentra exenta del trámite de toma de razón por Contraloría.

iv.- El **apremio sobre el patrimonio** es una facultad que, de acuerdo a los textos legales analizados, se encuentra concedida en exclusividad al Servicio de Tesorerías, no pudiendo realizar la ejecución forzosa de la obligación ninguna de los otros servicios analizados con competencias en materia tributaria, ya sea interna o externa. Este apremio administrativo se limita al procedimiento de embargo de los bienes del deudor moroso y la oposición de excepciones, y no respecto al retiro y remate de los mismos, fase judicial que es llevada a cabo por los tribunales letrados de competencia común o civil.

v.- Como se ha podido constatar en las páginas anteriores, del análisis exhaustivo del corpus legislativo escogido, la **multa coercitiva** no se encuentra recogido como medio de ejecución forzosa por ninguna de las leyes que entregan facultades a los órganos estudiados. Se contemplan, eso sí, de manera generalizada la posibilidad de imponer multas sancionatorias, las cuales como se explico en su momento, son de naturaleza y fines diferentes que las coercitivas.⁸⁶

De todo lo anterior, es posible constatar la pluralidad de regímenes jurídicos a los que se encuentran sometidos los diferentes medios de ejecución, incluso dentro de una misma ley, imponiéndose no sólo requisitos de procedencia diferentes, sino que diferentes extensiones, concediéndose en unos casos para una determinada y acotada situación, y, en otros estableciéndose de manera más general o amplia, o sea sin acotar a casos específicos, sino que utilizando expresiones no taxativas, como, por ejemplo respecto de la DGA haciendo procedente el auxilio de fuerza pública respecto de las atribuciones contempladas en el título I del Libro Primero del Código de Aguas.

Esto deja en evidencia la falta de una visión de conjunto de nuestro Ordenamiento por parte del legislador, al crear leyes que no resultan armónicas unas respecto de otras, acotando, por medio de una ley simple, conceptos ya definidos en nuestra CPR, como lo es el de *fuerza pública* que en algunos casos acota a una sola institución (Carabineros) y, en general, utilizando una técnica legislativa poco clara o derechamente ambigua e insuficiente o estableciendo dentro de un mismo órgano procedimientos diferentes respecto a un mismo medio dentro de un mismo cuerpo legal.

⁸⁵ Ver páginas 16 y 17.

⁸⁶ Ver página 11.

2. El Bien Jurídico Protegido.

Como ya se adelantó en la Introducción, la presente investigación plantea como tesis principal el que la mayor o menor extensión de las potestades de ejecución forzosa conferidas a los órganos de la administración del Estado dicen relación con el tipo de materia que se encuentra bajo la dirección, tutela, supervigilancia o fiscalización, o en otros términos, con el bien jurídico que se encuentra subyacente en la potestad ejecutoria que se ejerce y que el legislador ha considerado digno de tal protección.

Ahora bien, ya constatado el hecho de que no todos los órganos analizados cuentan con potestades de ejecución forzosa y que aquellos que cuentan con éstos, resulta su regulación poco clara e insuficiente, amén de no ser concordante el tratamiento dado entre un texto legal y otro respecto a un mismo medio; toca ahora determinar cual es el o los bienes jurídicos que se encuentran protegidos por la legislación ya revisada. Con este objeto, se efectuará a continuación un ejercicio similar al hecho anteriormente respecto del análisis hecho para determinar, dentro de los órganos seleccionados, cuales contaban con medios de ejecución forzosa, pero referido a determinar el o los bienes jurídicos que se encuentra en juego.

Para estos efectos se considerarán como “bienes jurídico protegidos” aquellos derechos y libertades reconocidos como fundamentales respecto de las personas en el artículo 19 de la CPR y los deberes que ésta misma confía a los órganos de Estado en el ya citado artículo 19, así como todos aquellos que se consultan en toda el texto constitucional y en especial aquellos contenidos en sus artículos 1° y 8°, entendiéndose que el bien común es el bien genérico subyacente en todo el Ordenamiento Jurídico.

Así, respecto de **(i)** Contraloría General de la República, queda claro de la lectura de su regulación, tanto constitucional como legal, que los bienes jurídicos tutelados son *la fe y la probidad pública*⁸⁷, además de la constitucionalidad y legalidad de los órganos sometidos a su control, lo queda de manifiesto en sus facultades de realizar juicios de cuentas, ordenar investigaciones para determinar la legalidad de sus actos, impartir sanciones, etc.

Pero es sólo respecto de las investigaciones que se consulta la potestad de ejecutar forzosamente una resolución administrativa por medio de auxilio de fuerza pública,⁸⁸ y no respecto de otras atribuciones como la de realizar juicios de cuenta. De este modo frente a una misma razón, se aplica un criterio diferente, concediéndose en uno, y guardándose silencio respecto a otros. Por lo tanto frente a un mismo bien jurídico se aplican criterios legislativos diferentes.

En lo que se refiere al **(ii)** Intendente, queda de manifiesto en la ya citada letra b) del artículo 2° de la LOCGAR, que entre los principales bienes jurídicos protegidos se encuentran

⁸⁷ Artículos 6°, 7° y 8° inciso primero.

⁸⁸ Al respecto, ver nota al pie número 40.

*el orden público*⁸⁹ y *el derecho de propiedad*.⁹⁰ Respecto de estos dos bienes se establecen una serie de atribuciones en la misma LOCGAR como en la Ley de Extranjería, dentro de las cuales se contempla tanto requerir el auxilio de la fuerza pública, como la compulsión sobre las personas, la primera establecida de manera amplia y la segunda restringida a un caso concreto.

Respecto de las **(iii)** Municipalidades, dentro de esfera de funciones, es posible distinguir una serie de bienes jurídicos cuya tutela le son encomendados, como *orden público*, *salubridad pública* y *seguridad vial*,⁹¹ entre otros, ejerciendo, al igual que el Intendente, funciones de gobierno, pero dentro de un espacio territorial notablemente más acotado, y con menor intensidad que éste. Dicho esto y a pesar de esto, la LOCM, no contempla en su artículo 3° ni en otra parte de su articulado la posibilidad de ejecutar forzosamente sus actos por medio alguno,⁹² lo que es nueva muestra de que ante órganos que tutelan idénticos bienes jurídicos, se ocupan criterios diferentes a la hora de confiarles potestades de ejecución forzosa.

Ahora, respecto de órganos tan íntimamente relacionados como lo son el **(iv)** Servicio de Tesorerías, **(v)** Servicio de Impuestos Internos y **(vi)** Servicio Nacional de Aduanas; todos ellos encargados de velar por los *ingresos públicos*, en diferentes etapas o faces,⁹³ sólo a los dos primeros cuentan con potestades de ejecución forzosa (apremio sobre el patrimonio y, subsidiariamente, auxilio de fuerza pública respecto de Tesorería, y solamente auxilio de fuerza pública respecto del SII), negándose respecto de Aduanas. En consecuencia respecto de órganos que tutelan idéntico bien jurídico, no existe una uniformidad de criterio a la hora de dotar con facultades de ejecutar forzosamente sus actos, concediéndose a unos y negándose a otro.

Igualmente, la **(vii)** UAF no se encuentra provista de medios de ejecución, aun cuando, los bienes jurídicos involucrados son *el ingreso fiscal*, *la fe pública* y *el orden público*⁹⁴; los mismos bienes jurídicos tutelados por los Intendentes regionales y el SII, los cuales sí cuentan con medios de ejecución forzosa. Nuevamente, frente a una misma razón jurídica, no se emplean las mismas disposiciones legales.

Otra vez la situación se replica respecto de la **(viii)** SAFP, la cual supervigila bienes jurídicos que, bajo la concepción económica política de nuestra CPR, son de primerísimo importancia como la *seguridad previsional* y el derecho de *propiedad*⁹⁵, al no establecer potestad alguna para lograr ejecutar forzosamente sus resoluciones dictadas en virtud de sus funciones fiscalizadoras.

⁸⁹ Concepto jurídico indeterminado en el cual es susceptible de hacer caber una infinidad de situaciones, como, por ejemplo, la facultad de expulsar a los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional en calidad de turistas y cuyo permiso se encuentra vencido.

⁹⁰ Artículos 1° y 19 N° 24 de la CPR.

⁹¹ Artículos 1°, 19 N°s 1° y 9° de la CPR.

⁹² Esto no quiere decir que otras leyes que le concedan atribuciones lo faculten para ejecutar forzosamente.

⁹³ SII respecto de la determinación y fiscalización de los impuestos internos, Aduanas respecto de los impuestos externos y Tesorerías respecto del cobro de éstos.

⁹⁴ Artículos 1° y 8° de la CPR.

⁹⁵ Artículos 1° y 19 N°24 de la CPR.

Esta situación se revierte respecto del **(ix)** SAG, organismo que como ya se indicó, cuenta talvez con las mayores facultades de ejecutar forzosamente sus actos,⁹⁶ lo que puede explicarse en el hecho de la gran cantidad de bienes jurídicos que tutela: *orden público salubridad pública* (al ejercer, entre otros, los controles fito y zoonosanitarios), *libertad económica*, y *la conservación y protección de los recursos naturales*.⁹⁷⁻⁹⁸ Pero persiste la misma pregunta ¿por qué se conceden potestades de ejecución en este caso y no en otros? Ya indiqué que una razón puede ser la cantidad de bienes jurídicos, pero no resulta satisfactoria como motivación jurídica para conceder dichas potestades respecto de este servicio y no respecto de otros que igualmente tutelan un número significativo de bienes jurídicos.

También se conceden potestades de ejecución forzosa respecto del **(x)** SISS, en términos amplísimos, en específico el auxilio de fuerza pública. Así esta Superintendencia es la encargada de tutelar, al igual que el SAG la *salubridad pública* y la *preservación del medio ambiente*. Es posible concluir que, a lo menos, respecto de los anteriores bienes jurídicos se confirma la hipótesis, en relación que la salubridad pública y la preservación del medio ambiente son bienes jurídicos respecto de los cuales el legislador considera pertinente el conceder potestades de ejecución forzosa.

Respecto de la **(xi)** Dirección de Vialidad, se consideran los mismos medios de ejecución: ejecución subsidiaria y auxilio de fuerza pública. Pero la Dirección tutela otros bienes jurídicos, como lo son la *seguridad vial* (y por ende la integridad física de las personas y sus bienes), además de la *seguridad nacional*.⁹⁹⁻¹⁰⁰ No obstante lo anterior parece ser que el bien subyacente para conceder la ejecución forzosa es la seguridad vial y no necesariamente la seguridad nacional, como se puede desprender de la simple lectura de la ley.

Respecto de otro de los servicios dependientes del MOP, como lo es la **(xii)** DGA, igualmente se contempla la posibilidad de la ejecución forzosa, limitada al auxilio de fuerza pública. Los bienes jurídicos relevantes en este caso parecen ser la *libertad económica* y el *derecho de propiedad*¹⁰¹, al igual que en el caso del SAG, lo que resulta esta vez congruente con la idea de ordenamiento jurídico, al conceder la ejecución forzosa en ambos servicios respecto de iguales bienes jurídicos.

Por último, respecto de la **(xiii)** Dirección del Trabajo, le corresponde tutelar la *libertad de trabajo*, *la libertad sindical*, *los derechos provisionales*, *la integridad física y síquica*¹⁰² (en este caso sólo de los trabajadores, entre otros. Parece concordante, de este modo

⁹⁶ A mayor abundamiento ver las páginas 22 y 23.

⁹⁷ En este sentido el artículo 2° de su ley orgánica establece: “Artículo 2°.- El Servicio tendrá por objeto contribuir al desarrollo agropecuario del país, mediante la protección, mantención e incremento de la salud animal y vegetal; la protección y conservación de los recursos naturales renovables que inciden en el ámbito de la producción agropecuaria del país y el control de insumos y productos agropecuarios sujetos a regulación en normas legales y reglamentarias.”

⁹⁸ Artículos 1° y 19 N°s 8, 9, 21 y 24 inciso segundo de la CPR.

⁹⁹ La adecuada construcción y mantenimiento de las vías de comunicación terrestre resulta imprescindible para cualquier política nacional de seguridad tanto respecto de amenazas internas como externas.

¹⁰⁰ Artículos 1° y 19 N° 1° de la CPR.

¹⁰¹ Artículo 19 N°s 21 y 24 de la CPR.

¹⁰² Artículos 19 N° 1°, 16, 18 y 19 de la CPR.

que respecto de este servicio se contemple para el obtener el cumplimiento de sus resoluciones. No obstante esto, se contempla el auxilio de fuerza pública sólo respecto de las visitas inspectivas y ningún otro medio como lo podría ser la multa coercitiva o el apremio sobre el patrimonio para obtener el cumplimiento de las obligaciones de los fiscalizados.

CONCLUSIONES.

1. Las expresiones ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa tienen un contenido distinto, refiriendo se el primero a la presunción de legalidad de los actos administrativos, el segundo a la potencialidad de ejecutar forzosamente o contra la voluntad del obligado una resolución administrativa y el último a las acciones positivas destinadas a obtener el cumplimiento de los actos administrativos. Por lo tanto, se trata de conceptos diferentes y no resultan identificables entre sí, como lo sostiene buena parte de la doctrina nacional.

2. En su defecto, la doctrina, tanto nacional como comparada reconoce cuatro medios de ejecución forzosa: compulsión sobre las personas, ejecución subsidiaria, multa coercitiva y apremio sobre el patrimonio.

3. La ejecución forzosa no es una potestad pública entregada de manera general a los órganos de la administración del Estado, sino que es la ley la que caso a caso concede ésta potestad a los órganos.

4. La LBPA no cumple su objeto de ser ley de bases, dado el carácter subsidiario dado en su artículo 2º, convirtiéndose, por lo tanto, en una ley destinada a suplir vacíos legislativos de leyes especiales. De este modo, respecto de la regulación contenida en ella y referida a la ejecución forzosa, se debe estar primero a lo dispuesto en la ley especial, y luego remitirse a la LBPA. Por lo tanto, la LBPA es la única norma que contiene una regulación orgánica respecto en nuestro Ordenamiento Jurídico respecto al tema de la ejecutoriedad y la ejecución forzosa, estableciendo en su artículo 3º los principios generales que la rigen, siendo estos: el acto administrativo como título ejecutivo, el que no se requiere la firmeza del acto y la notificación previa de su iniciación; sin recoger ningún medio de ejecución en específico, como si lo hace su modelo español, pesar de lo cual, nuestro ordenamiento recoge los mismos medios de ejecución que la doctrina.

5. El auxilio de fuerza pública es un medio de ejecución que no se encuentra tratado por la doctrina, pero que, no obstante aquello, resulta ser el más utilizado por nuestra legislación.

6. El auxilio de fuerza pública es utilizado por nuestra legislación no sólo como medio principal de ejecución, sino que también como medio subsidiario de otros medios de ejecución y, en particular, de la ejecución subsidiaria y del apremio sobre el patrimonio.

7. Dentro de un mismo órgano es posible advertir la coexistencia simultánea tanto de la autotutela administrativa, como de la heterotutela administrativa.

8. La regulación dada a un mismo medio de ejecución es asistémica o anárquica, variando de un texto legal a otro, e incluso dentro de una misma ley cuando se recoge un medio en artículos diferentes; tanto respecto de sus requisitos de procedencia, siendo en algunos casos más rigurosos o detallados, como respecto del alcance o extensión de la potestad.

9. El bien jurídico protegido no resulta ser un criterio diferenciador relevante a la hora de determinar a que órgano de la administración del Estado se le conceden potestades de ejecución forzosa ni la extensión de éste, confirmándose la hipótesis sólo respecto de ciertos bienes jurídicos como la salubridad pública pero falseándose respecto de otros como el orden público.

10. Se debe, por lo tanto, buscar otros como, por ejemplo, el talante tanto del gobierno como del legislativo, al momento de la dictación de la norma, o las circunstancias de hecho que sirvieron de fermento a la hora de la dictación de la norma, lo cual debe ser tema de otra investigación más extensa que la presente.

BIBLIOGRAFIA.

Barcelona Llop, Javier. *De la Ejecución Forzosa de los Actos Administrativos a la Ejecución Forzosa de las Sentencias Contencioso-Administrativas*. Revista de Administración Pública. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Número 127, Enero- Abril 1992.

Barrachina Juan, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. PPU Promociones Publicaciones Universitarias. Barcelona, 1985.

Betancor Rodríguez, Andrés. *El acto ejecutivo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992.

Caldera Delgado, Hugo. *Tratado de Derecho Administrativo*. Ediciones Parlamento Ltda. Santiago, 2001.

Cordero, Eduardo. *La Eficacia, Extinción y Ejecución de los Actos Administrativos en la Ley N° 19.880*. http://www.uantof.cl/cs_juridicas/diplomadomaterial/

Cordero Vega, Luis. *El Procedimiento Administrativo*. Editorial LexisNexis. Santiago, 2003.

Del Saz, Silvia. La Crisis de la Autotutela en los Actos Administrativos y su Auge en los Actos Privados. Revista de Administración Pública. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Número 129, Septiembre-Diciembre 1992.

Forsthoff, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Públicos. Madrid, 1958.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I. Editorial Civitas. Madrid, 1992.

Garrido Falla, Fernando. *Los Medios de la policía y la Teoría de las Sanciones Administrativas*. Revista de Administración Pública. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Número 28, Enero-Abril 1959.

Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1, Parte General*. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2000.

Lopez Ramón, Fernando. *Limites Constitucionales de la Autotutela Administrativa*. Revista de Administración Pública. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Número 115, Enero-Abril 1988.

Nieto, Alejandro. *Actos Administrativos Cuya Ejecución Precisa una Entrada Domiciliaria*. Revista de Administración Pública. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Número 112. Enero – Abril 1987

Pierre Arrau, Pedro. *Concepto de Acto Administrativo en la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo. El reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República*. Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado. Revista N° 13 - agosto de 2005.

Rojas Varas, Jaime. *Notas sobre el Procedimiento Administrativo establecido en la Ley N ° 19.880*. Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado.

Silva Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado – Actos, Contratos y Bienes*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1995.