

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE DERECHO



LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL:
ORGANIZACIÓN, ATRIBUCIONES Y
EL PROBLEMA DE SU INDEPENDENCIA JUDICIAL

DANIELA FERNANDA BUSTOS BUSTOS

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES

PROFESOR PATROCINANTE: GUSTAVO LAGOS OCHOA

VALDIVIA - CHILE

2013

INFORME MEMORIA DE PRUEBA
LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL: ORGANIZACIÓN,
ATRIBUCIONES Y EL PROBLEMA DE SU INDEPENDENCIA
JUDICIAL

DANIELA FERNANDA BUSTOS BUSTOS

En conformidad al Reglamento para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile, tengo el agrado de informar la tesis de la estudiante Daniela Fernanda Bustos Bustos, titulada "Los Juzgados de Policía Local: Organización, atribuciones y el problema de su independencia judicial".

La presente tesis levanta algunas situaciones que dicen relación con los Juzgados de Policía Local y que a lo largo del tiempo han estado en alguna medida desatendidas por la doctrina: su calidad de tribunal especial, con dependencia disciplinaria del poder judicial pero administrativa de la respectiva municipalidad, y la proliferación de materias que hoy son de su competencia, excediendo aquellas que originalmente determinaron su creación.

Iniciando el desarrollo de la tesis, el capítulo I se concentra en el origen y evolución de los Juzgados de Policía Local en Chile, abarcando desde la época colonial hasta la actualidad, aportando la tesista una cantidad no menor de información, que permite apreciar de mejor manera la evolución de la materia de estudio, lo que hace evidente además su dedicación y compromiso con este trabajo.

Luego, el capítulo II se avoca a analizar las especiales características de la judicatura de Policía Local para lo cual analiza lo que es la función jurisdiccional, los principios que la informan y la manifestación de estos en el ámbito materia de estudio.

Siempre en el contexto de las especiales características de estos tribunales, y reforzando este aserto, se estudian algunos aspectos orgánicos, incluidos aquellos relativos a los jueces, para luego dar cuenta de las diversas y disímiles materias que son de competencia de los tribunales materia de estudio y las distintas sanciones que la ley les permite aplicar.

Profundiza el mismo capítulo en cuanto a la naturaleza jurídica de las normas que informan el procedimiento de Policía Local en atención a las materias en que se aplica, para lo cual acude a la doctrina y a la historia de algunas de las leyes que han regido la materia.

Conocidos los aspectos orgánicos más relevantes y hecha una aproximación a la naturaleza de las normas que rigen en esta materia, el estudio de este capítulo II se concentra en la relación que estos Tribunales, como parte de sus especiales características, mantienen con el Poder Judicial y con las Municipalidades, lo que permite comprender de mejor manera su calidad de tribunal especial y permite además llegar suficientemente documentado al punto esencial de este trabajo: el grado de independencia que detentan, el que es estudiado en sus distintas manifestaciones doctrinales.

La tesista no sólo describe y estudia aquellos temas que ha tomado para su estudio sino que además en la parte final de su trabajo formula conclusiones e incluso propone algunas vías de solución para algunos puntos que, como producto de su análisis aparecen como deficitarios.

En el aspecto formal del trabajo, los distintos capítulos van cumpliendo su propósito y se presentan en un adecuado orden, aunque el capítulo II, por su extensión y diversidad de materias, bien pudo haber sido fraccionado para una más amistosa y amena lectura.

Por su parte, la redacción en algunos pasajes presente ciertas deficiencias.

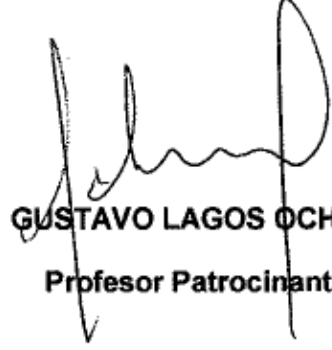
La bibliografía se puede calificar de variada y adecuada.

Uno de los méritos más destacados de la presente tesis consiste en exponer un tema de mucha importancia y aplicación práctica pero prácticamente no abordado por la doctrina.

En conclusión, se trata de una tesis que sin duda aporta, pues aborda de una manera correcta un tema de evidente importancia práctica, pero poco desarrollado, sin que las observaciones a ella antes expresadas desvirtúen su valor.

Por lo expuesto, el suscrito estima que la memoria que en este acto informa debe ser evaluada con nota 6,8 (seis coma ocho).

Se autoriza su empaste.



GUSTAVO LAGOS OCHOA

Profesor Patrocinante

*A Dios, por su infinito amor y fidelidad hacia mí;
a mis padres, Susana y Luis, porque su amor y apoyo incondicional
han formado la mujer que hoy soy y han permitido este logro; y
a Joaquín, mi hijo, que cada día me llena de alegría y
a quien amo con todo mi corazón.*

Agradecimientos

Agradezco a Dios, primeramente, por su amor, fidelidad y misericordia y porque me ha capacitado día a día durante estos años de carrera y en el desarrollo de esta tesis.

A mis padres, Susana y Luis, por su amor, comprensión y cuidado hacia mí porque durante toda la vida han entregado todo para que se cumplan mis metas y sueños, y han provisto lo necesario y aún más para que así sea.

A mi hermano Ariel a quien admiro por su cultura e inteligencia y me motiva a querer aprender más.

A mi tía Luz, por sus cuidados y regalones durante estos años queriendo siempre lo mejor para mí, y en general a mi familia, por su apoyo constante buscando que cada día sea mejor.

A mis amigos Fran, Cami, Bea, Lola, Nico y JuanPi y sus familias porque son mi familia escogida recibiendo de ellos amor y apoyo siendo una extensión de los brazos de amor de Dios.

Al profesor Gustavo Lagos quien guió esta memoria y dispuso su tiempo para la concreción de la misma. Al igual que el profesor Juan Quintana, quien dedicó su tiempo para proporcionarme conocimientos desde el ámbito de la experiencia.

Finalmente, al hombre que me conquista cada mañana con sus sonrisas y agús, a Joaquín, que junto a él pudimos comenzar y concluir esta tesis airosamente. Te amo hijo.

ÍNDICE

	Página
Introducción.....	3
Capítulo I	
“Origen y Evolución de los Juzgados de Policía Local”	4
Capítulo II	
“Juzgado de Policía Local: un tribunal especial”	
1. La Función Jurisdiccional.....	11
2. Principios o bases fundamentales de la función jurisdiccional de los tribunales de justicia en general, con especial referencia a los Juzgados de Policía Local.....	12
2.1 Principio de Legalidad.....	13
2.2 Principio de Independencia.....	14
2.3 Principio de Inamovilidad.....	15
2.4 Principio de Responsabilidad.....	16
3. Juzgado de Policía Local: visión general del tribunal.....	17
3.1 Asiento de los Juzgados de Policía Local y territorio jurisdiccional donde ejerce funciones.....	18
3.2 El Juez de Policía Local.....	18
3.3 Competencia de los Juzgados de Policía Local.....	22
3.4 Sanciones que imponen los Juzgados de Policía Local.....	25
3.5 Naturaleza Jurídica de los Juzgados de Policía Local.....	27
4. Relación de los Juzgados de Policía Local con el Poder Judicial.....	29
4.1 Supervigilancia Directiva de la Corte de Apelaciones y Juzgados de Policía Local.....	30
4.2 Supervigilancia Correccional de la Corte de Apelaciones y Juzgados de Policía Local.....	31
4.3 Supervigilancia Económica de la Corte de Apelaciones y Juzgado de Policía Local.....	33

5. Relación de los Juzgados de Policía Local con la Municipalidad respectiva..... 33

5.1 Municipalidad y Juzgado de Policía Local..... 34

5.2 Municipalidad, Juez de Policía Local y otros funcionarios del Tribunal..... 34

5.2.1 Juez de Policía Local y Municipalidad..... 35

5.2.2 Secretario Abogado de Juzgado de Policía Local y
Municipalidad..... 37

5.2.3 Personal Subalterno de Juzgado de Policía Local y
Municipalidad..... 39

Capítulo III

“El problema de la Independencia Judicial de los Juzgados de Policía Local”

1. El Principio de Independencia..... 40

1.1 Independencia Externa..... 40

1.2 Independencia Interna..... 43

1.3 Independencia orgánica e Independencia funcional..... 44

2. Independencia judicial y Juzgado de Policía Local..... 45

2.1 Principio de Imparcialidad..... 45

3. Reflexión en torno al Principio de Independencia y el Principio de Imparcialidad..... 47

Conclusiones..... 49

Bibliografía..... 51

INTRODUCCIÓN

La organización de los tribunales chilenos no deja de ser singular y ha generado problemas, de los cuales sólo algunos han sido abordados tanto por el legislador, como por la doctrina, y otros han permanecido en el tiempo sin mucho análisis doctrinario y sin posibilidad de una próxima reforma legislativa, pese a su necesidad. La situación última, a la que se hace referencia, es a los Juzgados de Policía Local.

La problemática de los Juzgados de Policía Local abarca variados aspectos, tales como el hecho de no pertenecer al Poder Judicial, clasificándosele como un tribunal especial, sin embargo, existiendo una dependencia disciplinaria respecto de este poder del Estado. Además de estar circunscritos a la orgánica de las Municipalidades, haciendo que se cuestione la real independencia de estos juzgados, exigible a todo tribunal propiamente tal.

Los Juzgados de Policía Local nacen con la finalidad de resolver los conflictos vecinales e imponer sanciones a quienes infrinjan las ordenanzas e instrucciones municipales. Sin embargo, esa finalidad, que era la principal de los juzgados, se ha convertido en una finalidad residual a medida estos tribunales van siendo objeto de nuevas regulaciones, las cuales en un momento fueron contantes y variadas. Hoy están regulados básicamente por dos leyes, la ley 15.231 y la ley 18.287, las que establecen su organización y atribuciones, y el procedimiento ante estos juzgados, respectivamente; siendo necesario agregar a esta reglamentación, una serie de normas especiales, de los más diversos ámbitos, que le entregan competencia a los tribunales de Policía Local para conocer y resolver los conflictos jurídicos que surjan a raíz de la infracción a esas regulaciones.

El objeto de esta investigación es obtener una visión general y actual de los Juzgados de Policía Local, dado el escaso interés doctrinal hacia estos tribunales y las constantes modificaciones que realiza el legislador, en cuanto a las materias que son entregadas al conocimiento de estos jueces. Para ello, se efectuará un exhaustivo estudio del surgimiento y desarrollo de los Juzgados de Policía Local a nivel histórico, con el fin de comprender su configuración al día de hoy. Siguiendo con un análisis dogmático de la función que desarrollan los tribunales en general, y los principios que han servido de base para la formación de la legislación vigente de los Juzgados de Policía Local, continuando con la organización y atribuciones de éstos, haciendo referencia a algunas de las problemáticas que los envuelven, y que cuestionan su calidad de tribunal. Y, finalmente, puntualizar el principio de independencia y su relación con los Juzgados de Policía Local, una vez que se ha tomado conocimiento de la relación de éste con el Poder Judicial y la municipalidad respectiva.

Todo lo anterior con el propósito de sostener que los Juzgados de Policía Local son tribunales, aunque posean un carácter complejo y sus particularidades lleven a cuestionar su naturaleza.

CAPÍTULO I

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL

El origen de los Juzgados de Policía Local se remonta a la época de la Colonia, periodo de la historia de Chile en que aún se estaba bajo el dominio español y las instituciones existentes en nuestro territorio asumían distintas funciones en la medida que las necesidades del reino español de los reyes católicos y, posteriormente, el Gobierno de la dinastía Borbón, así lo requiriese. Además, por el hecho de ser territorios tan alejados de la Corona española, era frecuente que los organismos que poseían una mayor autoridad focalizaran sus decisiones en aquellas que tuvieran una influencia que se extendiera por el territorio, lo que provocó que varias de las funciones y atribuciones que comprendieran sólo un determinado sector de la población o una ciudad en particular, fueran delegadas a aquellas entidades que estaban bajo su subordinación. Bajo este contexto, tienen su origen los Juzgados de Policía Local.

El Cabildo fue una de las instituciones existentes durante la Colonia que es antecedente directo tanto de estos tribunales como de las actuales municipalidades. Para comprender su función dentro del gobierno que se ejerció en territorio chileno en la época antes mencionada hasta su posterior transformación en municipalidades, es necesario remontarnos al nacimiento de los municipios españoles, los que tienen su origen en el siglo XI con el nombre de Concejos, que hacia el siglo XV, siendo conocidos como Cabildos o Concejos, habían adquirido gran importancia en la administración de las ciudades y estaban compuestos por varios miembros: los Regidores. Las atribuciones que se le concedieron a los Cabildos por los reyes de la época, se justifican en la búsqueda de aminorar el poder feudal existente, ya que los Cabildos tenían a su cargo la jurisdicción civil y criminal de la ciudad, la economía local, abastos, policía, llegando incluso a formar tropas para salir a combatir a los enemigos del reino.

Con la llegada de los conquistadores a América y su establecimiento en estos territorios, se traspasaron muchas instituciones españolas para ejercer dominio de la región. La principal de ellas fue el Cabildo, que era: “un organismo representativo de la comunidad para el buen funcionamiento de la ciudad y tenía jurisdicción sobre el territorio de la misma”¹. Era deber de los conquistadores instituir un Cabildo inmediatamente fundada una ciudad y nombrar al regidor correspondiente, cuya renovación debía realizarse cada año. A los regidores les correspondía el régimen de policía, podían formar tropas para la defensa de la localidad, imponer tributos y dictar ordenanzas que se les daba el carácter de leyes². Aquéllas facultades de los conquistadores estaban amparadas en las Reales Cédulas otorgadas por los Reyes Católicos, siendo “esta

¹Villalobos, S. y otros, *Historia de Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 1989, pp.113- 116.

² Cfr., Barros, D., *Historia de América*, Editorial Futuro, Buenos Aires, 1960, p.248.

institución la que primero contribuyó a formar la fisonomía política, social y económica de las nuevas entidades en los nuevos territorios”³ como señala Fernando Oyarzún.

En Chile, el primer Cabildo existente se fundó en la ciudad de Santiago, el día 7 de marzo de 1541, por Pedro de Valdivia, quien también designó a sus miembros: dos Alcaldes ordinarios, seis regidores, un mayordomo y un procurador. Luego, se constituyó el Cabildo de la Serena y el de Concepción. Hacia 1810, existían alrededor de treinta Cabildos en Chile.

Durante el periodo colonial propiamente tal, el Cabildo estuvo compuesto por uno o dos alcaldes o jueces municipales, y un número variable de regidores, que se encargaban de la administración de justicia y del regimiento de la ciudad, respectivamente. Además existían otros funcionarios auxiliares que eran parte de este órgano y que permitía un mejor gobierno de la ciudad y una mejor administración de justicia entre los vecinos, entre ellos están: el Depositario General, quien tenía a su cargo los bienes en litigio; el Fiel Ejecutor, quien era inspector de pesas y medidas; el Receptor de Penas, quien recaudaba las multas judiciales; el Alguacil Mayor, jefe de la policía municipal; el Procurador General, quien era el representante de los vecinos ante el Cabildo. Las funciones de este organismo en Chile eran variadas y abarcaban diversas áreas, partiendo desde el buen gobierno de la ciudad, el control de las rentas municipales, la defensa de la ciudad a través de las milicias, el registro de los cargos públicos, títulos de nobleza y marcas de ganado, que implicaban la administración de la ciudad por una parte y, por otra, la función fiscalizadora y de administración de la justicia local, como la supervisión de los médicos y la salubridad pública, y la resolución de conflictos vecinales, respectivamente. A medida que pasaban los años, el Cabildo fue teniendo cada vez más atribuciones y tenía la plenitud del poder político, pudiendo incitar la expulsión de los gobernadores tiránicos. Sin embargo, hacia 1609, con el establecimiento de la Real Audiencia en Chile, las prerrogativas de las que gozaba el Cabildo fueron entregadas a aquel órgano por la monarquía española, cambiando radicalmente el panorama existente hasta la fecha en cuanto al gobierno de las ciudades. A pesar de la pérdida de poder político del Cabildo en el siglo XVII, continuaron administrando justicia y conservaron su papel fiscalizador⁴.

Estos cambios no amenguan el permanente interés del Cabildo por el bien comunal y entre sus atribuciones aún permanece la administración de la justicia. Sin embargo, por la legislación vigente en la época y los diferentes órganos que podían ejercer esta función, existe una adyacencia de funciones tanto judiciales como administrativas, lo que no permite definir certeramente los límites entre las distintas autoridades que poseían competencia en aquellas funciones. Bajo la denominación de Justicia Mayor, quedaban insertos los gobernadores, corregidores o alcaldes mayores, juez de comisión y tenientes generales, y quienes debían

³ Oyarzún, F., “La justicia de Policía Local en la historia de Chile desde la época colonial al siglo XXI: el caso particular de Melipilla en el periodo 2001-2003”, Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 2005, p.15.

⁴ Cfr., Eyzaguirre, J., *Ideario y ruta de la emancipación chilena*, Editorial Universitaria, Santiago, 1957, p. 31.

ejecutar lo señalado por ellos en sus sentencias eran los Alguaciles Mayores -eran nombrados por el gobernador-, teniendo la facultad de nombrar a sus alguaciles y tenientes menores.

Con todo, para comprender el porqué de los Juzgados de Policía Local tienen su génesis en el Cabildo, es necesario analizar las atribuciones otorgadas a ciertos funcionarios pertenecientes a este órgano y, además, revisar su función como órgano colegiado. Los alcaldes ordinarios tenían competencia en juicios civiles y criminales que pudieran suscitarse dentro de la ciudad en la que ejercían jurisdicción, teniendo su enfoque en conocer las infracciones a las ordenanzas y reglamentos emitidos por el Cabildo; eran jueces legos y, en ocasiones, se hacían asesorar por letrados; los litigantes debían pagar las costas del trabajo y la sentencia dictada por el alcalde⁵. En caso que éstos quisieran apelar la sentencia, debían hacerlo ante el mismo Cabildo, siempre que la cuantía no excediera los 60.000 maravedís. Las causas de una cuantía superior o de mayor importancia, en un primer momento, debían ser resueltas por el Gobernador o por aquel a quien éste le delegara sus funciones, pudiendo ser un teniente o un corregidor; luego, una vez establecida la Real Audiencia, ésta era quien conocía de las apelaciones de los alcaldes de la ciudad de Santiago, manteniendo los gobernadores la competencia de las apelaciones respecto de los fallos emitidos en otras ciudades del país⁶. Además, los alcaldes ordinarios conocían en única instancia de los pleitos entre indígenas y españoles. Los cabildos, como cuerpos colegiados, se constituían como tribunal de alzada para conocer las apelaciones antes descritas, se nombraba a dos de sus miembros para conocer sobre estas causas, reuniéndose con el alcalde y el escribano que fallaron y redactaron, respectivamente, en primera instancia, debiendo dictar sentencia en un plazo de 30 días.

Iniciado y consolidado el periodo independentista, en el año 1817 se dictó una ley que crea los alcaldes de barrio, los que tienen a cargo la administración local de justicia con facultades judiciales semejantes a las otorgadas en las ordenanzas del Cabildo en tiempos coloniales, según lo estableció más tarde una ley promulgada en 1819⁷.

Hacia la época histórica denominada ensayos constitucionales, debido a las constantes Constituciones Políticas surgidas en breves periodos de tiempo, varias son las que incluyeron una normativa para aquellas instituciones que tenían como competencia el administrar la justicia local. La Constitución de 1818 mantuvo la existencia del Cabildo y estableció la inviolabilidad de sus miembros. En el capítulo VI, artículo 6 de la señalada Constitución se requiere el nombramiento de dos asesores letrados, uno para cada alcalde ordinario, siendo en el artículo 7 del mismo capítulo donde se precisan las obligaciones de estos asesores, como es el de asistir

⁵Cfr., Mayorga, F., “El cabildo, institución vertebradora de la vida municipal”, en *Revista Credencial Historia*, edición 147, año 2002, [en línea] < www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/marzo2002/elcabildo > [5 de octubre de 2013].

⁶Cfr., Oyarzún, F., *Op. cit.*, p. 19.

⁷Cfr., Lucio, J., “Visión crítica del funcionamiento, competencia e independencia de los Juzgados de Policía Local”, Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 2011, p. 5.

diariamente al juzgado en las horas de despacho, oír y dar sentencia en juicios orales, asistir a la formación de causas criminales, y dictar providencias en los negocios contenciosos por escrito, sin exigir de las partes derechos de asesoría. Además, se estipula que le corresponde al Cabildo ejercer la función de policía urbana. Junto a lo anterior, esta constitución creó al Supremo Tribunal Fiduciario y la Cámara de Apelaciones.

En la Constitución de 1822 se establece la separación de poderes del Estado, por lo tanto quedan delimitados los campos de acción tanto del Poder Judicial, como del Poder Ejecutivo, siendo bajo éste último en donde se enmarcan los Cabildos. En el capítulo III del Poder Judicial título VII creó los Jueces de Paz, estableciéndose un Tribunal de Concordia, cuyo principal objetivo era conciliar y componer a los litigantes. Con la promulgación de la Constitución de 1823, los Cabildos fueron reemplazados por las Municipalidades, teniendo los alcaldes el carácter de conciliadores en aquellos lugares donde existían jueces de letras; de lo contrario, tenían el carácter de juez ordinario, asumiendo la labor conciliadora dos de los regidores de la Municipalidad, así lo señaló el artículo 220 número 1, lo cual queda en armonía con lo dispuesto en el Título XV de la Constitución, respecto de los Jueces de Conciliación, en el artículo 174⁸. Conjuntamente, se dice en el artículo 167 de la Constitución de 1823 que no podrá recurrirse a los tribunales ordinarios con demanda judicial, sin que se hubiese concurrido a los jueces de conciliación, siempre que se tratara de demandas civiles o criminales que admitieran transacción. Por tanto, tras esta regulación constitucional del Poder Judicial y de las Municipalidades, comienza a tornarse más clara la distinción entre lo que será la justicia ordinaria a cargo de los tribunales ordinarios de justicia en relación a la administración de justicia a nivel comunal o local.

Tras la dictación de la Constitución Política de 1833, no hubo un mayor avance en la delimitación de las funciones administrativas con las funciones jurisdiccionales a nivel local, sino hasta la promulgación de la ley sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades de 1854, en la que existe por primera vez una referencia específica a las funciones de Juez de Policía Local, que recaen en la figura del alcalde, cabecera del departamento o territorio municipal que corresponda. Su competencia abarcaba las faltas a las ordenanzas municipales y podían imponer las sanciones que las ordenanzas contemplaran, siguiendo un procedimiento breve y sumario para conocer de estas causas, todo ello según lo establecido en los artículos 37 y 40 de la ley. Además se regirán por un sistema de turnos de acuerdo al orden de precedencia de ellos, ya que durante la vigencia de esta ley, las Municipalidades se componían por tres alcaldes. Sin embargo, los alcaldes no eran los únicos competentes para ejercer estas funciones, sino que era posible que en los pueblos de importancia se constituyeran jueces especiales de policía, teniendo el carácter de

⁸ Art. 174, Título XV, Capítulo III, Constitución Política del Estado de Chile 1823: “En la capital son jueces de conciliación cada uno de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y en las provincias que tengan jueces de letras, los alcaldes de la Municipalidad. Donde no existan jueces de letras, los alcaldes conocerán en primera instancia; y uno o dos regidores serán jueces de conciliación. [...]”

empleados municipales y siendo este el caso, los alcaldes quedaban eximidos de ejercer esta función. Con posterioridad, en 1887 se dictó una nueva ley de organización y atribuciones de las Municipalidades, estableciendo en su artículo 98 que serían los regidores los que desempeñarían las funciones de Juez de Policía Local en base a un sistema de turno mensual, cuya competencia se extendía al conocimiento de infracciones a instrucciones, ordenanzas y reglamentos municipales.

Con la entrada en vigencia, en 1891, de la ley que crea la “Comuna Autónoma”, existió un retroceso en la existencia de la justicia local, pues con esta ley las Municipalidades continúan siendo competentes para dictar ordenanzas y reglamentos en funciones de policía, seguridad, aseo y ornato, transporte y servicios públicos de la población, estableciendo la independencia jurídica y económica de éstas. Sin embargo, privó a los alcaldes y regidores de sus funciones judiciales, trasladándolas a los tribunales ordinarios, específicamente a los jueces del crimen; por lo tanto, la justicia local desaparece. En 1914, con la Ley 2.960 que fija el texto refundido de la Ley de 1891, otorgándole el nombre de Ley Orgánica de Municipalidades, se restituyen las funciones jurisdiccionales a los alcaldes en lo referido a las contravenciones a ordenanzas, reglamentos, acuerdos municipales y decretos de Alcaldía, incluyendo esta ley una innovación en la competencia de los alcaldes dado que podían conocer de las faltas al Código Penal y aplicar las multas que hubiesen correspondido, quedando establecido en el título XIII de la contravención a las Disposiciones Municipales.

En 1924, se dictó el Decreto Ley 22, siendo el primer cuerpo normativo que establece a los Juzgados de Policía Local como órganos judiciales propiamente tales. En los considerandos de la ley, el legislador señala la necesidad de la existencia de organismos que tengan a su cargo la administración de la justicia de Policía Local y estimó conveniente que las funciones fueran ejercidas por abogados, quienes tendrían el carácter de jueces de Policía Local, otorgándoles la independencia debida y las garantías para el correcto desempeño de sus funciones. Estos primeros juzgados tendrían asiento en la ciudad de Santiago y Valparaíso. Los jueces serían nombrados por el Intendente Municipal a propuesta en terna de la Junta de Vecinos y podían ser removidos por causa legalmente sentenciada o por acuerdo de la junta de vecinos, según así lo estableció el artículo 6 del Decreto Ley, pudiendo encontrar en esto último, un germen del principio de inamovilidad, fundamental en el desarrollo de la actividad jurisdiccional. La competencia de estos jueces será la misma que se establece para los alcaldes en la ley 2.960 en el título XIII.

Posteriormente, en 1925, el Decreto Ley 740 sobre Elección, Organización y Atribuciones de las Municipalidades, derogó todas las disposiciones anteriores. No obstante, en las nuevas disposiciones mantuvo varias de las consideraciones que tuvo en vista el legislador del Decreto Ley 22, es decir, la administración de la justicia de Policía Local bajo la vigencia del Decreto Ley 740 debía ser ejercida de igual forma por un funcionario denominado juez de Policía Local, el cual debía poseer el título de Abogado. Además, se dispuso en el artículo 135 del Decreto Ley

que las comunas de Santiago, Valparaíso, Iquique, Antofagasta, Talca, Chillán, Concepción, Temuco y Valdivia, y en las comunas que contaran con ingresos superiores a \$200.000 anuales, tendrían un juez de Policía Local. Los jueces serían nombrados por el Alcalde por propuesta en terna de la Municipalidad, pudiendo el alcalde vetarla por una sola vez.

En las comunas en que no se contempló la existencia de un Juzgado de Policía Local, eran los alcaldes quienes seguían desempeñando estas funciones, pudiendo éste solicitar al Municipio que se eligieran dos regidores para el desempeño de la justicia local en conjunto.

La competencia de estos jueces comprende el conocimiento de las faltas del Código Penal, las infracciones a la leyes sobre patente de vehículos, sobre descanso dominical, la ley de la silla, la ley sobre educación primaria obligatoria; contando siempre entre su competencia, el conocimiento de las infracciones a las ordenanzas, reglamentos y decretos municipales.

En principio, los jueces de Policía Local sólo podían ser removidos por causa legalmente sentenciada o por acuerdo de los dos tercios de los miembros municipales siempre que el Alcalde lo hubiese solicitado, pues se consideraba que los jueces de Policía Local tenía, además, el carácter de Jefes de Oficina. Sin embargo, en 1932 un fallo de la Corte Suprema sostuvo que estos jueces reunían el carácter tanto de funcionario del orden judicial, en cuanto tenían conocimiento de las faltas del Código Penal, como de funcionario de orden administrativo, al conocer de las infracciones a la normativa municipal; por tanto, la remoción de los jueces de Policía Local por miembros municipales, no se ajusta completamente al derecho vigente en la época, según lo concluido por la Corte Suprema.

Hacia 1941, se publica la Ley 6.827⁹ fijando la organización, procedimiento y competencia de los Juzgados de Policía Local, la cual cambia totalmente la naturaleza de los Juzgados de Policía Local, ya que se estructura su organización y atribuciones con las mismas bases legales y constitucionales exigibles para el Poder Judicial, implicando que ciertos principios fundamentales para el ejercicio de la jurisdicción le sean aplicables a estos juzgados, como son: legalidad, independencia, inamovilidad y responsabilidad¹⁰. En 1950, se desarrolla aún más este cambio en los juzgados, pues una reforma a la ley 6.827 estableció que sería la Corte de Apelaciones respectiva, la que debía confeccionar la terna para la posterior elección del juez de Policía Local, por la corporación edilicia y entrega, también a las Cortes de Apelaciones, la supervigilancia directiva, económica y correccional de estos juzgados, teniendo éstos últimos la obligación de informarles periódicamente sobre las causas pendientes y las que se encuentren en estado de sentencia.

⁹ El proyecto de ley es la ley 6.827, se inicia por la moción parlamentaria del diputado Ángel Faivovich, en la 49ª sesión ordinaria de la Cámara de Diputados el 24 de agosto de 1937, quien señaló en esa sesión que “las nomas que el proyecto consulta, tiene por objeto facultar a los jueces de Policía Local para que puedan resolver contiendas entre partes, de escaso monto, que son las frecuentes entre las partes más necesitadas, y en general dirimir todos aquellos conflictos del diario vivir, derivados de las relaciones de vecindad...”, radicando la importancia del proyecto en que por primera vez se establecería un estatuto ordenado y armónico de los Juzgados de Policía Local.

¹⁰ Cfr., Lucio, J., *Op. Cit.*, p. 7.

Con la promulgación, en 1963, de la ley 15.231 se modificó sustancialmente la orgánica de los Juzgados de Policía Local, siendo considerada la reforma de mayor importancia a estos juzgados, debido a que es esta ley la que les otorga un definido carácter de tribunal, estructurando sus atribuciones y organización con fundamento en lo establecido para el Poder Judicial, considerándosele el símil del Código Orgánico de Tribunales aplicable en la justicia ordinaria. Respecto del ámbito procedimental, es la ley 18.287 la que se encarga de manera exclusiva del procedimiento ante estos juzgados. Siendo estos cuerpos legales los que continúan vigentes hasta el día de hoy.

La ley 15.231 permaneció en lo que establecía su predecesora, la ley 6.827, respecto a que estos tribunales continúan estando bajo la supervigilancia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones respectiva, a pesar de ser un tribunal especial no perteneciente al Poder Judicial, y a su vez forman parte de la municipalidad de la comuna donde ejerce funciones.

Por último, es oportuno señalar que la ley 15.231 en sus artículos 13 y 14 señala la competencia de estos juzgados, pero hoy sólo son entendibles como competencias genéricas, pues el legislador ha ampliado, a través de leyes especiales, el ámbito en el que los Juzgados de Policía Local tienen competencia y ejercen la función jurisdiccional, las cuales serán analizadas en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

JUZGADO DE POLICÍA LOCAL: UN TRIBUNAL ESPECIAL.

La organización de los tribunales de justicia en nuestro país no deja de ser peculiar si ésta es comparada con otros ordenamientos jurídicos existentes; en Chile existe una estructura estatal denominada Poder Judicial, la cual está integrada por algunos de los tribunales existentes en nuestro país, pero existen otros tribunales que están fuera del Poder Judicial, tribunales especiales, que de igual manera ejercen la función jurisdiccional, constituyendo la mayoría de los tribunales de nuestro país¹¹ y dentro de éstos están los Juzgados de Policía Local. Esta situación es casi inconcebible en el ordenamiento jurídico español, pues en la Constitución española sólo ejercen jurisdicción aquellos tribunales pertenecientes al Poder Judicial, salvo dos excepciones: el Tribunal Constitucional y el Tribunal de cuentas¹², por tanto, en el Derecho español Poder Judicial, es sinónimo de tribunales de justicia, no así en el Derecho chileno.

1. La Función Jurisdiccional

Ante esta forma de organización de nuestros tribunales de justicia, es necesario hacer una referencia a qué es lo que se entiende por función jurisdiccional y a quienes se entrega la potestad de ejercerla a la luz de la Constitución Política de la República y la doctrina. El artículo 76 inciso 1 de la Constitución Política entrega la facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado a los tribunales establecidos por ley; es decir, la función jurisdiccional en base a este artículo es entregada a los tribunales de justicia que la ley establezca, abarcándolos en general; esta aclaración es pertinente pues el artículo 76 en comento, está ubicado en el Capítulo VI titulado “Poder Judicial”, lo que en una primera aproximación podría hacer pensar que la función jurisdiccional es entregada sólo a aquellos tribunales que pertenecen a este poder. Sin embargo, la norma es amplia y, posteriormente, en su inciso 3 reconoce que existan tribunales que estén fuera del Poder Judicial y que ellos quedarán ceñidos a lo determine la ley pertinente. El artículo 19 número 3 inciso 5, a propósito de la igual protección de la ley en el ejercicio de derechos, dispuso que toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción deba fundarse en un proceso previo legalmente tramitado, surgiendo dudas a nivel doctrinal a si es asimilable el concepto de tribunal a órgano que ejerza jurisdicción, ya que con esta última expresión una parte de la doctrina y jurisprudencia en algún momento señaló que quedaban cubiertos bajo este inciso los órganos administrativos del Estado, generándose una controversia respecto a la extensión de uno y otro concepto, pero que al día de hoy tanto la doctrina como la jurisprudencia han arribado a un conceso en el que sostienen que la función jurisdiccional la

¹¹ “En su conjunto, son más los tribunales que están fuera del Poder Judicial que los que están dentro de éste. Piénsese en el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los tribunales electorales regionales, los Juzgados de Policía Local, los tribunales tributarios y aduaneros, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, los tribunales militares en tiempos de guerra, el Tribunal de la Contratación Pública, el Tribunal Arbitral de Propiedad Industrial [...], entre otros”. Bordalí, A., *La Independencia Judicial en el Derecho Chileno*, Editorial Abeledo Perrot, Legal Publishing, Santiago, 2010, p. 45,46.

¹² Cfr., *Ibídem*, p. 56.

desarrollan los tribunales de justicia y que el Constituyente, en el artículo 19 n°3 inciso 5 de la Constitución Política de 1980, al referirse a los órganos que ejercen jurisdicción está aludiendo a los tribunales de justicia establecidos por ley, ya sean ordinarios o especiales, independientemente si forman o no parte del Poder Judicial¹³. Por lo tanto, se puede sostener que los Juzgados de Policía Local son órganos del Estado que han sido facultados por la Constitución para ejercer la función jurisdiccional.

Siguiendo con lo antes dicho, es oportuno analizar qué es lo que la doctrina entiende por “ejercer la función jurisdiccional”, pues ni la Constitución ni la ley la definen, siendo de importancia la determinación de un concepto, para así comprender lo que implica el ejercicio de esta función por los tribunales de la República, con especial referencia a los juzgados en estudio, ya que siempre se debe tener en consideración que es un tribunal especial fuera del Poder Judicial. Para Eduardo Couture es “la función pública realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución”¹⁴. Juan Colombo señala que es “el poder-deber que tienen los tribunales para conocer y resolver por medio del proceso y con efecto de cosa juzgada, los conflictos de intereses de relevancia jurídica que se promuevan en el orden temporal, dentro del territorio de la República y en cuya solución les corresponda intervenir”¹⁵. En virtud de ambos conceptos es posible afirmar que la función jurisdiccional es entregada a aquellos órganos que el Estado ha determinado como competentes para ejercerla, siendo los tribunales establecidos por ley, conllevando a que deban ceñirse a un procedimiento para la resolución de las controversias que se sometan a su conocimiento. Incluso, Colombo especifica que el presupuesto básico de todo proceso es la existencia de un tribunal y éste es tal, sólo cuando ha sido investido de jurisdicción¹⁶, de manera que faltando ésta, no puede practicarse válidamente ninguna de las restantes actividades procesales y queda impedido de enfrentar un examen de fondo de la pretensión formulada, conclusión que es extraída por este autor en base al análisis del concepto de jurisdicción dado por Jaime Guasp¹⁷.

2. Principios o bases fundamentales de la función jurisdiccional de los tribunales de justicia en general, con especial referencia a los Juzgados de Policía Local.

Es preciso recordar que con la dictación de la ley 6.827 de 1941 se reestructuró totalmente la orgánica y funcionamiento de estos entes, otorgándoles un carácter de tribunal con observancia los principios que fundamentan el Poder Judicial, lo cual permaneció con la posterior dictación de

¹³ Cfr., *Ibídem.*, p. 28.

¹⁴ Couture, E., *Fundamentos del derecho procesal civil*, Depalma, Buenos Aires, 1990, p. 40.

¹⁵ Colombo, J., *La jurisdicción en el Derecho Chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1991, p. 41.

¹⁶ Cfr., *Ibídem.*, p. 43.

¹⁷ “Jaime Guasp define la Jurisdicción como la función específica estatal por la cual el poder público satisface pretensiones”, *Ibídem.*, p. 35.

la ley 15.231. Un análisis de los principios o bases fundamentales que determinan la organización y funcionamiento del Poder Judicial y su influencia en la formación de los Juzgados de Policía Local, permitirá definir con más certeza si estos últimos tribunales, al ejercer la función jurisdiccional, se adecuan a los principios que constituyen la base en los otros tribunales de la República.

Los principios que rigen la organización de los tribunales y el ejercicio de la función jurisdiccional son definidos como aquellas normas indispensables sobre las que debe descansar el Poder Judicial y sin las cuales no puede existir una correcta y eficiente administración de justicia¹⁸. Por tanto, estos principios son esenciales y deben manifestarse al ejercer jurisdicción.

De estas bases fundamentales del Poder Judicial sólo algunas están contempladas a nivel constitucional, quedando el resto a nivel legal en el Código Orgánico de Tribunales y en leyes especiales. Como no es el fin de este estudio hacer un desarrollo de todos estos principios por la extensión que ello conllevaría, se hará una enumeración general de todos ellos para luego centrarnos en aquellos en que el legislador puso más énfasis cuando decide darle carácter de tribunal a los Juzgados de Policía Local, a saber: el principio de legalidad, independencia, inamovilidad y responsabilidad.

Los principios consagrados tanto a nivel constitucional como a nivel legal son: Legalidad, Independencia, Inamovilidad, Inexcusabilidad, Responsabilidad y Gratuidad; es decir, los cuatro principios en los que el legislador ha puesto importancia en los Juzgados de Policía Local están consagrados tanto en la Constitución Política como en la ley especial que rige a estos tribunales. Algunos de los principios consagrados, solo a nivel legal, son: territorialidad, publicidad, sedentariedad, inavocabilidad, pasividad, entre otros; estos principios aunque no aparecen mencionados explícitamente en la ley 15.231, es posible desprenderlos de su articulado.

2.1. Principio de Legalidad

El principio de Legalidad ha sido definido doctrinariamente y consiste en que “todo tribunal debe estar establecido por ley y los jueces deben, tanto en la tramitación de los procesos como en la dictación de los fallos, proceder con estricta sujeción a la ley”¹⁹. Consagrado constitucionalmente de manera implícita, encuentra asentamiento en diversas normas constitucionales que abarcan distintos ámbitos en los que los tribunales deben cumplir con el principio de legalidad, tal como lo dispone la definición.

Desde el punto de vista orgánico, según el artículo 76 de la Constitución, quien tiene la facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, son aquellos tribunales que han sido establecidos por ley y es una facultad exclusiva. Luego, el

¹⁸ Cfr., Casarino, M., *Manual de Derecho Procesal: Derecho Procesal Orgánico*, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2007, p. 54.

¹⁹ Oberg, H., y Manso, M., *Derecho Procesal Orgánico*, Lexis Nexis, Santiago, 2008, p. 73.

artículo 77 del mismo texto establece que una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República. Seguidamente, el artículo 4 transitorio de la Constitución dispone que las leyes actualmente vigentes sobre materias que la Constitución ha estipulado que sean objeto de ley orgánica constitucional o aprobadas con un quórum calificado, se entenderá que cumplen con éstos requisitos y continuaran en aplicación en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los nuevos cuerpos legales. Por consiguiente, los Juzgados de Policía Local cumplen con la legalidad orgánica exigida por la Constitución, pues son tribunales que han sido establecidos por ley (Ley 15.231) y aunque no se cumple con el artículo 77, en cuanto a la exigencia de que sea una ley orgánica constitucional la que establezca la organización y atribuciones del tribunal, a través del artículo 4 transitorio esta contrariedad queda subsanada y se establece la legalidad en la existencia de estos tribunales; cabe recordar que la ley 15.231 fue dictada y modificada antes de la constitución de 1980; por tanto, bajo la vigencia de la anterior constitución no era necesario que fuera una ley especial la que determinara la organización y atribuciones del tribunal en creación.

El principio de legalidad también está presente en las garantías constitucionales. En el artículo 19 número 3 inciso 4, el constituyente señaló que nadie sería juzgado por comisiones especiales, sino que por el tribunal que señale la ley y que esté establecido por ésta con anterioridad a la ocurrencia de los hechos. Además, en el siguiente inciso dispone que toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado, correspondiendo al legislador establecer las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos; lo que ha sido interpretado por la doctrina nacional como la consagración de la garantía de un debido proceso; cumpliéndose estas garantías en los Juzgados de Policía Local, pues el procedimiento que estos deben seguir ha sido establecido por ley (Ley 18.287), con observancia al debido proceso; reiterándose, además, que debe ser un tribunal establecido por ley, lo que ha quedado de manifiesto en el párrafo anterior.

2.2.- Principio de Independencia

El principio de Independencia es fundamental en la organización de los tribunales y permite que éstos sean libres y soberanos en relación a los demás poderes públicos. A nivel constitucional, se encuentra consagrado en el artículo 76 de la Constitución Política al señalarse que las facultades que ahí se mencionan son exclusivas de los tribunales establecidos por ley, y que en caso alguno ni Presidente de la República, ni el Congreso Nacional pueden ejercer funciones judiciales y las demás que allí se refiere.

Este principio está expresado en la ley 15.231 en el artículo 8 inciso 1 y señala que los Jueces de Policía Local son independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones.

No es pertinente seguir analizando en esta etapa el principio de la independencia, pues en el tercer capítulo se desarrollará en extenso.

2.3 Principio de Inamovilidad

El principio de inamovilidad es un privilegio o garantía consagrado en beneficio de los jueces y que consiste en que no pueden ser removidos de sus cargos mientras observen el buen comportamiento exigido por la constitución y las leyes²⁰. Quedando expresamente consagrado en la Constitución en el artículo 80, disponiendo que los jueces permanecerán en sus cargos durante su buen comportamiento.

El principio de inamovilidad asegura la eficacia del principio de independencia de los tribunales, porque en el supuesto de que no existiera aquel principio, el principio de independencia se tornaría ilusorio, pues el juez para permanecer en su cargo y no ser removido, seguiría las instrucciones o tendencias en criterio de quien sea su superior jerárquico.

También la ley 15.231 estableció de forma expresa este principio en su articulado, diciendo que los jueces durarán indefinidamente en sus cargos y no podrán ser removidos ni separados por la Municipalidad. Aquí es importante dejar de manifiesto que el legislador ha dispuesto la duración indefinida del cargo de juez de Policía Local, pues ha existido controversia a nivel jurisprudencial respecto a si el límite de edad (75 años), establecido en la Constitución Política de la República en su artículo 80, para el cese en el ejercicio de las funciones de juez, es o no aplicable a los Jueces de Policía Local en virtud de la remisión que realiza el artículo 8 de la ley 15.231, ya que el legislador hace referencia a unos artículos de la Constitución Política de 1925, los cuales hasta el día de hoy no han sido actualizados por el legislador con la Constitución Política de 1980, pero que vía interpretación puede determinarse que actualmente corresponden a los artículos 79, 80 y 82. Por tanto, surge la discordia entre lo indefinido del cargo de juez de Policía Local y la edad límite en el ejercicio de estas funciones, ante lo cual hubo pronunciamiento de la Corte Suprema en dos oportunidades: en una primera resolución de 10 de febrero de 2009, Ant. Adm. 1883-2009, sostuvo en el considerando 8º, que la ley 15.231 hizo expresa remisión a la Constitución Política, quedando comprendida en ésta el límite de edad que la Constitución dispone para los jueces, haciéndose extensible a los jueces de Policía Local por aquella vía, ordenando, además, que todos aquellos jueces de Policía Local que superen la edad de 75 años debían cesar en sus funciones; luego, en la segunda resolución revoca lo antes dicho, tras una solicitud del Instituto de Nacional de Jueces de Policía Local a la Corte Suprema, para que ésta efectúe una reconsideración del fallo anterior, argumentando que en el año 1990 esta misma Corte ya se había pronunciado respecto a la limitación de edad, señalando que no era aplicable a los jueces de Policía Local dada la especialidad de su normativa y que ésta no hace referencia a la edad máxima para ejercer las funciones de juez y dando como segundo argumento,

²⁰ Cfr., Casarino, M., *Op. cit.*, p. 59.

una comparación en la legislación de los Jueces de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, que están en la misma posición de los Juzgados de Policía Local; es decir, tribunales especiales que no pertenecen al Poder Judicial, pero para aquéllos, el legislador previó la edad de 75 años como limitación para ejercer el cargo de juez²¹; concluyendo la Corte Suprema en la segunda resolución que ese límite etario no alcanza a los jueces de Policía Local, dejando sin efecto la primera resolución.

La inamovilidad de los jueces consagrada tanto a nivel constitucional, como en la ley 15.231 por la remisión que hace a la Constitución Política, no es absoluta y encuentra la primera limitación en el artículo 80 inciso 3 de la Constitución, en complementación con el artículo 8 inciso 8 de la ley 15.231, estableciéndose la remoción del juez de Policía Local por la Corte Suprema una vez que se declara su mal comportamiento. La segunda limitación al principio de inamovilidad está en el art. 79 de la Constitución Política (también por la remisión que hace el artículo 8 de la ley 15.231) cuando en virtud de haber sido declarado responsable de cometer un delito común o un delito ministerial, ese juez cesa en sus funciones judiciales por la sentencia dictada en su contra. Esta última situación está vinculada al principio de responsabilidad, el cual será analizado a continuación.

2.4 Principio de Responsabilidad

La Constitución Política consagra en el artículo 79 el principio de responsabilidad, estipulando que los jueces son personalmente responsables por los delitos de cohecho, falta de observancia en materia sustancial de las leyes que reglan el procedimiento, denegación y torcida administración de justicia y, en general, de toda prevaricación en que incurran en el desempeño de sus funciones. La ley 15.231 hace remisión a este artículo de la Constitución, según la interpretación que se hace de la ley, para coordinar los artículos que ésta señala en referencia a la Constitución de 1925 con la Constitución de 1980.

Doctrinariamente, la responsabilidad judicial ha sido definida como “aquella que nace con ocasión o motivo del desempeño de las funciones de los jueces sea por omisión de lo que deben hacer o por hacer lo que deben omitir, transgrediendo con ello sus deberes ministeriales”²².

Por ello, los jueces de Policía Local son responsables por sus actuaciones y, a pesar, de que dichos artículos hacen mención sólo de la responsabilidad penal, específicamente por los actos ministeriales, no es posible excluir la responsabilidad penal por delitos comunes, ni la responsabilidad disciplinaria y civil, pues el principio de responsabilidad constituye una norma base del Derecho Público.

²¹ Cfr. Solicitud de Reconsideración de la Resolución de la Corte Suprema, Ant. Adm. 1883-2009, Instituto Nacional de Jueces de Policía Local, febrero, 2009, p. 2.

²²Oberg, H., y Manso, M., *Op. cit.*, p. 72

Respecto a la responsabilidad penal por delitos comunes, significa que el juez comete un hecho delictual como cualquier persona, y la ley los sanciona de la misma manera que a éstos; y la responsabilidad penal por delitos ministeriales o aquellos cometidos por el juez en ejercicio de sus funciones, se les da genéricamente el nombre de prevaricación, contenidos en el artículo 79 de la Constitución, como se dijo anteriormente, y más específicamente, en el artículo 223 y siguientes del Código Penal, persiguiéndose a través de una acción especial llamada querrela de capítulos, la cual se enmarca dentro de un antejuicio para determinar la admisibilidad de la acción y así asegurar la seriedad de las acusaciones y proteger al juez de la parte que siente un perjuicio por el contenido del fallo, si se declara admisible la acción el juez queda suspendido en su cargo y de ser condenado, cesa en el ejercicio de sus funciones.

La responsabilidad disciplinaria se concreta cuando el juez comete una falta o abuso en el ejercicio de sus funciones no siendo constitutivo de delito, y puede hacerse efectiva esta responsabilidad por dos vías: primero, por la facultad disciplinaria que poseen los Tribunales Superiores de Justicia respecto a sus tribunales inferiores jerárquicamente, o, segundo, a través del Recurso de Queja²³.

Por último, la responsabilidad civil la cual deriva de los principios generales del derecho, los que imponen la obligación de resarcir o reparar todo daño o perjuicio causado por el hecho ilícito realizado en ejercicio de su cargo, según lo dispuesto en el artículo 2314 y siguientes del Código Civil²⁴.

3.- Juzgado de Policía Local: visión general del tribunal.

A partir del artículo 5 del Código Orgánico de Tribunales²⁵, se puede afirmar que los Juzgados de Policía Local son tribunales especiales no pertenecientes al Poder Judicial, pero no por ello se puede cuestionar el hecho que sean tribunales de la República; se precisó que son tribunales y que ejercen jurisdicción según los términos establecidos en la Constitución Política de la República y lo señalado por la doctrina.

Anteriormente se mencionó que la organización y funcionamiento de estos tribunales está regulado de manera exclusiva por la ley 15.231, cuyo texto refundido data de 1978 y su última

²³ Cfr. *Ibidem.*, p. 69-72.

²⁴ Cfr. Casarino, M., *Op. cit.* p. 61.

²⁵ Código Orgánico de Tribunales, Artículo 5 inciso 2-4. Integran el Poder Judicial, como tribunales ordinarios de justicia, la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones, los Presidentes y Ministros de Corte, los tribunales de juicio oral en lo penal, los juzgados de letras y los juzgados de garantía. Forman parte del Poder Judicial, como tribunales especiales, los juzgados de familia, los Juzgados de Letras del Trabajo, los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional y los Tribunales Militares en tiempo de paz, los cuales se regirán en su organización y atribuciones por las disposiciones orgánicas constitucionales contenidas en la ley N° 19.968, en el Código del Trabajo, y en el Código de Justicia Militar y sus leyes complementarias, respectivamente, rigiendo para ellos las disposiciones de este Código sólo cuando los cuerpos legales citados se remitan en forma expresa a él. Los demás tribunales especiales se regirán por las leyes que los establecen y reglamentan, sin perjuicio de quedar sujetos a las disposiciones generales de este Código.

modificación corresponde al 23 de enero de 2012 con la ley 20.554, por tanto, el estudio se centrará en aquella ley.

3.1.- Asiento de los Juzgados de Policía Local y territorio jurisdiccional donde ejerce funciones.

De la interpretación del artículo 2 de esta ley, los Juzgados de Policía Local tendrán asiento en todas las comunas del territorio de la república. Sin embargo, existirá diferenciación entre uno y otro juzgado según si la comuna tiene un ingreso anual superior a treinta sueldos vitales anuales respecto de la provincia de Santiago o si es ciudad cabecera de provincia, pues en estos casos serán jueces de Policía Local los que ejerzan funciones en estos tribunales, es decir, serán jueces letrados; en el resto de la comunas, quien ejercerá las funciones jurisdiccionales en el tribunal será el alcalde de la respectiva comuna. Por consiguiente, el territorio jurisdiccional del tribunal es el territorio correspondiente a la comuna donde el juez de Policía Local o alcalde desempeña sus funciones. A esto último debe hacerse una salvedad, pues hay comunas del país que poseen dos o más Juzgados de Policía Local, los cuales no pueden ejercer funciones sobre el mismo territorio jurisdiccional, por ello el legislador previó esta situación en el artículo 9 de la ley, estipulando que será la Municipalidad la que determine el territorio jurisdiccional que le corresponda a cada juzgado, señalando que sólo es posible hacer uso de esta facultad una vez cada dos años. Exceptuándose esta prohibición en el caso que la comuna sufra una modificación de su territorio.

A pesar del requisito establecido en el artículo 2 de la ley 15.231, con el propósito de que el tribunal sea presidido por un juez letrado, el año 2001 con la ley 19.777, se crearon 99 Juzgados de Policía Local, varios de los cuales estarían ubicados en comunas que no alcanzaban un ingreso superior de treinta sueldos vitales anuales o que no eran ciudades cabeceras de provincia, lo que no les permitía, en principio, tener un Juzgado de Policía Local con un juez letrado, sino que era el alcalde de la comuna quien tenía competencia para ejercer jurisdicción en las materias que la ley determinó, quedando el resto de las materias entregadas al conocimiento de aquel juez de Policía Local con título de abogado, de la comuna más cercana a la comuna en donde se originaron los hechos. Sin embargo, con el fin de facilitar el acceso a la justicia a los habitantes de estas comunas, se envió un proyecto de ley por el Presidente de la República, para la creación de estos juzgados; además de tenerse en vista la diversidad y especificidad de materias sometidas a la competencia de un Juzgado de Policía Local, cuyo juez sea un abogado, justificándose así la instauración de estos juzgados en las comunas que la ley señaló²⁶.

3.2.- El juez de Policía Local.

El juez de Policía Local tiene un carácter mixto, en el sentido de que, por un lado, está bajo la supervigilancia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones respectiva,

²⁶Cfr., Historia de la Ley 19.777, p. 14-17,

sin ser éste un funcionario del Poder Judicial, y por otro lado, es un funcionario municipal y debe crearse en la Planta Municipal el cargo de Juez de Policía Local, si éste no hubiese estado establecido previamente. Esta naturaleza híbrida del juez de Policía Local será tratada en los siguientes acápite.

El artículo 3 de la ley 15.231, señala los requisitos para ser designado juez de Policía Local, que consiste en tener iguales calidades y requisitos que los necesarios para ser juez de Letras de Mayor Cuantía, los cuales están establecidos en el artículo 252 del Código Orgánico de Tribunales, y de ellos sólo serían aplicables al juez de Policía Local los dos primeros requisitos: la exigencia de ser chileno y tener el título de abogado; pues el tercer requisito exigido para ser juez de letras, es haber cumplido satisfactoriamente con el programa de formación para postulantes al Escalafón Primario del Poder Judicial, programa que no está obligado a cursar el juez de Policía Local, ya que él no está postulando a un cargo del Poder Judicial y tampoco se contempla la figura de juez de Policía Local entre los jueces que pertenecen a alguna categoría del Escalafón Primario como mencionan en el artículo 267 del Código Orgánico de Tribunales²⁷. Por consiguiente, es posible sostener que ese tercer requisito no es exigible para quien sea designado como juez de Policía Local. Así también lo afirma tanto el informe de la comisión de constitución de la Cámara de Diputados en su Boletín N° 1789-07-1, como el informe de la comisión de constitución del Senado en su Boletín N° 1789-06, en los que se señala que los requisitos para ser designado juez de Policía Local, en relación a los requisitos necesarios para ser juez de Letras, son ser chileno y tener el título de abogado²⁸, incluso el entonces Presidente del Instituto de Jueces y Secretarios Abogados de Policía Local, don Sergio Villalobos, afirma y aclara que los jueces de Policía Local no tienen carrera judicial y por ello, tampoco pueden acceder a las Cortes; lo cual permite decir que el tercer requisito contemplado en el artículo 252 del Código Orgánico de Tribunales, no es aplicable para quienes quieran acceder al cargo de juez de Policía Local.

La ley exige, además, que los jueces de Policía Local deben tener su domicilio dentro de la provincia a que corresponda la comuna donde presten sus servicios, así lo dispone el artículo 5 inciso final de la ley.

²⁷Código Orgánico de Tribunales. Art. 267.- El Escalafón Primario tendrá las siguientes categorías: Primera Categoría: Presidente, ministros y fiscal judicial de la Corte Suprema. Segunda Categoría: Presidente, ministros y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones, y relatores y secretario de la Corte Suprema. Tercera Categoría: Jueces de tribunales de juicio oral en lo penal de ciudad asiento de Corte de Apelaciones, jueces letrados de juzgados de ciudad asiento de Corte de Apelaciones, jueces de juzgados de garantía de ciudad asiento de Corte de Apelaciones y relatores y secretarios de Corte de Apelaciones. Cuarta Categoría: Jueces de tribunales de juicio oral en lo penal de ciudad asiento de capital de provincia, jueces letrados de juzgados de ciudad capital de provincia y jueces de juzgados de garantía de ciudad asiento de capital de provincia. Quinta Categoría: Jueces de tribunales de juicio oral en lo penal de comuna o agrupación de comunas, jueces letrados de juzgados de comuna o agrupación de comunas, jueces de juzgados de garantía de comuna o agrupación de comunas, y secretarios de juzgados de letras de ciudad asiento de Corte de Apelaciones. Sexta Categoría: Secretarios de juzgados de letras de capital de provincia, prosecretario de la Corte Suprema y secretario abogado del fiscal de ese mismo tribunal. Séptima Categoría: Secretarios de juzgados de letras de comuna o agrupación de comunas.

²⁸ Cfr. Historia de la Ley 19.777, p. 14, 116.

Para su designación, vuelve a surgir este carácter híbrido del tribunal, pues intervienen la Corte de Apelaciones respectiva y la Municipalidad de la comuna donde ejercerá funciones. El artículo 4 inciso 1 de la ley señala que será la Municipalidad que corresponda la que designará al juez de Policía Local, según la terna propuesta por la Corte de Apelaciones respectiva. Esta terna se formará tras haber abierto un concurso por un plazo no inferior a diez días, plazo en el cual los interesados harán valer los antecedentes justificativos de sus méritos y acreditarán poseer los requisitos exigidos para optar al cargo. El inciso 4 del artículo establece que una vez formada la terna, y habiendo sido recepcionada por la Municipalidad respectiva, ésta tendrá un plazo de 30 días, contados desde la fecha de la recepción de la terna, para designar al juez de Policía Local. Si esta designación no se realiza por la Municipalidad en dicho plazo, se entenderá que la persona nombrada como juez de Policía Local, es aquella que ocupa el primer lugar en la terna que se realizó. Una vez designado el juez, éste debe prestar juramento ante el alcalde al tenor de lo dispuesto en el artículo 304 del Código Orgánico de Tribunales²⁹ y formular una declaración jurada de intereses en base a lo señalado en el artículo 323 bis del mismo cuerpo legal, debiendo enviarse una copia de la misma al secretario municipal respectivo.

Una vez que se ha jurado y tomado posesión del cargo, surgen las incompatibilidades para el juez de Policía Local, pues no puede tener ningún otro cargo en la Municipalidad donde desempeña funciones y tampoco puede ser juez de otra comuna, esto último es sin perjuicio de las excepciones que contempla la ley. En relación al primer impedimento se dispone que el juez de Policía Local podrá ejercer el cargo de abogado municipal, cuando concurran las circunstancias establecidas por la norma y así lo acuerde la Municipalidad que corresponda. Respecto a la segunda incompatibilidad, las Municipalidades vecinas puedan acordar que será un mismo juez el que tenga competencia en ambas comunas. Además, tanto jueces de Policía Local, como los secretarios de estos tribunales están impedidos de intervenir como abogados patrocinantes, apoderados o peritos en los asuntos que conozcan tales tribunales³⁰.

En caso que se haga necesaria la subrogación del juez de Policía Local, ya sea por inhabilidad o impedimento, será efectuada por el secretario del tribunal, siempre que sea abogado, de lo contrario el artículo 6 de la ley define un método para que la subrogación en el

²⁹ Código Orgánico de Tribunales. Art. 304. Todo juez prestará su juramento al tenor de la fórmula siguiente: ¿Juráis por Dios Nuestro Señor y por estos Santos Evangelios que, en ejercicio de vuestro ministerio, guardaréis la Constitución y las leyes de la República?". El interrogado responderá: "Sí juro"; y el magistrado que le toma el juramento añadirá: "Si así lo hicieréis, Dios os ayude, y si no, os lo demande".

³⁰ Ley 15.231 sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local, Artículo 5°, incisos 1 - 4.- El cargo de Juez de Policía Local es incompatible con cualquier otro de la Municipalidad donde desempeña sus funciones y con el de Juez de otra comuna. Sin embargo, dos o más Municipalidades vecinas podrán reunirse y acordar, en la forma en que esos municipios convengan, la instalación de un Juzgado de Policía Local, que tendrá jurisdicción sobre las respectivas comunas, determinando a la vez las cuotas que para dichos servicios corresponderá a los diversos municipios. Lo anterior es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. En las Municipalidades con presupuestos inferiores a setenta sueldos vitales anuales de la respectiva provincia y en aquellas ubicadas en una provincia en que el número de abogados que ejerzan la profesión sea igual o inferior a diez, el Juez de Policía Local podrá desempeñar también, sin mayor remuneración, las funciones de abogado municipal, cuando así lo acuerde la Municipalidad. Los Jueces de Policía Local y secretarios de estos Tribunales no podrán intervenir como abogados patrocinantes, apoderados o peritos en los asuntos en que conozcan tales Tribunales.

tribunal se concrete, de manera que en las comunas donde existan dos juzgados, los jueces se subrogaran recíprocamente. Si existen más de dos juzgados, la subrogación de jueces se efectúa de acuerdo al orden numérico de los tribunales y reemplazará al último el primero de ellos. Si en la comuna sólo existe un juzgado, el juez será subrogado por aquel abogado que figure en la terna, la cual se confecciona anualmente por el Alcalde en los primeros quince días del año y es sometida al conocimiento y consideración de la Corte de Apelaciones correspondiente, pudiendo aprobarla, rechazarla o enmendarla sin recurso posterior. Dicha terna sólo debe estar compuesta por abogados que tengan su domicilio en la provincia respectiva, el orden en que aparezcan estos abogados en la terna constituye un orden de prelación que debe ser respetado absolutamente. A falta de abogados en la provincia, para la composición de la terna, será subrogado el juez por el juez de Policía Local más inmediato, es decir, con quien sean rápidas y fáciles las comunicaciones, lo que no altera la jurisdicción de la Corte respectiva.

El artículo 10 inciso 1 de la ley 15.231 es el símil del artículo 530 del Código Orgánico de Tribunales para el caso de los jueces de letras. En aquel artículo se establecen las facultades disciplinarias que tienen los jueces de Policía Local en la sala de su despacho y mientras ejercen funciones, para reprimir y castigar las faltas o abusos que ahí se cometieren, pudiendo imponer alguna de las siguientes medidas a quienes las cometan:

1° Amonestación verbal e inmediata;

2° Multa que no exceda de la suma que corresponda a una décima parte del sueldo vital mensual de la provincia de Santiago, que podrá imponerse a la parte, a su mandatario o a su abogado, según el caso. La reincidencia facultará al tribunal para duplicar el valor de la multa, y

3° Arresto que no exceda de veinticuatro horas.

Lo mismo ocurre respecto del artículo 531 del Código Orgánico de Tribunales en relación al artículo 10 inciso 2 de la ley 15.231, sólo que aquél es aludido directamente en la norma, señalándose que los jueces de Policía Local podrán reprimir y castigar las faltas de respeto que contengan los escritos que se presenten al tribunal, con alguno de las medidas que se estipulan en los numerales 1°, 2°, 3° del artículo 531, que consisten en:

1° Mandar devolver el escrito con orden de que no se admita mientras no se supriman las palabras o pasajes abusivos;

2° Hacer tarjar por el secretario esas mismas palabras o pasajes abusivos; y dejar copia de ellos en un libro privado que al efecto habrá en el juzgado;

3° Exigir firma de abogado para ese escrito y los demás que en adelante presente la misma parte, cuando ésta no esté patrocinada por un abogado en conformidad a la ley;

Por último, los jueces de Policía Local reciben el trato de Señoría.

3.3.- Competencia de los Juzgados de Policía Local.

Como se dijo en el análisis histórico de los Juzgados de Policía local, en el origen de estos tribunales los conflictos que debían resolver eran conflictos vecinales o comunales, es decir, la competencia de los juzgados abarcaba el conocimiento de las controversias que surgían entre vecinos o infracciones a las ordenanzas o instrucciones municipales. Sin embargo, hoy en día la competencia de estos tribunales se ha ampliado de manera significativa por el legislador, no sólo por las materias señaladas en la ley 15.231, sino que también a través de leyes especiales, pudiendo conocer de una diversidad de materias, adquiriendo, estos tribunales, una importancia que en ocasiones no es considerada.

La ley 15.231, en los artículos 13 y 14 establece las materias en las que son competentes los Juzgados de Policía Local tanto en lo contencioso administrativo, como en lo civil, y que se señalan a continuación:

- El artículo 13 dispone que los jueces de Policía Local conocerán en primera instancia de las siguientes materias:
 - a) De las infracciones de los preceptos que reglamentan el transporte por calles y caminos y el tránsito público (que se regula actualmente por la ley 18.290, que es la ley de tránsito):
 - b) De las infracciones a las ordenanzas, reglamentos, acuerdos municipales y decretos de la Alcaldía y
 - c) De las infracciones:
 - 1° A la ley N° 11.704, de 20 de Octubre de 1954, sobre Rentas Municipales (Esta ley fue derogada y hoy las normas sobre Rentas Municipales están en el Decreto Ley 3.063 del 29 de diciembre de 1979, donde de igual manera es entregada la competencia para conocer de las infracciones al juez de Policía Local);
 - 2° A la ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo texto fue aprobado por decreto N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y ordenanza respectiva;
 - 3° A la Ley de Educación Primaria Obligatoria;
 - 4° Al decreto ley N 679, de 1974, que establece normas Calificación Cinematográfica;

5° Al decreto con fuerza de ley N 216, de 15 de Mayo de 1931, sobre registro de empadronamiento vecinal;

6° A las leyes sobre pavimentación.

7°- Derogado.

8°- A la Ley sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 de ese cuerpo legal.

9°- A la ley N° 7.889, de 29 de Septiembre de 1944, sobre ventas de boletos de la Lotería de la Universidad de Concepción y Polla Chilena de Beneficencia;

10°- A los artículos 5°, 6°, 10° y 12° de la ley N° 5.172, 13 de Diciembre de 1933, sobre Espectáculos Públicos Diversiones y Carreras;

11° A la ley N° 13.937, de 1 de Junio de 1960, sobre letrero con nombre de las calles en los inmuebles o sitios eriazos que hagan esquina;

12° A la ley N° 4.023, de 12 de Junio de 1924, sobre guía de libre tránsito, y

13°- Al decreto con fuerza de ley 34, de 1931, sobre pesca y su reglamento.

- El artículo 14 dispone que en aquellas ciudades compuestas de una o más comunas en que no tenga asiento un juez de Letras de Mayor Cuantía, los jueces de Policía Local que sean abogados, podrán conocer de las siguientes materias:

A.- En única instancia:

- 1.- De las causas civiles y de los juicios relativos al contrato de arrendamiento cuya cuantía no exceda de tres mil pesos;
- 2.- De la aplicación de las multas y de la regulación de los daños y perjuicios provenientes del hecho denunciado en las materias a que se refiere el artículo 13, siempre que el valor no sea superior a tres mil pesos, y
- 3.- Del nombramiento de curador ad litem.

B.- En primera instancia:

- 1.- De la aplicación de las multas y demás sanciones a que se refiere la presente ley;
- 2.- De la regulación de los daños y perjuicios provenientes del hecho denunciado, en las materias a que se refiere el artículo 13°, cuando su monto exceda de tres mil pesos, y
- 3.- De la regulación de los daños y perjuicios ocasionados en o con motivo de accidentes del tránsito cualquiera que sea su monto.

En el caso que las funciones de juez de Policía Local sean ejercidas por el Alcalde conocerá en primera instancia de estas materias:

- a) De la regulación de los daños y perjuicios provenientes del hecho denunciado, en los asuntos a que se refiere el artículo 13, cuya cuantía no exceda de tres mil pesos;
- b) De la aplicación de las multas hasta igual valor y las sanciones de comiso y clausura establecidas en el artículo 52.

Además se estipula que, en caso de que sea el alcalde quien ejerce las funciones de juez de Policía Local, quien conocerá de las infracciones gravísimas y graves de la ley 18.290 (Ley de Tránsito), y las otras materias descritas en los artículos 13 y 14 de la ley 15.231 que no estén entregadas al conocimiento del juez alcalde, quien tendrá competencia para conocer de dichas materias será el juez de Policía Local más inmediato, es decir, con quien sean fáciles y rápidas las comunicaciones.

Es importante señalar que la ley 15.231 establece una modificación de competencia respecto al conocimiento de causas de accidentes de tránsito en que la infracción que se comete es el medio para la comisión de un delito o cuasidelito, o los elementos integrantes de éstos, caso en el cual el juez competente para conocer tanto de la infracción como del delito o cuasidelito, será el Juez de Garantía (haciéndose una actualización de la norma, pues se dice juez del Crimen); y sólo si se dicta el sobreseimiento definitivo, se remitirán los antecedentes al juez de Policía Local para que conozca de las infracciones.

A los Juzgados de Policía Local, también se les ha otorgado competencia por medio de leyes especiales que no han sido contempladas en la ley 15.231, y que versan sobre diversas materias, siendo algunas de las siguientes:

- 1- Infracciones a la Ley 19.496 sobre protección a los derechos de los consumidores.
- 2- Infracciones a la Ley 19.537, ley de copropiedad inmobiliaria.
- 3- Infracciones a la Ley 18.700, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.
- 4- Infracciones a la Ley 19.419, sobre actividades relacionadas con el Tabaco.
- 5- Infracciones al Decreto Ley 2.565, sobre Fomento Forestal.
- 6- Infracciones a la Ley 18.119, sobre conexiones o empalmes clandestinos a matrices o arranques de agua potable o alcantarillado.
- 7- Infracciones a la Ley 19.303, sobre obligaciones para entidades en seguridad de las personas.

- 8- Infracciones a la Ley 19.284, sobre la plena integración social de las personas con discapacidad.
- 9- Infracciones a la Ley 19.040, sobre buses contaminantes.
- 10-Infracciones al Decreto Ley 539, que establece normas de reajustabilidad y pago de dividendos de deudas habitacionales.
- 11-Infracciones al Decreto N° 132 que establece las normas técnicas y de calidad y procedimiento de control aplicable al petróleo crudo, a los combustibles derivados de este y a cualquier otra clase de combustible.
- 12-Infracciones al Decreto Ley 2.974, que establece normas sobre créditos que otorguen a pequeños empresarios agrícolas y relativos a la prenda agraria.
- 13-Infracciones al Decreto Ley 3.516, que establece las normas sobre división de predios rústicos.
- 14-Infracciones a la Ley 18.348, que crea la Corporación Nacional Forestal y la Protección de Recursos Naturales Renovables.
- 15-Infracciones a la Ley 18.362, que crea un sistema nacional de áreas verdes silvestres protegidas por el Estado.
- 16-Infracción a la Ley 18.690 sobre Almacenes Generales de Depósito.

Tras la somera revisión de cada una de estas leyes se observa, en general, que el legislador ha dispuesto que para tener competencia sobre estas nuevas materias, entregadas al conocimiento del juez de Policía Local, es necesario que éste sea abogado, por lo que inmediatamente se excluye al juez alcalde que pueda estar ejerciendo funciones jurisdiccionales en los términos que establece la ley 15.231, señalándose en esas normativas especiales que de no ser abogado quien tenga el cargo de juez de Policía Local en la comuna donde han ocurrido los hechos constitutivos de la infracción, se seguirá la norma de competencia establecida en el artículo 14 inciso 4 de la ley 15.231 en concordancia con el artículo 6 de la misma, a saber, conocerá el juez de Policía Local abogado más inmediato según la facilidad y rapidez de las comunicaciones con la comuna en donde ocurrieron los hechos.

3.4.- Sanciones que imponen los Juzgados de Policía Local.

En relación a las sanciones que los jueces de Policía Local pueden imponer en sus sentencias, en general, no ha habido un tratamiento doctrinario de éstas, más que una escueta referencia al artículo de la ley 15.231 que, de manera genérica, regula las sanciones que el juez está facultado para aplicar en los casos que conozca y que se compruebe la infracción. Esa falta de desarrollo doctrinal permite visualizar que los autores no han considerado que un análisis más

agudo respecto del tipo de sanciones aplicables por estos jueces podría significar un mejor estudio acerca de la naturaleza jurídica de los Juzgados de Policía Local, e incluso ser determinante para zanjar el cuestionamiento que aún existe en este ámbito, lo cual se analizará en el siguiente apartado una vez que se tenga conocimiento de las sanciones en particular.

El artículo 52 inciso 1 de la ley 15.231, señala las sanciones generales que el juez de Policía Local abogado puede imponer:

- a) Prisión, en los casos que señalen las leyes;
- b) Multa de hasta tres unidades tributarias;
- c) Comiso de las especies materia del denuncia, en los casos particulares que señalen las leyes y las ordenanzas respectivas, y
- d) Clausura, hasta por treinta días.

Además el inciso 2 del artículo, establece otras sanciones para el caso de infracciones a las normas del tránsito público y transporte por calles y caminos, las que se podrán aplicar conjunta o separadamente:

- 1. Multas de hasta cinco mil pesos;
- 2. Comiso en los casos particulares que señale la Ley de Tránsito;
- 3. Retiro de los vehículos que por sus condiciones técnicas constituyen un peligro para la circulación, y
- 4. Suspensión de la licencia hasta por seis meses o cancelación definitiva de la misma. Estas medidas podrán decretarse en los casos que determine la Ley del Tránsito, debiendo el Juez comunicar al Servicio de Registro Civil e Identificación la imposición de estas penas como de las otras que se indiquen en la Ley de Tránsito.

A estas sanciones, el juez puede agregar y decretar el pago de las indemnizaciones correspondientes cuando a la conducta infraccional se adhiere una demanda civil.

Respecto a las sanciones impuestas y su plazo de prescripción, el legislador en el artículo 54 inciso 1, determinó que fuera al término de un año contado desde que haya quedado firme la sentencia condenatoria

El legislador hace ciertas precisiones respecto a las multas. Por un lado, señala que las multas que estén expresadas en pesos y que sean aplicadas por los jueces de Policía Local, se reajustarán anualmente en base al alza que experimente el Índice de Precios al Consumidor que fija el Instituto Nacional de Estadísticas y, por otro lado, se dispone tanto en el art. 55, como en el art. 60 de la ley 15.231 que las multas impuestas serán a beneficio municipal.

Según el tipo de sanciones que el juez de Policía Local puede imponer, se puede afirmar que éstas, en general, tienen una naturaleza penal, lo que influye directamente en la naturaleza jurídica de los juzgados de Policía Local, que a continuación se desarrollará.

3.5.- Naturaleza Jurídica de los Juzgados de Policía Local.

Los Juzgados de Policía, como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, son “tribunales especiales” definiéndolos como “aquellos establecidos por ley para juzgar a determinadas personas o para resolver determinadas materias”³¹. Bajo esta última diferenciación (la resolución de materias determinadas) encontramos la especialidad de los Juzgados de Policía Local, y la actual doctrina en referencia general a los tribunales especiales, indica la necesaria existencia de estos tribunales debido a la especialización de materias producto de las actividades humanas, por tanto la creación de un mayor número de tribunales especiales va de acuerdo al desarrollo cultural de un país³².

Las materias entregadas al conocimiento de los jueces de Policía Local abarcan variados ámbitos y les otorga competencia para resolver diversos conflictos de derecho. Por ello, José Atria señala que “estos tribunales constituyen una especie de saco común al cual se introducen todos los problemas que, por escapar un poco de lo normal, no tienen dónde ser incluidos”³³. Ante la descripción dada de los Juzgados de Policía Local, cabe preguntarse cuál es la naturaleza jurídica de ellos, si las materias de las que conocen son múltiples y alcanzan distintas áreas del Derecho, teniendo, además, en observancia las sanciones que estos jueces pueden imponer.

Persio Benavides, para dilucidar la naturaleza jurídica de estos tribunales, se cuestiona la naturaleza jurídica de las normas de Policía Local y basa su argumentación en la historia de la ley 6.827, en donde en el año 1937 en la moción de esta ley se indica como objetivo el uniformar el tratamiento procesal conjunto sobre faltas del Código Penal -que ya conocían de ellas estos tribunales, con las contravenciones e infracciones que ahora se pondrían bajo su conocimiento-, es decir, se identifica la naturaleza de las normas de Policía Local con las normas penales; pero no sólo eso, sino que el procedimiento sobre faltas tenía un carácter acusatorio, al que accedían las nuevas materias. Continúa su razonamiento diciendo que el juez de Policía Local es un juez esencialmente punitivo que, a través de sus sentencias, declara la existencia de contravenciones e infracciones típicas, antijurídicas y culpables, a cuyo autor se le aplica las sanciones o penas de prisión, multa, comiso u otra que establezca la ley especial que vulneró, debiendo incluso recurrir a la dogmática penal si es necesario³⁴.

³¹Casarino, M., *Op. cit.*, p. 46.

³² Cfr., *Ibidem.*, p.47.

³³Atria, J., *El juicio de Policía Local*, Ediciones Encina Ltda., Santiago, 1970, p. 25.

³⁴ Cfr., Benavides, P., “La especialidad del procedimiento de la ley 18.287 (Juzgados de Policía Local) en relación al artículo 3° del Código de Procedimiento Civil”, en *Gaceta Jurídica*, Nº 292, octubre, 2004, pp. 25-26, 31.

En la misma línea precedente, el Instituto de Jueces y Secretarios Abogados de Policía Local sostiene que la gran mayoría de las normas que establecen las materias en que los jueces de Policía Local son competentes, tienen un carácter penal, pues las sanciones asociadas a la comisión de la infracción, es, por lo general, prisión o multa.

En cambio, Sergio Villalobos discrepa de lo señalado por Benavides, diciendo que si el procedimiento es infraccional, tomará una naturaleza penal y por ello no se aplica de forma supletoria el Código de Procedimiento Civil en dicho proceso, pero si el procedimiento está relacionado con una demanda civil, en ese caso si se utilizaría supletoriamente aquel código, por lo que la naturaleza penal del juzgado mutaría a una naturaleza civil. El autor, para solventar lo anterior, alude a los artículos 1, 2 y 3 del Código de Procedimiento Civil, aunque no existe norma ni en la ley 15.231, ni en la ley 18.287, que haga tal remisión³⁵.

Persio Benavides rebate la argumentación anterior, explicando que existe una errada convicción acerca del origen de la ley 18.287 sobre procedimientos ante los Juzgados de Policía Local y una superficial interpretación y aplicación del artículo 3 del Código de Procedimiento Civil, transformando un procedimiento concebido como breve, concentrado y sencillo, en una analogía del juicio ordinario civil, lo que trae como consecuencia que se interprete desde el punto de vista civil, materias contravencionales propiamente penales, con el fin de imputar responsabilidad a quienes no es posible imputarles participación en los hechos y con ello, desconociendo las eximentes penales de responsabilidad y por sobre todo desconociendo la especialidad de la ley 18.287. Esa especialidad es evidenciada en su artículo 1³⁶ y por la forma en que se concibió el procedimiento que se reguló a través de esta ley, en donde también se agregan las reglas comunes del procedimiento con igual especialidad de carácter. Por tanto, la aplicación del artículo 3³⁷ del Código de Procedimiento Civil y con ello la posibilidad de aplicar de manera supletoria el Libro II del mismo código, al procedimiento de Policía Local, se excluye completamente. El autor añade que la ley 18.287 es bastante completa y autónoma, teniendo un sistema de rendición de prueba similar al actual proceso penal, en que toda la prueba ha de rendirse en la audiencia de prueba, lo que permite al juez adquirir convicción por todos los medios aptos para ello y haciendo patente la posibilidad de valoración de prueba según la sana crítica; oponiéndose al sistema probatorio establecido en el Libro II del Código de Procedimiento Civil, donde la prueba debe rendirse dentro de un término probatorio, en que se contemplan plazos y oportunidades diferenciadas para cada tipo de prueba, dilatando el proceso³⁸.

³⁵ Citado por Gustavo Lagos en Clases de Optativo de Formación Profesional Procedimientos Especiales 2012.

³⁶ Ley 18.287, ARTÍCULO 1° El conocimiento de los procesos por contravenciones y faltas y las materias de orden civil que sean de la competencia de los Juzgados de Policía Local, se regirán por las reglas de esta ley. Estas reglas también serán aplicables a aquellas materias que tengan señalado por la ley un procedimiento diverso.

³⁷ Código de Procedimiento Civil, Art. 3° Se aplicará el procedimiento ordinario en todas las gestiones, trámites y actuaciones que no estén sometidos a una regla especial diversa, cualquiera que sea su naturaleza.

³⁸ Cfr. Benavides, P., *Op. cit.*, p. 25-29.

Benavides continúa haciendo una referencia a la naturaleza de las contravenciones, teniendo también en atención las sanciones asociadas a ellas. Él manifiesta que a nivel judicial y doctrinal existe una confusión respecto al carácter de las contravenciones e infracciones, las que han sido enmarcadas dentro del Derecho Administrativo, a partir de lo planteado por José Atria. El análisis que realizó este último autor indica, preliminarmente, que el tipo de norma contravencional o infraccional tiene un carácter administrativo y que las sanciones que conllevan el cometer la infracción, constituyen penas administrativas. Sin embargo, concluye que en nuestro Derecho, no hay una distinción clara entre el Derecho Administrativo, el Derecho Penal y el Derecho Penal Administrativo, siendo tenue la diferencia entre las sanciones a faltas delictuales y las sanciones a contravenciones. A pesar de la conclusión dada por Atria, algunos jueces y parte de la doctrina no consideran esta deducción final y señalan, sin mayor justificación, que las contravenciones e infracciones no tienen un carácter penal, provocándose la confusión que menciona Benavides³⁹.

Sosteniendo aún más la posición de Persio Benavides, existen penalistas que se han dedicado al estudio de las contravenciones, quienes les asignan un pleno carácter penal a las contravenciones, considerándolas delitos; y las sanciones contravencionales, penas, con lo cual el Derecho Penal incrementa su ámbito de acción. Entre ellos están Jorge Luis Villada, Sebastián Soler, Sabattini y Zaffaroni. Por lo cual, la naturaleza jurídica de las sanciones determina la aplicación de los principios y normas penales, confirmándose el fin del legislador, de unificar el procedimiento infraccional con el dispuesto para las faltas penales, y debiendo el juez de Policía Local aplicar criterios penales, cuando así se requiera, para el establecimiento del hecho punible, la participación y las circunstancias que influyan en la responsabilidad contravencional⁴⁰.

A la inicial pregunta planteada, es posible sostener que la Naturaleza Jurídica de los Juzgados de Policía Local se acerca a una naturaleza penal, pues quien ha sostenido la argumentación más sólida al respecto es Persio Benavides, siendo una autoridad en el tema desarrollado, ya que por varios años fue el Juez de Policía Local del 1º Juzgado de Policía Local de Valdivia.

4. Relación de los Juzgados de Policía Local con el Poder Judicial.

El análisis que corresponde a este acápite surge de lo dispuesto en el artículo 8 inciso 2 de la ley 15.231, artículo que señala que los Juzgados de Policía Local quedan sujetos de manera directa a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la respectiva Corte de Apelaciones, a pesar de no ser parte del Poder Judicial. Sin embargo, tras la remisión hecha por el inciso 1 del mismo artículo a la Constitución Política 1925, entendiendo que actualmente

³⁹ Cfr. Atria, J., *Op. Cit.*, p. 30-31

⁴⁰ Cfr. Benavides, P., *Op. cit.*, p. 31-33.

corresponde al artículo 82 de la Constitución Política de 1980, también los Juzgados de Policía Local están bajo la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema.

Es conveniente dejar en claro que, a pesar de la importancia de las facultades que poseen las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema respecto los tribunales en general y aquí en específico, respecto de los Juzgados de Policía Local, en doctrina es un tema que casi no ha sido abordado y se ha debido hacer una investigación empírica para determinar cómo opera la supervigilancia de las Cortes de Apelaciones respecto a los Juzgados de Policía Local, en base a los informes de visitas que realizan los Ministros de la Corte de Apelaciones de Valdivia, en este caso.

Se debe hacer una precisión conceptual por el hecho de que la Constitución Política menciona la “superintendencia” de la Corte Suprema, y la ley 15.231 dice “supervigilancia” de la Corte de Apelaciones, pudiendo generar un error en el lector al pensarse que son conceptos que implican distintas facultades. Sin embargo, ello no es así, el concepto sinónimo dado para ambas palabras según el Collins Spanish Dictionary es de “supervisión”⁴¹, definiéndolo la Real Academia Española como “ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros”⁴². Por lo tanto, superintendencia y supervigilancia implican un control que hacen las Cortes respecto de los tribunales inferiores; la superintendencia de la Corte Suprema conlleva facultades más amplias y con consecuencias más extremas que aquellas que han sido entregadas a las Cortes de Apelaciones, sin embargo, en algunas ocasiones, depende de la labor realizada por las Cortes de Apelaciones al ejercer la supervigilancia, que se apliquen medidas de mayor envergadura para ser aplicadas por la Corte Suprema. También, a partir de la definición, ya es posible advertir que esa supervisión es ejercida por órganos superiores, añadiendo Francisco Zúñiga que la superintendencia designa la potestad administrativa de la Corte Suprema de fuente constitucional, que la ley usualmente confiere a los tribunales colegiados⁴³.

Dada la escasa información existente de la supervigilancia que ejercen las Cortes de Apelaciones respecto de los Juzgados de Policía Local, se tendrá como base para su análisis lo señalado para la superintendencia que ejerce la Corte Suprema, teniendo siempre en mira la ley 15.231 de la organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local.

4.1 Supervigilancia Directiva de la Corte de Apelaciones y Juzgados de Policía Local.

La supervigilancia directiva expresa la superioridad jerárquica de la Corte de Apelaciones respecto de los tribunales inferiores, en este caso de los Juzgados de Policía Local, en que a pesar

⁴¹ Collins Spanish Dictionary, [en línea]

<www.collinsdictionary.com/dictionary/spanish-english/supervigilancia?showCookiePolicy=true>, <www.collinsdictionary.com/dictionary/spanish-english/superintendencia?showCookiePolicy=true>, [3 de diciembre de 2013]

⁴² Diccionario Real Academia Española, [en línea], <<http://lema.rae.es/drae/?val=supervisar>>, [3 de diciembre].

⁴³ Cfr. Zúñiga, F., “Corte Suprema y sus competencias. Notas acerca de su potestad normativa (Auto Acordados)”, en *Revista Ius et Praxis*, Volumen 4, N° 1, 1998, p. 226.

de no existir esa jerarquía entre estos tribunales, la ley entrega a la Corte de Apelaciones esta facultad. La supervigilancia directiva consiste en “un conjunto de atribuciones de tipo administrativas que tiene la Corte de Apelaciones, las cuales le permiten dirigir, llevar rectamente hacia su objetivo y encaminar las operaciones de estos tribunales hacia su propio fin”⁴⁴. Entre tales atribuciones se pueden mencionar:

- a) La conformación de las ternas para el nombramiento del Juez de Policía Local por el Alcalde, según el artículo 4 de la ley 15.231, como anteriormente se revisó.
- b) La calificación anual de los jueces de Policía Local de la dependencia de la respectiva Corte de Apelaciones, en virtud del artículo 8 inciso 6, 7 y 8; estableciéndose incluso, que le Corte de Apelaciones puede solicitar a la municipalidad que corresponda los antecedentes que considere pertinentes con el fin de efectuar una mejor evaluación. Las Cortes de Apelaciones por mandato de la ley 15.231, deberán reunirse diariamente, fuera del horario de audiencias, desde el dos de enero del año correspondiente hasta el término de la labor de calificación, concluyendo con una resolución, la cual podrá ser apelada ante la Corte Suprema en un plazo de 5 días hábiles. En este caso, el legislador previó una forma de calificación de los jueces y sólo se remite a algunos artículos del Código Orgánico de Tribunales, en lo que pudiera ser aplicable al juez de Policía Local.
- c) La declaración de mal comportamiento del Juez de Policía Local, según el artículo 8 inciso 9 de la ley 15.231, declaración que es realizada por la Corte Suprema en base a los antecedentes que la Corte de Apelaciones le remitió.

A modo de explicación, tanto en el proceso de la calificación anual del juez como en la declaración de mal comportamiento, se produce una dicotomía de las facultades, pues ambas pueden finalizar con una medida disciplinaria para el juez; pero también en el caso de la calificación tiene una contracara, ya que el juez al ser evaluado con nota sobresaliente o muy buena, no da a lugar una medida disciplinaria y se pone término del examen calificadorio.

4.2 Supervigilancia Correccional de la Corte de Apelaciones y Juzgados de Policía Local.

La supervigilancia correccional o disciplinaria incluye el ejercicio tanto de las facultades para corregir o enmendar lo errado o defectuoso, como de censurar o castigar a quien incurre en esas deficiencias; estas atribuciones le permiten a las Cortes de Apelaciones aplicar sanciones o adoptar medidas destinadas a obtener una compostura debida o que los funcionarios cumplan con las normas legales que rigen su conducta ministerial. Para la comprensión a cabalidad tanto de la supervigilancia correccional de las Cortes de Apelaciones, como de la superintendencia correccional de la Corte Suprema, es preciso remitirse al Título XVI de la Jurisdicción Disciplinaria y de la Inspección y Vigilancia de los Servicios Judiciales del Código Orgánico de

⁴⁴Segura, N., “Superintendencia de la Corte Suprema”, en *Jornada de Reflexión Corte Suprema, Reñaca*, noviembre, 2007, p. 2-3.

Tribunales, principalmente a los párrafos 1 y 2, donde se contemplan las facultades disciplinarias y las visitas, respectivamente; aquí no es necesario que la ley 15.231 haga una remisión al Código Orgánico de Tribunales, para entender que las sanciones contempladas para los jueces o las visitas a los tribunales son aplicables para los Juzgados de Policía Local, pues con sólo la ley decir que los Jueces de Policía Local estarán bajo la supervigilancia correccional de la Corte de Apelaciones, implícitamente se comprende la remisión a dicho Código ya que es en él donde están reguladas expresa y detalladamente esta facultad de las Cortes de Apelaciones y de la Corte Suprema. Las atribuciones que contempla la supervigilancia correctiva son principalmente:

- a) Una vez que se ha determinado la falta o abuso en la que ha incurrido el juez de Policía Local, la Corte de Apelaciones puede corregirlo con una amonestación privada, censura por escrito, pago de costas, multa, suspensión de funciones y arresto.
- b) Las visitas a los Juzgados de Policía Local por un Ministro de la Corte de Apelaciones con el objeto de inspeccionar y vigilar la administración de justicia en cada uno de ellos. Aunque no están contempladas expresamente en la ley 15.231, están contenidas en el título de jurisdicción disciplinarias del Código Orgánico de Tribunales, sin embargo, no hay una referencia expresa a cómo se realizan estas visitas respecto de los Juzgados de Policía Local. Por ello, tras un estudio en base a los informes de visitas de Ministros de la Corte de Apelaciones de Valdivia a distintos Juzgados de Policía Local de la Región de los Ríos, es posible tener una visión general de cómo se fiscaliza a estos tribunales. Con el fin de ejercer la facultad de supervigilancia, las visitas que realiza un determinado Ministro de la Corte de Apelaciones son trienales -cada tres años-, aplicando el artículo 555 y siguientes del Código Orgánico de Tribunales, asimilando los Juzgados de Policía Local a los Juzgados de Letras, lo cual es cuestionable que así sea por diversas razones, siendo la principal de ellas, que el primero constituye un tribunal especial no perteneciente al Poder Judicial, dependiente en varios ámbitos de la Municipalidad respectiva (según se verá en el siguiente pasaje) y el segundo es un tribunal ordinario parte del Poder Judicial; por tanto, son tribunales absolutamente diferenciados, pero que para efectos prácticos, en cuanto a las visitas que se realizan a estos tribunales, no generan una dificultad en la fiscalización estas diferencias.

Los informes de estas visitas examinan, desde la infraestructura del tribunal, los elementos de trabajo con los que cuenta el juzgado, su horario de atención, se revisan cada uno de los libros de secretaría y las causas archivadas, hasta quienes constituyen el personal del tribunal; al final se hacen observaciones y recomendaciones generales, en virtud de la supervigilancia correctiva que está ejerciendo el Ministro, hace enmiendas a los defectos encontrados en el juzgado como por ejemplo: instalar carteles que identifiquen al tribunal tanto en el interior, como en el exterior del edificio donde está ubicado; deberá poner un cartel, en el hall y para información del público, con el nombre

completo del Juez y del Secretario, el domicilio de este último, y el nombre del Ministro Visitador; e instalar un cartel con el horario y días de funcionamiento del Tribunal⁴⁵.

Para seguir manteniendo la supervigilancia durante los años en que no se realizan visitas, las Cortes de Apelaciones ejerce su facultad a través de los informes trimestrales que la ley 15.231 ordena realizar a los jueces de Policía Local para su posterior remisión a dichas Cortes dentro de los diez primeros días hábiles de los meses de enero, abril, julio y octubre, debiendo también remitirse a la Municipalidad que corresponda; el artículo 8 inciso 3 señala que son informes de la gestión del Tribunal a su cargo, y que influirá en la calificación anual del juez, además de establecerse un contenido mínimo del informe⁴⁶.

4.3 Supervigilancia económica de la Corte de Apelaciones y Juzgado de Policía Local.

La supervigilancia económica se relaciona con aquellas medidas tendientes a obtener una más pronta y mejor administración de justicia, es decir, busca el orden de los recursos o elementos para la mejor prestación del servicio judicial, traducándose en la dictación de instrucciones y circulares; añadiéndose para la Corte Suprema la facultad de dictar auto acordados⁴⁷. Aquella instrucción que las Cortes de Apelaciones deben dictar para los Juzgados de Policía Local, aparece nítidamente en el artículo 53 de la ley 15.231 en relación a la fijación de días y horarios de funcionamiento de Juzgado de Policía Local por la Corte de Apelaciones previo informe de la Municipalidad y del Juez de Policía Local correspondiente. Esto conlleva que los Juzgados de Policía Local tienen una jornada diferente de trabajo en relación a los otros funcionarios del municipio que no tienen un cargo dentro del tribunal, no pudiendo el alcalde exigir la jornada ordinaria de trabajo del resto del personal de la Municipalidad.

5. Relación de los Juzgados de Policía Local con la Municipalidad respectiva.

Desde el comienzo de este estudio se ha hecho una vinculación de los Juzgados de Policía Local a las Municipalidades, pues la función originaria de estos tribunales era el sancionar a quienes incurrieran en infracciones a las ordenanzas e instrucciones municipales y dirimir los conflictos que surgieran entre los vecinos.

En el acápite anterior se estableció que estos tribunales son supervigilados por la Corte de Apelaciones y que la Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de ellos, relacionándolos con los Tribunales Superiores de Justicia según la orgánica del Poder Judicial. Sin embargo, los Juzgados de Policía Local forman parte de la orgánica

⁴⁵ Visita Trienal practicada por el ministro Sr. Rodolfo Patricio Abrego Diamantti al Juzgado de Policía Local de Río Bueno, Corte de Apelaciones de Valdivia, Rol N° 214-2010, 16 de agosto de 2010, Valdivia, p. 8.

⁴⁶ Artículo 8 inciso 3, números 1, 2, 3, 4 Ley 15.231. Los informes deberán remitirse a la respectiva Corte dentro de los primeros diez días hábiles de los meses de enero, abril, julio y octubre, y contendrán al menos los siguientes datos del trimestre anterior: 1. Número de causas ingresadas, en total y por materia reclamada, indicando el estado en que se encuentren y los motivos del retardo y paralización que algunas de ellas sufrieren; 2. Número de causas falladas y de las que se encuentren en estado de sentencia, si las hubiere, en total y por materia reclamada; 3. Tiempos de demora de los procesos fallados, y 4. Antecedentes sobre la aplicación del artículo 53 de esta ley.

⁴⁷ Cfr. Zúñiga, F., *Op. cit.*, p. 227-228.

administrativa de la Municipalidad, siendo todos sus funcionarios, incluido el juez, un funcionario municipal; manifestándose el híbrido que constituyen estos tribunales.

5.1 Municipalidad y Juzgado de Policía Local

La relación existente entre los Juzgados de Policía Local y la Municipalidad, implica que ésta debe otorgarle todos los medios necesarios al Juzgado para su funcionamiento y, a su vez, la Municipalidad tiene facultades fiscalizadoras respecto de estos tribunales; esto queda reflejado tanto en la ley, como en dictámenes que la Contraloría General de la República ha hecho. Por un lado el artículo 56 de la ley 15.231 prescribe que las Municipalidades deben proporcionar a los Juzgados de Policía Local todos los útiles, elementos de trabajo y medios de movilización para el funcionamiento de estos tribunales y el cumplimiento de las diligencias y actuaciones judiciales; y, por otro lado, la Contraloría General de la República, ha dictaminado que estos tribunales al formar parte de la estructura orgánica de la Municipalidad, constituyen dependencias del municipio, pudiendo el alcalde ejercer a su respecto las facultades de fiscalización administrativa y financiera que le competen como jefe del servicio lo que se traduce, entre otras funciones, en la toma de inventarios, control de uso de vehículos, determinación del correcto ingreso de recursos provenientes de multas y control de personal, considerando que tanto el juez, el secretario y demás funcionarios subalternos tienen la calidad de empleados municipales⁴⁸. Por medio de este dictamen, la Contraloría no está entregando al alcalde una libertad sin límites para ejercer las funciones administrativas y la facultad de fiscalización que posee respecto de los Juzgados de Policía Local, sino que este organismo ha puesto de manifiesto, en su Dictamen N° 35.996 de 21 de septiembre de 2000, que toda medida administrativa que adopte el alcalde en relación a estos tribunales debe ir en búsqueda de una buena administración de justicia, y de la eficacia y eficiencia en la resolución de los conflictos que conozcan estos tribunales⁴⁹.

5.2 Municipalidad, Juez de Policía Local y otros funcionarios del Tribunal

Es pertinente ahora puntualizar cuál es la naturaleza jurídica del Juez de Policía Local y los funcionarios del tribunal, sabiendo la vinculación existente del Juzgado propiamente tal con la Municipalidad respectiva, y determinar qué relación existe entre estos distintos entes. Tanto el Juez de Policía Local como el resto de los funcionarios que forman parte del Juzgado, están incluidos dentro de la planta de personal de las municipalidades. Por ello, tienen la calidad de funcionarios municipales. Se analizará primeramente, el juez de Policía Local y su relación con la Municipalidad, luego el Secretario del tribunal y, por último, al personal subalterno del Juzgado.

⁴⁸ Cfr. Dictamen de la Contraloría N° 30274, 9 de diciembre de 1986.

⁴⁹ “Las medidas de administración que adopte el Alcalde para la mejor utilización de los recursos municipales, incluidos los medios personales y de movilización, en ningún caso pueden ir en desmedro del ejercicio de la función que corresponde ejercer a ese Juzgado de Policía Local, considerando que como estructura orgánica incorporada al Municipio, es en definitiva la propia Corporación Edilicia la que eventualmente puede ver afectado su desempeño con una deficiente administración de justicia local, si esos tribunales no cuentan con los medios necesarios para atender las necesidades de la comunidad local.” Dictamen N° 35.996, 21 de septiembre de 2000.

5.2.1 Juez de Policía Local y Municipalidad

Es curioso que el juez de Policía Local tenga la naturaleza jurídica de funcionario municipal, aunque con ciertas particularidades que contempla la ley, pues ejerce funciones jurisdiccionales y, a su vez, está ligado a un órgano de la administración, lo que de alguna manera podría poner en entre dicho su independencia funcional; esto último será objeto de estudio en el tercer capítulo.

Se infiere que el juez de Policía Local es un funcionario municipal a partir de varias normas. Comenzando por la normativa en específico que los establece y regula, el artículo 5 inciso 5 de la ley 15.231 establece que los jueces de Policía Local deberán tener el grado máximo del escalafón municipal respectivo, sin embargo no se señala cuál es ese escalafón, por lo que es necesario dirigirse al Estatuto Administrativo de funcionarios municipales, ley 18.883, y a otras leyes que con la observancia de su articulado es posible sostener que estos jueces tienen la calidad de funcionarios municipales. El artículo 1 de la ley 18.883 dispone que el estatuto administrativo de los funcionarios municipales se aplicará al personal nombrado en un cargo de las plantas de las municipalidades. Luego, el artículo 2 señala que los cargos de planta son aquéllos que conforman la organización estable de la municipalidad, precisándose aún más en el artículo 5 inciso 1 letras a y b, dos conceptos: cargo municipal y planta de personal. Al primero la ley lo define como aquél que se contempla en las plantas de los municipios y a través del cual se realiza una función municipal; y, al segundo, como el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada municipalidad, que se conformará de acuerdo a lo establecido en el artículo 7, diciendo este último artículo mencionado que para los efectos de la carrera funcionaria, cada municipalidad sólo podrá tener las siguientes plantas de personal: de Directivos, de Profesionales, de Jefaturas, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares. Con el fin de determinar a cuál de estas plantas de personal pertenece el juez de Policía Local, la ley 19.280 y los Decretos con Fuerza de Ley dictados por Presidente de la República en virtud de aquella ley, da luces de ello, correspondiéndole la planta de Directivos, teniendo el grado máximo del escalafón conforme al artículo 5 inciso 5 de la 15.231.

Es importante dejar de manifiesto que a pesar de que el juez de Policía Local, en el orden de jerarquía establecido en el escalafón municipal, es quien sigue inmediatamente del alcalde, la ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades lo excluye para el caso en que se deba subrogar al alcalde cuando exista impedimento o ausencia no superior a cuarenta y cinco días⁵⁰ y la ley 18.883, impide que el alcalde sea subrogado por el juez de Policía Local en todo evento⁵¹; ello con la finalidad de preservar la independencia del juez, ya que por un lado, ejercería la

⁵⁰ Artículo 62, primera parte, Ley 18.695 orgánica constitucional de municipalidades. “El alcalde, en caso de ausencia o impedimento no superior a cuarenta y cinco días, será subrogado en sus funciones por el funcionario en ejercicio que le siga en orden de jerarquía dentro de la municipalidad, con exclusión del juez de policía local.”

⁵¹ Artículo 77, inciso 1 Ley 18.883 que establece el estatuto administrativo de funcionarios municipales.- En los casos de subrogación del cargo de alcalde, asumirá las respectivas funciones, por el solo ministerio de la ley, el funcionario en ejercicio que le siga en orden de jerarquía dentro de la municipalidad, con excepción de los jueces de policía local.

función jurisdiccional dentro del territorio de la comuna y, por otro lado, debería asumir la administración de un organismo de carácter político: el Municipio, recayendo sobre una misma persona funciones, que desde la Constitución se conciben como separadas e independientes con el propósito de ejercer una correcta administración de justicia.

Tal como se dijo en el apartado en que se revisó al juez de Policía Local como un órgano, éste es designado por la Municipalidad respectiva, como lo prescribe el artículo 4 inciso 1 de la ley 15.231. En esa oportunidad no se hizo alusión a una discusión jurisprudencial respecto a qué se entiende por Municipalidad, por considerar conveniente tratarla en esta sección en favor de un orden lógico. La discusión en la materia surge debido a que, en ciertos municipios, la designación del Juez de Policía Local sólo era efectuada por el alcalde, habiendo otros en que en la designación concurría en acuerdo del alcalde con el concejo municipal. El 4 de febrero de 1994 hubo un dictamen de la Contraloría General de la República, en el que se dijo que el alcalde era la autoridad facultada para la designación del juez de Policía Local respectivo, según la terna propuesta por la Corte de Apelaciones, basándose en el artículo 56 de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades en el que se alude al nombramiento y remoción de funcionarios de la dependencia del alcalde y en los que tiene facultades exclusivas⁵². Sin embargo, a nivel de los tribunales superiores de justicia, no se siguió la interpretación dada por la Contraloría, fallando en contra de lo dispuesto por ésta. La Corte de Apelaciones de Puerto Montt el 31 de mayo de 1994, tras conocer de un recurso de protección para que determinara quién tiene la competencia para la designación del juez de Policía Local, falló que es atribución del alcalde en conjunto con el concejo municipal, siendo confirmado este criterio por la Corte Suprema el 28 de junio de 1994, diciéndose en el considerando sexto que la Municipalidad es una Corporación de Derecho Público compuesta por el Alcalde y el Concejo; luego si la ley especifica que tal o cual atribución pertenece a la Municipalidad, mal puede afirmarse que ella le corresponda al Alcalde, sosteniendo que ambos términos son sinónimos⁵³. A mayor abundamiento en la Historia de la Ley 19.777, que creó varios Juzgados de Policía Local en el año 2001, surgió una duda en la discusión del entonces proyecto de ley durante el segundo trámite constitucional en que interviene el Senado, y en cuyo informe de Comisión se plasmó la discusión respecto a qué órganos comprende la expresión “Municipalidad”: si correspondía al alcalde y el concejo, o solamente al alcalde, como máxima autoridad. Concluyéndose que la expresión Municipalidad

⁵²Dictamen N° 4.066 de 4, febrero de 1994 de la Contraloría General de la República: “el alcalde es la autoridad facultada para designar al juez de Policía Local respectivo, debiendo elegir de entre aquellos que figuren en terna propuesta por correspondiente corte de apelaciones; porque tales magistrados son funcionarios municipales, a los que debe incluirse en el artículo 56 letra c de la ley 18.695, referente al nombramiento y remoción de los funcionarios de su dependencia; con el alcance de que aquellos, además, están sometidos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la corte de apelaciones respectiva; todo ello conforme con el artículo 4 inciso 1 de la ley 15.231, sobre organización y atribuciones de los juzgados de policía local. La norma del citado artículo 56 contempla las facultades exclusivas del alcalde, en cuyo ejercicio no cabe intervención alguna al concejo municipal, por lo que cabe concluir que decreto municipal en que alcalde designa a juez de policía local, el que no ha contado con acuerdo de dicho cuerpo colegiado, se ajusta a derecho”.

⁵³ Revista de Derecho y Jurisprudencia Tomo XCI, segunda parte, sección V, año 1994, p. 155, citado en Frei, J., *Op. cit.*, p. 193.

debe comprender a ambos órganos, fundamentándose en el artículo 107 de la Constitución Política -que actualmente corresponde al artículo 118 luego de la reforma constitucional de 2005- que señala que “la administración local de cada comuna [...] reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo”⁵⁴; quedando así concluida la discusión respecto a quienes están facultados para la designación del juez de Policía Local.

Otro aspecto relevante en la relación Juez de Policía Local y Municipalidad, son las remuneraciones. La ley 18.883 no especifica que las remuneraciones del juez de Policía Local sean de cargo de la municipalidad, sino que sólo se hace alusión a que los funcionarios municipales tienen derecho a percibir remuneraciones por sus servicios. Por tanto, se desprende de manera general que las Municipalidades deben pagar las remuneraciones al juez de Policía Local, en tanto éste constituye un funcionario municipal, según lo antes indicado. Además la misma norma de la ley 18.883 establece que estos funcionarios tendrán derecho a percibir las asignaciones que determine la ley⁵⁵; asignaciones que están contempladas en la ley 15.231 en el artículo 5 inciso 5 y 6, correspondiéndoles una asignación mensual de Responsabilidad Judicial, con carácter de renta y efectuada con cargo al presupuesto de la respectiva Municipalidad y una asignación de incentivo por Gestión Jurisdiccional, con carácter de renta y cuyo pago también será realizado con cargo al presupuesto de la Municipalidad respectiva, teniendo en consideración la calificación hecha por la Corte de Apelaciones en virtud del artículo 8 de la ley 15.231.

Sin embargo, a pesar de ser un funcionario municipal, el legislador previó conservar en alguna medida la independencia del juez respecto de la autoridad administrativa, es por eso que en el artículo 31 de la ley 18.883 se dispone expresamente que el Juez de Policía Local no será calificado por las Juntas Calificadoras que anualmente se conformen en el Municipio con el fin de evaluar el desempeño y aptitudes de cada funcionario atendidas las exigencias y características de su cargo, lo cual se ve mermado por el ejercicio de la facultad otorgada por la ley 15.231 en su artículo 8 inciso 5, en que las Municipalidades elevarán cada año a la respectiva Corte de Apelaciones un informe con la apreciación que les merezcan el o los jueces de Policía Local de su jurisdicción comunal, atendida su eficiencia, celo y moralidad en el desempeño de su cargo. Aunque la facultad de calificadora propiamente tal corresponde a la Corte de Apelaciones respectiva, pues ella posee la facultad de supervigilancia directiva, correccional y económica, como se trató en el apartado anterior.

5.2.2 Secretario Abogado de Juzgado de Policía Local y Municipalidad.

El artículo 47 de la ley 15.231 dispuso que en cada Juzgado de Policía Local habrá un Secretario, sin embargo, tampoco se especifica a cuál planta de personal de la Municipalidad

⁵⁴ Historia de la Ley 19.777 p. 151-152.

⁵⁵ Artículo 92, ley 18.883 Los funcionarios tendrán derecho a percibir por sus servicios las remuneraciones y demás asignaciones adicionales que establezca la ley, en forma regular y completa.

pertenece, pero tras la revisión antes realizada, en relación a la ley 19.280 y los Decretos con Fuerza de Ley, dictados en conformidad a esa ley, la planta a la que pertenecen es la de Profesionales, haciéndose aún más evidente que pertenece a esa planta de funcionarios, con la ley 20.554 de 23 de enero de 2012, en que se modifican todos los Decretos con Fuerza de Ley de las Municipalidades que establecen los cargos municipales, al decir aquella ley que la nominación correspondiente al cargo municipal de Secretario de Juzgado de Policía Local, deberá ahora ser Secretario “Abogado” de Juzgado de Policía Local, debiendo contar la persona con dicho título profesional. En el mensaje presidencial de esta ley se dice que, de ser abogado el Secretario del tribunal, éste podrá subrogar de manera legal al Juez en caso que esté impedido o inhabilitado, sin tener que recurrir a la intervención de otro juez de Policía Local, pues así lo faculta la ley 15.231. En este mismo sentido se pronuncia el Presidente del Colegio de Secretarios Abogados de Juzgados de Policía Local A.G., don José Miguel Huidobro, diciendo: “el secretario, quien en su calidad de jefe de personal, ecónomo, administrador, ministro de fe, y subrogante del juez, ejecuta la labor administrativa que permite al magistrado ejercer en plenitud sus funciones propias, que dicen relación con ejercer la jurisdicción que la ley le otorga; todas las resoluciones del juez deben ser autorizadas por el secretario del Tribunal, en cuanto ministro de fe. Así, es de toda lógica que la función de secretario sea desempeñada por un abogado, dándole continuidad al servicio público que se entrega, pudiendo subrogar al juez durante sus vacaciones, días administrativos, licencias médicas, etc., de modo que el secretario ejerce como juez, a lo menos, en un 20% del período anual”⁵⁶. Se manifiesta, tanto en el mensaje presidencial como en la opinión de don José Miguel Huidobro, la necesidad de que el secretario de juzgado sea una persona con título de abogado.

En el mismo artículo 47 de la ley 15.231 se determinó que el nombramiento del secretario del Juzgado de Policía Local será realizado por el alcalde, pero es la ley 18.883 que establece el estatuto administrativo de funcionarios municipales, donde se contempla la forma de ingreso a los cargo de planta en calidad de titular, desde el artículo 15 en adelante, señalándose en este cuerpo legal, que el ingreso a los cargos de planta se hará mediante concurso público, el cual tiene la finalidad de seleccionar a las personas que serán propuestas al alcalde; la selección se hará por un comité de selección el que deberá estar integrado por el Juez de Policía Local, pues se proveerá un cargo destinado al Juzgado.

También la ley 15.231 cataloga a los secretarios de los Juzgado como ministros de fe y los sujeta a la autoridad disciplinaria inmediata del juez en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la responsabilidad administrativa de estos funcionarios se determinará y hará efectiva según las normas del Estatuto Administrativo.

Aunque no se menciona en la ley 15.231, los secretarios del Juzgados son sujetos de calificación anual por parte de la Municipalidad, al igual que cualquier funcionario municipal,

⁵⁶ Historia de la ley 20.554 p. 22-23.

desprendiéndose del artículo 32 de la ley 18.883, al estipular que la Junta Calificadora estará integrada por el Juez de Policía Local, en caso de evaluar a los funcionarios municipales que ejercen funciones en el Juzgado de Policía Local.

5.2.3 Personal Subalterno de Juzgado de Policía Local y Municipalidad

Respecto al personal subalterno, es muy similar a la normativa de los Secretarios Abogados de Juzgado de Policía Local. Este personal son funcionarios municipales y se sujeta a las mismas normas de nombramiento que existen para el Secretario del tribunal, es decir, habrá un concurso público donde el comité de selección, en el que participa el juez de Policía Local, hará elección de las personas que consideren idóneas para el cargo y, de ellas, el alcalde hará el nombramiento respectivo.

De igual manera, son calificados anualmente, como todo funcionario municipal, estando en su Junta Calificadora el Juez de Policía Local.

CAPÍTULO III

EL PROBLEMA DE LA INDEPENDENCIA DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL.

1. El Principio de Independencia

Luego de realizado el estudio respecto de los Juzgado de Policía Local en tanto tribunal, como en sus relaciones con el Poder Judicial y la Municipalidad, se está en posición de efectuar un análisis más profundo del principio de independencia que rige a todos los tribunales de la República y del cual es fundamental que se garantice su respeto y efectiva manifestación en los tribunales, para que la función jurisdiccional sea ejercida bajo el imperio del Derecho.

Un concepto del Principio de Independencia Judicial hace referencia a “todos aquellos resguardos institucionales que protejan al juez en concreto, no para darle una situación de privilegio, sino para asegurar su imparcialidad en la resolución jurisdiccional de los asuntos que se ponen en su conocimiento”⁵⁷. Por tanto, con el principio de independencia lo que se busca es que los tribunales ejerzan la función jurisdiccional sin subordinación al gobierno o al Congreso, como también respecto de los otros tribunales, agregándosele a éstos las partes involucradas en el conflicto; todo con el fin de que el juez sólo esté sometido al Derecho, otorgando seguridad jurídica y previsibilidad al ordenamiento jurídico⁵⁸.

En base a lo dicho, la doctrina ha dado dos dimensiones básicas del Principio de Independencia: Independencia externa e Independencia interna. Además, existen otras categorías conceptuales del Principio de Independencia, como la Independencia orgánica y la Independencia funcional, las cuales no se revisarán debido a la similitud con las subclases anteriores, dando solo unas definiciones de ellas.

1.1 Independencia Externa

La independencia externa en la función jurisdiccional de los tribunales de justicia está consagrada expresamente en la Constitución Política. En el artículo 76 inciso 1 se establece que el ejercicio de las funciones jurisdiccionales pertenecen exclusivamente a los tribunales establecidos por ley, sin que el Presidente de la República ni el Congreso puedan ejercer tales funciones en ninguna de sus instancias⁵⁹. Por tanto, la independencia externa se refiere a la desvinculación que debe existir respecto de los tribunales en relación a los demás poderes del

⁵⁷ Horvitz, M., AA.VV., “Independencia de los jueces y estructura judicial”, en *La Judicatura como organización*, Expansiva: Instituto de Estudios Judiciales, Santiago, 2007, p.125.

⁵⁸ Cfr. Nogueira, H., “La independencia del Poder Judicial: una condición y garantía estructural del Estado Constitucional Democrático”, en *Gaceta Jurídica*, Santiago, N° 329, noviembre 2007, p. 9.

⁵⁹ Artículo 76 Constitución Política de la República. “La facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones o hacer revivir procesos fenecidos.”

Estado. Aquéllos deben fallar los asuntos sometidos a su conocimiento sin recomendaciones, injerencias ni menos presiones de las autoridades de otros poderes del Estado⁶⁰.

La independencia externa ha derivado de un principio general y clásico del periodo ilustrado: el principio de separación de poderes, siendo su máximo defensor Montesquieu - aunque es cuestionable el carácter ilustrado y liberal de éste personaje, pues lo que él buscaba por medio de la separación de poderes y con la independencia judicial, es la defensa de las prerrogativas de la nobleza, quienes eran los que desarrollaban las funciones judiciales a través de los *parlaments*-. Por tanto, no es que Montesquieu postule jueces independientes del soberano legislador para que se respete la voluntad de la ley, sino que a través de la independencia judicial se intenta asegurar que el Monarca no pueda ejercer un control sobre esa parte del poder estatal que corresponde al estamento noble, impidiendo que el Monarca designara jueces e hiciera hereditarios los cargos judiciales. El propósito de Montesquieu era la generación de un equilibrio de los grupos de individuos y de los intereses de la sociedad en la que vivía, no una división propiamente tal de los poderes. Sin embargo, se le considera el impulsor para que los fines libertarios se desarrollaran en el posterior Estado de Derecho y las Constituciones nacientes⁶¹.

En general, en la mayoría de las democracias contemporáneas se establece un monopolio de la función jurisdiccional estableciéndose jueces independientes e imparciales, quedando prohibido el ejercicio por órganos que no tengan tales características. Además, los tipos de conflictos que resuelven abarcan otros ámbitos del derecho, ya no sólo conflictos entre privados, sino que se controla que la Administración y el legislador no vulneren los derechos de los particulares; haciéndose primordial y esencial que los órganos llamados a ejercer la función jurisdiccional sean realmente independientes de los otros poderes del Estado.

Teniendo en consideración lo antes dicho respecto a la separación de poderes y el principio de independencia, Andrés Bordalí hace una crítica al actual diseño institucional y orgánico de los tribunales en Chile, señalando que existe una contradicción entre dos modelos de judicatura, pues el artículo 76 de la Constitución Política recoge el postulado ilustrado de Montesquieu de un Poder Judicial desconcentrado, atomizado y difuso, recayendo la función jurisdiccional en cada uno de los tribunales establecido por ley, sin que el resto de los poderes (ejecutivo y legislativo), ni sus superiores jerárquicos, puedan intervenir en las funciones jurisdiccionales de los tribunales. Sin embargo, del análisis de los artículos 77 y siguientes de la Constitución Política aparece una función jurisdiccional de un Estado Absoluto o los postulados de Napoleón, es decir, tiende hacia un poder concentrado y absoluto⁶². A pesar de lo anterior,

⁶⁰ Cfr. Squella, A., AA.VV., “La independencia interna del poder judicial”, en *La judicatura como Organización*, Expansiva: Instituto de Estudios Judiciales, Santiago, 2007, p.15.

⁶¹ Cfr. Nogueira, H., *Op. cit.*, p. 7-9

⁶² Bordalí, A., “La independencia de los jueces chilenos dentro de la estructura judicial”, en *Seminario: Poder Judicial: Propuesta para una nueva organización y administración*, Universidad Austral de Chile, Valdivia, 2013.

señala los supuestos necesarios para que la independencia judicial externa no sea simplemente un buen deseo del constituyente y se vea reflejada en la práctica jurisdiccional⁶³:

- a) El nombramiento de los jueces no se realice de manera exclusiva por el poder ejecutivo o legislativo.
- b) La remoción de los jueces no queda a la voluntad del poder ejecutivo o legislativo.

Para el caso del nombramiento de los jueces es necesario que esa decisión no dependa exclusivamente del ejecutivo o legislativo -para que la independencia externa de los jueces no se vea afectada- pues de ser un nombramiento que dependa solamente de esos poderes políticos puede que algún juez se sienta condicionado a fallar a favor de aquel que lo nombró, generándose una dependencia respecto de los otros poderes y vulnerándose la independencia que debe haber en todo juez. Además, “quienes han sido facultados para el nombramiento de jueces, siempre buscan que sean personas afines a sus visiones valóricas, que estén acorde a la cosmovisión del hombre, la sociedad y el mundo, que ellos poseen”⁶⁴. El sistema chileno de nombramiento de jueces es un sistema mixto, donde participan al menos dos órganos en la determinación de quien ocupará el cargo. Entre más posibilidades tenga el Poder Judicial para la selección de sus miembros, mayor será el nivel de independencia en relación a los órganos políticos. No cabe duda que a través de la formación de las quinas y ternas que realiza el Poder Judicial, se limita bastante a los otros poderes del Estado que participan en el nombramiento judicial, pues quedan limitados a la propuesta hecha por el Poder Judicial. En lo particular, el juez de Policía Local es nombrado por la municipalidad, pero depende de la terna propuesta por la Corte de Apelaciones respectiva, por lo que no queda al sólo arbitrio de la municipalidad quien ocupará el cargo de juez de Policía Local. Obviamente, se nombrará a quien se estime más idóneo para ejercer el cargo, según aquel organismo, considerándose quien más se asemeje a sus ideales y valores, pues no se debe olvidar que la Municipalidad es un órgano político.

También es indispensable que los poderes políticos no tengan la capacidad de remover a los jueces, con el fin de que éstos puedan aplicar imparcialmente el Derecho, sobre todo en los casos que dichos poderes estén involucrados. La Constitución asegura la inamovilidad de los jueces en el artículo 80, lo que permite a los jueces ejercer la función jurisdiccional sin temor a que pueda ser removido si la sentencia no es del agrado del gobierno o del Congreso. Incluyéndose esa protección que contempla la Constitución Política, expresamente en la ley 15.231 para el juez de Policía Local en el artículo 8 al establecerse que no podrá ser removido ni separado de sus funciones por la municipalidad. Sin embargo, la municipalidad está facultada para emitir un informe anual respecto a la labor desempeñada por el juez de Policía Local, el que

⁶³ Cfr. Bordalí, A., AA.VV., “Análisis crítico de la función e independencia judicial en el derecho chileno”, en *La judicatura como Organización*, Expansiva: Instituto de Estudios Judiciales, Santiago, 2007, p. 66.67

⁶⁴ Nogueira, F., *Op. cit.*, p.11.

será enviado a la Corte de Apelaciones respectiva, influyendo en la calificación que realice el juez. Por esta última situación, es posible que se conculque el principio de independencia externa.

1.2 Independencia Interna

La otra manifestación del principio de independencia corresponde a la independencia interna: consiste en la autonomía de cada órgano jurisdiccional en relación con los demás órganos pertenecientes al mismo poder, dentro de las materias en las que son competentes, es decir, cada tribunal ejerce jurisdicción según su competencia sin injerencias ni presiones por parte de los tribunales jerárquicamente superiores⁶⁵.

Esta independencia “se ve condicionada por los deseos de progresar o mantenerse en el aparato judicial, lo que está determinado por las calificaciones judiciales, necesarias para la carrera judicial, y por las sanciones disciplinarias que los tribunales superiores pueden aplicar”⁶⁶; encontrándose las razones del porqué los jueces de base, en ocasiones, siguen la jurisprudencia de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones sin un mayor análisis y razonamiento jurídico. Por tanto, la superintendencia correctiva, directiva y económica de la Corte Suprema y, en menor medida, la de las Cortes de Apelaciones sobre los demás tribunales del país, propenden hacia una concentración del poder y hacia una unificación de jurisprudencia por vía del sometimiento⁶⁷. Por tanto, el juez no es libre para fallar y decidir si seguir el criterio jurisprudencial establecido por sus superiores o apartarse de él, pues la independencia interna supone que cada juez goza de autonomía en sus resoluciones judiciales en relación a otras instancias jurisdiccionales -aun cuando sus fallos puedan ser revisados a través de los distintos recursos dispuestos en el ordenamiento jurídico⁶⁸- afectándose, no sólo el principio de independencia, sino que además impide que haya una evolución en la interpretación del Derecho.

Como se ha expresado, la carrera judicial es un condicionamiento de la independencia judicial interna; en cualquier ámbito social en donde exista un sistema de ascensos y una marcada jerarquía entre sus funcionarios, se verá mermada la independencia con la que ejerce y cumple sus funciones. Incluso el magistrado español Perfecto Andrés Ibáñez afirma “el juez es independiente si no quiere ascender”⁶⁹. Este problema que conlleva la carrera judicial no alcanza a los jueces de Policía Local, pues como se señaló con anterioridad estos jueces no hacen carrera judicial ya que no pertenecen al Poder Judicial, no siendo ni siquiera un requisito para su nombramiento como juez el hecho de haber cursado las capacitaciones que impone la carrera. Además, tampoco tienen un sistema de ascensos que le permitan llegar a integrar los tribunales superiores de justicia.

⁶⁵ Cfr. Squella, A., *Op. cit.*, p.15

⁶⁶ Bordalí, A., AA.VV. “Análisis crítico...” *Op. cit.*, p. 59

⁶⁷ Bordalí, A., “La independencia de los jueces chilenos dentro de la estructura judicial”, en *Seminario: Poder Judicial: Propuesta para una nueva organización y administración*, Universidad Austral de Chile, Valdivia, 2013.

⁶⁸ Cfr. Nogueira, H., *Op. cit.*, p.15

⁶⁹ Bordalí, A., AA.VV., “Análisis crítico...” *Op. cit.*, p. 69

Dado lo anterior, las calificaciones de los jueces de Policía Local no son una base para lograr el ascenso judicial, sino que las calificaciones son determinantes para la obtención de asignaciones estipuladas en el artículo 5 de la ley 15.231 y para efectuar la declaración de mal comportamiento realizada por la Corte Suprema teniendo en vista los antecedentes remitidos por la Corte de Apelaciones respectiva tras practicar la evaluación de los jueces de Policía Local. Generándose una dependencia hacia los tribunales superiores por parte de los jueces de Policía Local, en lo que aquéllos señalen como directriz a seguir por todos los tribunales, para ser evaluados en forma óptima, posteriormente.

El Principio de Responsabilidad es la contracara del Principio de Independencia. Lo ideal es que un juez sea lo más independiente posible, pero a su vez responda por sus actos, y es fundamental que ello sea así en un Estado de Derecho. Sin embargo, el modo en que se concibe la responsabilidad disciplinaria en el Derecho Chile, constituye un factor que afecta la independencia del juez. En el sistema judicial chileno, la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones poseen facultades disciplinarias para la corrección de la conducta de los tribunales inferiores, generando una orientación en la conducta de estos tribunales, hacia lo que determine aquel tribunal superior. Así, se menoscaba aún más el principio de independencia en la actual conformación de la orgánica de los tribunales, por el hecho que no es una ley la que determina cuales son las conductas que serán objeto de disciplina por parte de la Corte Suprema o las Cortes de Apelaciones, sino que se establece una fórmula que depende absolutamente del criterio interpretativo de estos tribunales, a saber: la sanción de “conductas que comprometan el prestigio del orden judicial”; comprobándose la falta de contenido normativo y quedando al arbitrio de los tribunales superiores determinar si los tribunales de base han incurrido en alguna conducta que comprometa tal prestigio. Responsabilidad a la que también están sometidos los jueces de Policía Local según lo visto con antelación, por consiguiente, también pueden ser sujetos de la arbitrariedad en la interpretación normativa.

María Inés Horvitz propone la abolición de la carrera judicial y el actual sistema de calificación de los jueces como forma de asegurar la independencia interna del juez, pues están sujetas a la subjetividad del evaluador y no existen criterios objetivos verificables para su posterior comprobación por otros entes sociales⁷⁰.

1.3 Independencia orgánica e Independencia funcional

Jorge Chaires Zaragoza brinda una definición de estas clasificaciones del Principio de Independencia, señalando que la Independencia orgánica está basada en la inmunidad organizativa que exige la abstención de cualquier injerencia de los poderes del Estado, incluyendo a la misma Suprema Corte de Justicia en la organización y funcionamiento administrativo e instrumental de los tribunales; es decir, esta subclase reúne ambas

⁷⁰ Cfr. Horvitz, M., AA.VV., *Op. cit.*, p. 134-136

clasificaciones vistas anteriormente, pues se centra en que no intervengan ni los otros poderes del Estado ni los tribunales superiores de la organización judicial. Respecto a la independencia funcional señala que es la que constituye la esencia misma de la función jurisdiccional, en cuanto supone una inmunidad en la actuación que atañe a los cometidos sustanciales de la magistratura sobre la que debe proyectarse la ausencia de injerencias de los otros poderes⁷¹; tal vez este último concepto dado no permite visualizar la diferencia entre la independencia orgánica y funcional, pero lo que el autor intenta señalar es que quienes ejercen la función jurisdiccional la realicen sin la intervención de otros funcionarios, autoridades o órganos, sin considerar si pertenece al poder ejecutivo, legislativo o judicial; la función jurisdiccional debe ser desempeñada sin intervención alguna.

2. Independencia judicial y Juzgado de Policía Local

Los Juzgados de Policía Local tienen consagrado expresamente el principio de independencia en el artículo 8 inciso 1 de ley 15.231, el cual dispone que “Los jueces de policía local serán independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones”. El artículo es claro en señalar que la independencia de la que goza el juez de Policía Local es de la independencia funcional respecto de la municipalidad, es decir, sobre él no puede recaer ninguna clase de injerencia de ésta o de sus funcionarios, para que el juez sentencie de una determinada manera. Es importante recalcar que la ley reconoce y establece la independencia funcional de los jueces de Policía Local en relación a la municipalidad, dado que en varios ámbitos administrativos los Juzgados de Policía Local y sus jueces son absolutamente dependientes de la Municipalidad respectiva, lo que puede generar conflictos para determinar en forma certera si el juez ha actuado de manera independiente o ha sido influenciado por funcionarios u órganos municipales; lo que lleva a cuestionarse si estos jueces desarrollan sus funciones jurisdiccionales siendo imparciales. Por ello, es pertinente efectuar un análisis del principio de imparcialidad.

2.1. Principio de Imparcialidad

El principio de imparcialidad no está consagrado expresamente en la Constitución Política, ni en las leyes. Sin embargo, encuentra su asentamiento implícito en el Derecho chileno a través del principio de independencia, considerándosele un subprincipio de éste último, pues se dice que sin independencia no hay órgano ni función jurisdiccional, ni tampoco posibilidad de actividad imparcial⁷²; y, de forma expresa, a través del artículo 5 inciso 2 de la Constitución Política⁷³, el que incorpora al Derecho chileno con valor de norma constitucional, los tratados internacionales que versen sobre Derechos Humanos, que estén ratificados por Chile y se

⁷¹ Cfr. Chaires, J., “La Independencia del Poder Judicial”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, N° 110, mayo-agosto 2004, p. 531.

⁷² Cfr. Bordali, A., “La independencia Judicial...”, *Op. cit.*, p. 33.

⁷³ Art. 5 inciso 2 Constitución Política de la República “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

encuentren vigentes. Los tratados que introducen expresamente el principio de imparcialidad son la Convención Americana de Derechos Humanos, que en su artículo 8 dispone: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley [...]”, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 14, norma bastante similar en su redacción al artículo 8, estipula que: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley [...]”. Por lo tanto, el principio de imparcialidad se hace exigible para los tribunales de justicia chilenos, pues dichos pactos no solo consideran fundamental el principio de imparcialidad para el ejercicio de la función jurisdiccional, sino que también es fundamental para sostener que un juicio ha cumplido con los estándares de un debido proceso. Así también lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derecho Humanos⁷⁴.

La definición de imparcialidad dada por el Diccionario de la Real Academia Española es la “Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud”⁷⁵.

A nivel doctrinal, el principio de imparcialidad ha sido conceptualizado y abordado por varios autores, entre ellos Jeffrey Sharman, quien señala que el principio de imparcialidad llama a que la ley pueda ser aplicada por los jueces sin inclinaciones personales o prejuicios hacia los individuos; un simple sentimiento de mala voluntad o de favoritismo hacia una de las partes en controversia indica que el juez no posee la imparcialidad necesaria para decidir el caso en forma equitativa⁷⁶. Para Alvarado Velloso el principio de imparcialidad posee tres aristas: la imparcialidad (el juez no ha de ser parte), la independencia (el juez debe carecer de todo interés subjetivo en la solución del litigio) y la subordinación jerárquica respecto de las dos partes⁷⁷. Josep Aguiló define la imparcialidad como

⁷⁴ “La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “la falta de independencia judicial, que conlleva la falta de imparcialidad, constituye una violación del artículo 8 de la Convención Americana de Derecho Humanos así como una evidente carencia de igualdad para uno de los litigantes. La independencia de la judicatura, como órgano, es fundamento esencial de la justicia que debe impartir el Estado, así como la independencia personal de los jueces es indispensable para asegurar su imparcialidad y hacer posible que puedan ejercer sus funciones con autonomía y sin presiones, y ambas garantizan el derecho a un debido proceso de todas las personas sometidas a juicio, cualquiera sea la naturaleza de ésta”. Abreu, A., “Independencia judicial (jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)” en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo II, año 13, (2007), p. 64, [en línea] <<http://www.kas.de/wf/doc/5586-1442-4-30.pdf>>, [3 de enero de 2014].

⁷⁵ Diccionario Real academia española. [5 de enero de 2014]

⁷⁶ Cfr. Sharman, J., “Ética judicial: independencia, imparcialidad e integridad”, Banco Interamericano de desarrollo, Washington D.C., 1966, p. 16, [en línea] <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RXQGVV4hxOsJ:www.cejamerica.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_download/4234-judicial-ethics-independence,-impartiality-and-integrity-document-in-spanish.html+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=cl>, [4 de enero de 2014]

⁷⁷ Cfr. Alvarado, A., *Introducción al estudio del derecho procesal*, Tomo 1, Rubinzal- Culzoni, Santa Fe, 1989, p. 261.

“la independencia frente a las partes y el objeto del proceso”⁷⁸. Finalmente, Andrés Bordalí clasifica el principio de imparcialidad entre subjetivo y objetivo; subjetivamente es “la posición personal de los jueces en relación a las partes de una causa judicial; y, objetivamente, son todas aquellas condiciones que pueden comprometer o perjudicar la administración imparcial de la justicia, no siendo necesario la exteriorización previa de la ya existencia de una convicción personal en el juez, sino que basta con el hecho de no poder dar garantías suficientes para excluir toda duda legítima al respecto”⁷⁹.

A la luz de lo dicho por la doctrina, es evidente que el juez de Policía Local no ejerce la función de parte dentro de un litigio; el juez de Policía Local es un tercero a las partes, llamado a resolver el conflicto puesto bajo su conocimiento. Sin embargo, en el juez sí podría generarse un interés subjetivo ajeno en favor de la municipalidad, pues las multas impuestas por éste son en beneficio exclusivo de este ente, según lo dispuesto el artículo 55 y 60 de la ley 15.231, habiendo subjetividad en la solución del litigio y, por consiguiente, una falta de imparcialidad en el juez, ya que se debe recordar que los jueces de Policía Local son funcionarios municipales y que los Juzgados de Policía Local dependen económicamente de la municipalidad, tanto en las remuneraciones de sus jueces y de los otros funcionarios del tribunal, como en la implementación del Juzgado para su funcionamiento, según prescribe el artículo 56 de la ley 15.231.

3. Reflexión en torno al Principio de Independencia y el Principio de Imparcialidad.

Es preciso poner de manifiesto que, a pesar que la ley 15.231 solo contemple un ámbito del principio de independencia -como es la independencia funcional de los Juzgados de Policía Local-, éste en su globalidad está establecido en la Constitución Política; su aplicación y exigibilidad alcanza a todos los tribunales de la República y, por ende, a los Juzgados de Policía Local. Lo mismo ocurre con la imparcialidad, en tanto subprincipio del Principio de Independencia y, además, por el mandato constitucional de reconocimiento a los Tratados Internacionales que versen sobre Derechos Humanos y que estén ratificados por Chile, en los que se reconoce el principio de imparcialidad, como se vio.

Esencial en los principios de independencia e imparcialidad es contar con jueces que no reciban instrucciones de otros poderes del Estados, que no puedan ser removidos a criterio de esos otros poderes y que fallen según lo que el Derecho prescribe. Así se logrará un juez imparcial que actúe con estricta fidelidad a la ley, no existiendo ningún otro interés que la búsqueda desinteresada de la rectitud legal. Y así se garantizará la debida independencia judicial,

⁷⁸ Aguiló, J., “Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica”, en *Isonomía*, N° 6, México, 1997, [en línea] <<http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/archivos/independencia-e-imparcialidad-de-los-jueces.pdf>>, [3 de enero de 2014].

⁷⁹ Bordalí, A., “La Independencia Judicial...”, *Op. cit.*, p. 90-91

una vez que el poder legislativo disponga un adecuado nombramiento de los jueces, de modo tal que no se permita que el poder político tenga influencia sobre las decisiones de los jueces⁸⁰.

⁸⁰ Cfr. *Ibidem.*, p.24 y 114.

CONCLUSIONES

De la investigación realizada se puede concluir lo siguiente:

1. Los Juzgados de Policía Local a lo largo de la historia han tenido un relevante rol en la solución de conflictos jurídicos y en la administración de justicia, que en principio se limitó a problemáticas vecinales o que implicaban una infracción a las ordenanzas e instrucciones municipales. Sin embargo, su actual regulación le ha entregado el conocimiento de las más diversas materias, constituyéndolo en uno de los tribunales más importantes de la organización judicial chilena; importancia que no ha sido considerada ni por el legislador, ni por la doctrina, pues aún persisten problemas en su configuración como tribunal, que hacen cuestionar su carácter de tal.
2. El carácter especial del que gozan los Juzgados de Policía Local, es posible entenderlo desde dos puntos de vista: primero, especial en cuanto a su clasificación como tribunal, según los términos del artículo 5 del Código Orgánico de Tribunales, y considerando lo que la doctrina ha señalado como definición de tribunal especial, pues es un tribunal que ha sido establecido para la resolución de materias determinadas, y, segundo, especial en su acepción de excepcional, dada su relación con el Poder Judicial y la municipalidad, particularidad en estas relaciones que sólo es observable en los Juzgados de Policía Local.
3. A partir del análisis del ejercicio de la función jurisdiccional, se comprende que no es privativa de los tribunales que pertenecen al Poder Judicial, sino que la Constitución Política de la República entrega su ejercicio a los tribunales que han sido establecidos por ley. Por lo tanto, los Juzgados de Policía Local ejercen esta función, independiente del hecho de no formar parte del Poder Judicial, ya que es la Constitución quien los faculta. Agregándosele que la ley que los establece ha tenido como base para su formación, los principios jurisdiccionales que rigen a los otros tribunales de la República, los que se consideran de indispensable manifestación para la correcta administración de justicia. Consolidándose su naturaleza de tribunal propiamente tal.
4. A pesar de que el legislador no ha realizado la reforma esperable en la organización de los Juzgados de Policía Local, si ha tenido en vista el facilitar el acceso a la justicia de la ciudadanía y por ello ha creado Juzgados de Policía Local en comunas en que no existían o ha aumentado el número de los ya existentes en determinadas comunas, pues así se cuenta con un juez letrado en la resolución de conflictos, fundamental para cumplir con uno de los presupuestos de un debido proceso. Bajo el mismo propósito se enmarca la modificación de la ley 15.231, al exigirse que el secretario del tribunal posea el título de abogado.

5. En general, la naturaleza jurídica de las normas que establecen las sanciones que deben imponer los jueces de Policía Local, tienen una naturaleza infraccional, la cual está muy asociada con una naturaleza penal, pues el tipo de sanciones son similares a las que se imponen en caso de cometer una falta penal. Sin embargo, la naturaleza civil también está presente, hay materias en que el juez debe pronunciarse ante la solicitud de una indemnización de perjuicios una vez que se ha constatado la infracción contemplada en la ley. Por tanto, aunque existan autores que determinen de manera amplia y general que la naturaleza jurídica de estas normas es penal, conveniente es realizar esta determinación a luz de la ley que establece la sanción y el tipo de ésta, ya que ello precisará también la doctrina aplicable al caso concreto.
6. A raíz de lo anterior, y considerando la diversidad de materias que han sido puesta bajo el conocimiento de los Juzgados de Policía Local, no es posible sostener que la naturaleza jurídica de los mismos es puramente penal o puramente civil, sino que constituye un híbrido, conociendo tanto de materias de carácter infraccional, como de materias con carácter civil. Aunque, sin duda, tiene una mayor semejanza con los tribunales penales y con el procedimiento que se sigue en estos tribunales.
7. Los postulados que Andrés Bordalí estima como mínimos para que la independencia externa se concrete en un tribunal y pueda ejercer la función jurisdiccional en los términos que se analizó, se cumplen en los Juzgados de Policía Local, al menos en la teoría. Sin embargo, no se debe olvidar que aunque la municipalidad no pueda remover a su criterio al juez de Policía Local, el municipio si podría ejercer influencia en dicho juez ya que participa en el proceso de evaluación que realiza anualmente la Corte de Apelaciones. Provocando, de alguna manera, que el actuar del juez también esté en la búsqueda del agrado y aprobación de la municipalidad respectiva.
8. Por ello y a modo de propuesta, se hace necesaria una inminente reforma a los Juzgados de Policía Local para lograr consolidar su carácter de tribunal propiamente tal, los cuales se encuentran legitimados por la Constitución y las leyes para el ejercicio de la función jurisdiccional y la administración de justicia, pero que hoy el gran cuestionamiento que reciben estos tribunales proviene de su estrecha vinculación a la municipalidad, de la cual orgánicamente son parte, y se pone en entre dicho que exista una verdadera independencia de los juzgados respecto de este organismo. De manera que es imprescindible que toda expresión de dependencia hacia la municipalidad sea erradicada, con la finalidad de que se manifieste claramente el principio de independencia e imparcialidad tanto en su orgánica, como durante todo el proceso judicial; y así comience a evidenciarse el cumplimiento de los principios del debido proceso, sin olvidarse que el objetivo originario de la existencia de estos juzgados es la justicia local, la resolución de conflictos vecinales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrego, R., “Visita trienal ordinaria practicada al Juzgado de Policía Local de Río Bueno”, Corte de Apelaciones de Valdivia, Antecedente Pleno Rol N° 214-2010, Valdivia, (2010).
- Abreu, A., “Independencia judicial (jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)” en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Tomo II, año 13, (2007), disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/5586-1442-4-30.pdf>, consultado el 3 de enero de 2014.
- Acevedo, F., “El discurso republicano y el disciplinamiento social en Chile del siglo XVIII”, en *Revista Pléyade*, N° 3, (2009).
- Acta N° 129-2007, “Procedimiento para investigar responsabilidad disciplinaria de jueces y funcionarios judiciales” disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_chl_acta129.pdf, consultado el 6 de diciembre de 2013.
- Aguiló, J., “Independencia e imparcialidad de los jueces y argumentación jurídica”, en *Isonomía*, N° 6, México, (1997) disponible en: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/archivos/independencia-e-imparcialidad-de-los-jueces.pdf>, consultado el 3 de enero de 2014.
- Alvarado, A., “*Introducción al estudio del derecho procesal*”, Tomo 1, Rubinzal- Culzoni, Santa Fe, (1989).
- Alvarado, A., “*La imparcialidad judicial y el debido proceso*”, Ediciones Unaula, Medellín, (2011).
- Atria, F., “La jurisdicción e independencia judicial: el poder judicial como poder nulo”, en *Revista de Estudios de la Justicia*, N° 5, Santiago, (2004).
- Atria, J., “*El juicio de Policía Local*”, Ediciones Encina Ltda., Santiago, (1970).
- Barros, D., “*Historia de América*”, Editorial Futuro, Buenos Aires, (1960).
- Benavides, P., “La especialidad del procedimiento de la Ley N° 18.287 (Juzgados de Policía Local) en relación al artículo 3° del Código de Procedimiento Civil”, en *Gaceta Jurídica*, N° 292, Santiago, (2004).
- Bordalí, A., AA.VV., “Análisis crítico de la función e independencia judicial en el Derecho Chileno”, en *La Judicatura como organización*, Expansiva: Instituto de Estudios Judiciales, Santiago, (2007).
- Bordalí, A., “Independencia y Responsabilidad de los jueces”, en *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, Vol. XIV- Julio (2003).

- Bordalí, A., “La independencia de los jueces chilenos dentro de la estructura judicial”, en *Seminario: Poder Judicial: Propuesta para una nueva organización y administración*, Universidad Austral de Chile, Valdivia, (2013).
- Bordalí, A., “*La Independencia Judicial en el Derecho Chileno*”, Editorial Abeledo Perrot, Legal Publishing, Santiago, (2010).
- Bordalí, A., “Organización Judicial del Derecho Chileno: un poder fragmentado” en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 36 N° 2, (2009).
- Cabrera, L., “*Competencia criminal de los Juzgados de Policía Local y otras materias afines*”, Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, (2004).
- Casarino, M., “*Manual de Derecho Procesal: Derecho Procesal Orgánico*”, Tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, (2007).
- Chaires, J., “La Independencia del Poder Judicial”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, N° 110, mayo-agosto (2004).
- Castedo, L., y Encina, F., “*Historia de Chile Encina-Castedo*”, Editorial Santiago Ltda., Santiago, (1999).
- Código de Procedimiento Civil.
- Código Orgánico de Tribunales.
- Colombo, J., “*La jurisdicción en el Derecho Chileno*”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, (1991).
- Collins Spanish Dictionary.
- Constitución del Estado de Chile de 1818.
- Constitución Política del Estado de Chile de 1822.
- Constitución Política del Estado de Chile de 1823.
- Constitución Política de la República de Chile 1980.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).
- Cordero, E., “El Derecho administrativo sancionador y su relación con el Derecho Penal”, en *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, Vol. XXV, N° 2, Diciembre, (2012).
- Couture, E., “*Fundamentos del derecho procesal civil*”, Depalma, Buenos Aires, (1990).
- Decreto N° 307 de 23 de mayo de 1978 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 15.231, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local.

- Decreto con Fuerza de Ley 1 de 26 de julio de 2006 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 18.695, orgánica constitucional de municipalidades.
- Decreto Ley 22 de 1924.
- Decreto Ley 740 sobre Elección, Organización y Atribuciones de las Municipalidades de 1925.
- Diccionario Real Academia Española.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 4.066 de 4 de febrero de 1994
- Dictamen de la Contraloría General de la República N° 30274, 9 de diciembre de 1986.
- Dictamen de la Contraloría General de la República N°35.996, 21 de septiembre de (2000).
- Duce, M., y Vargas, J., “Informe sobre independencia judicial en Chile” en *Archivo Chile, Centros de Estudios Miguel Enríquez*, Junio, (2000).
- Eyzaguirre, J., “*Fisonomía histórica de Chile*”, Editorial Universitaria, Santiago, (2004).
- Eyzaguirre, J., “*Ideario y ruta de la emancipación chilena*”, Editorial Universitaria, Santiago, (1957).
- Frei, J., “*Independencia de los Juzgados de Policía Local*”, Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, (1998).
- Fiss, O., “El grado adecuado de independencia”, en *Revista de Derecho y Humanidades*, Universidad de Chile, N° 5, Santiago, (1997)
- González, B., “*Los principios formativos en el procedimiento de Policía Local*”, Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, (1989).
- Guillamon, F., “Algunas reflexiones sobre el cabildo colonial”, en *Anales de historia contemporánea*, N° 8, Universidad de Murcia, España, (1990-1991).
- Historia de la Ley 19.777 que crea Juzgados de Policía Local en las comunas que indica, (2001).
- Historia de la Ley 20.410 que modifica la Ley de Concesiones de Obras Públicas y otras normas que indica, (2010).
- Historia de la Ley 20.554 que crea Juzgados de Policía Local en las comunas que indica, (2012).
- Horvitz, M., AA.VV., “Independencia de los jueces y estructura judicial”, en *La Judicatura como organización*, Expansiva: Instituto de Estudios Judiciales, Santiago, (2007).
- Informe Corte Suprema N° 35-2010, “Organización y Atribuciones de la Corte Suprema de Justicia” disponible en:

http://www.lexweb.cl/media/users/10/523229/files/49917/Informe_funcion_y_atribuciones_Corte_Suprema.pdf, consultado el 4 de diciembre de 2013.

- Informe sobre Recurso de Protección por la Ilustre Municipalidad de Tucapel a la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Chillan, Rol Recurso de Protección 44-2011, (2011).
- Juica, M., “La selección, formación, promoción y régimen disciplinario de los jueces en Chile”, en 3º Congreso de Administración de Justicia, realizado por el Centro de Estudios Judiciarios, Brasilia DF., (2003).
- Ley sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades de 1854.
- Ley de 12 de septiembre de 1887 sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades.
- Ley de 22 de diciembre de 1891 de la “Comuna Autónoma”.
- Ley 6.827 sobre la Organización, procedimiento y competencia de los Juzgados de Policía Local de 1941.
- Ley 18.287 de 7 de febrero de 1984 que establece el procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.
- Ley 18.883 de 29 de diciembre de 1989, Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.
- Ley 19.777 de 5 de diciembre de 2001 que crea Juzgados de Policía Local en las comunas que indica.
- Ley 20.554 de 23 enero de 2012 que crea Juzgados de Policía Local en las comunas que indica.
- Lucio, J., “*Visión crítica del funcionamiento, competencia e independencia de los Juzgados de Policía Local*”, Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, (2011).
- Maturana, C., “*Competencia de los Tribunales Chilenos*”, Universidad de Chile, Departamento de Derecho Procesal, Santiago, (1998).
- Maturana, C., “*Los órganos jurisdiccionales*”, Universidad de Chile, Departamento de Derecho Procesal, Santiago, (2001).
- Mayorga, F., “El cabildo, institución vertebradora de la vida municipal”, en *Revista Credencial Historia*, edición 147, año 2002, disponible en: www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/marzo2002/elcabildo, consultado el 5 de octubre de 2013.
- Meroi, A., “*La imparcialidad judicial*”, Ediciones Unaula, Medellín, (2011).

- Moraga, C., “Autoacordados como fuente del Derecho Público (¿Es la CPR la única y verdadera constitución?)”, en *Jornadas de Derecho Público*, Universidad Católica de Valparaíso, Santiago, (2007).
- Navarro, E., AA.VV., “Notas sobre el rol de la Corte Suprema en Chile”, en *La Judicatura como organización*, Expansiva: Instituto de Estudios Judiciales, Santiago, (2007).
- Nogueira, H., “La Independencia del Poder Judicial: una condición y garantía estructural del Estado Constitucional Democrático”, en *Gaceta Jurídica*, N° 329, Santiago, (2007).
- Oberg, H., y Manso, M., “*Derecho Procesal Orgánico*”, Lexis Nexis, Santiago, (2008).
- Olmedo, G., “Propuesta para un nuevo sistema de calificación de los jueces chilenos”, en *Seminario: Poder Judicial: Propuesta para una nueva organización y administración*, Valdivia, (2013).
- Oyarzún, F., “*La justicia de Policía Local en la historia de Chile desde la época colonial al siglo XXI: el caso particular de Melipilla en el periodo 2001-2003*”, Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, (2005)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Rico, J., y Salas, L., “*Independencia Judicial en América Latina: replanteamiento de un tema tradicional*”, Centro para la Administración de Justicia, San José, (1990).
- Robert, M., “*Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local. Ley N° 18.290, jurisprudencia y practica forense*”, Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago, (1996).
- Segura, N., “Superintendencia de la Corte Suprema”, en *Jornada de Reflexión Corte Suprema*, Reñaca, noviembre (2007).
- Sentencia de la Excma. Corte Suprema, 11 de febrero de 2009, Ant. Ad. 1883-2009.
- Sharman, J., “Ética judicial: independencia, imparcialidad e integridad”, Banco Interamericano de desarrollo, Washington D.C., (1966), disponible en: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RXQGVV4hxOsJ:www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_download/4234-judicial-ethics-independence,-impartiality-and-integrity-document-in-spanish.html+&cd=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=cl, consultado el 4 de enero de 2014
- Solicitud de reconsideración a la Resolución de la Excelentísima Corte Suprema, del 10 de febrero de 2009 recaída en el Ant. Ad. 1883-2009 con petición expresa de suspender los efectos de la misma por el Instituto Nacional de Jueces de Policía Local.
- Silva, A., “*Tratado de Derecho Constitucional*”, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, (1997).

- Squella, A., AA.VV., “Independencia Interna del Poder Judicial: Ante quiénes, en qué y para qué tenemos jueces independientes”, en *La Judicatura como organización*, Expansiva: Instituto de Estudios Judiciales, Santiago, (2007).
- Vargas, J., AA.VV., “Alternativas para estructurar el gobierno judicial respetando la independencia de los jueces”, en *La Judicatura como organización*, Expansiva: Instituto de Estudios Judiciales, Santiago, (2007).
- Villalobos, S. y otros, “*Historia de Chile*”, Editorial Universitaria, Santiago, (1989).
- Zapata, P., AA.VV., “La función judicial en Chile”, en *La Judicatura como organización*, Expansiva: Instituto de Estudios Judiciales, Santiago, (2007).
- Zúñiga, F., “Corte Suprema y sus competencias. Notas acerca de su potestad normativa (Autos Acordados)”, en *Revista Ius et Praxis*, Universidad de Talca, Vol. 4, N° 1, (1998).