

LA ILUSORIA INDEPENDENCIA DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL: OBSTÁCULOS NORMATIVOS Y UN DESAFÍO PENDIENTE (SCS ROL 30.006 – 2019)

PAULINA CAFENA JOTTAR^{1 2}

RESUMEN. El comentario analiza la sentencia de la Corte Suprema que acogió una acción de protección interpuesta por la jueza titular del juzgado de policía local de Coinco, en contra del alcalde subrogante de la respectiva municipalidad (Rol N° 30.006-2019, de 7 de septiembre de 2020). El Máximo Tribunal consideró en esta instancia que la obligación del alcalde de ejercer un control jerárquico permanente de la actuación del personal de su dependencia, no es aplicable respecto de los jueces de policía local, que están sujetos a la superintendencia de la Corte de Apelaciones respectiva. El fallo es destacable porque marca un hito central en una evolución histórica y jurídica vinculada al reconocimiento normativo de la necesaria independencia de los juzgados de policía local respecto de la municipalidad. A la vez, la sentencia invita a evaluar la aptitud y suficiencia de la Ley N° 15.231, “Sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local”, en la protección de la debida independencia del juzgador en el ejercicio de sus funciones.

PALABRAS CLAVE. Juzgados de policía local, municipalidad, independencia judicial, control jerárquico.

SUMARIO. 1. Introducción 2. El origen y la evolución normativa de los juzgados de policía local desde la perspectiva de su independencia. 2.1. Antecedentes de los juzgados de policía local: conocimiento y resolución de infracciones de cargo de la municipalidad. 2.2. Los primeros juzgados de policía local y el reconocimiento normativo de su conveniente independencia. 2.3. La Ley N° 6.827 de 1941: pionera en la regulación orgánica de los juzgados de policía local. 2.4. Aspectos generales sobre la Ley N° 15.231, regulación vigente de la organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local. 3. El activo rol de los juzgados de policía local en la actualidad y algunas interrogantes a resolver 4. Un examen sobre los posibles obstáculos legislativos para la independencia de los juzgados de policía local. 4.1. La condición de funcionario municipal del juez de policía local. 4.2. La activa participación municipal en el control disciplinario de los jueces de policía local. 4.3. Las reglas de nombramiento de los jueces y secretarios de los juzgados de policía local. 4.4. La intervención del alcalde en las reglas de subrogación del juez de policía local. 4.5. La dependencia administrativa y presupuestaria de los juzgados de policía local respecto de las municipalidades. 5. Una advertencia sobre el riesgo de una ilusoria independencia. 6. Conclusiones.

¹ Abogada Pontificia Universidad Católica de Chile.

² Agradezco al profesor Domingo Poblete Ortúzar por sus valiosas sugerencias en la preparación de este comentario.

1. INTRODUCCIÓN

Es incuestionable, ante el derecho público, la importancia del resguardo de la función jurisdiccional. Esta potestad, encomendada exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley, se presenta como un elemento imprescindible de todo Estado de Derecho, a tal punto que para la doctrina procesal tradicional *“no se concibe la existencia de un Estado sin autoridad suficiente para juzgar, o sea, para mantener la vigencia de las normas que el mismo crea”*³.

Y así como el ejercicio de la jurisdicción es consustancial al Estado de Derecho, la protección de la persona del juzgador en cuanto a liberarlo de injerencias y presiones indebidas, es inherente a la adecuada función jurisdiccional. Se busca con ello *“evitar que las influencias políticas, gubernamentales y de sectores sociales pudiera mermar o interferir de manera directa o indirecta en la independencia personal que debe caracterizar al juez en el ejercicio de sus funciones”*⁴. Lo anterior, en miras a que el obrar del juez en el ejercicio de sus funciones se ajuste siempre al imperio de la ley.

En el contexto local, las garantías de independencia e imparcialidad constituyeron *ratio decidendi* de un interesante fallo dictado con fecha 7 de septiembre de 2020 por la Excma. Corte Suprema, bajo el rol N° 30.006-2019.

La sentencia resolvió un recurso de protección interpuesto por la jueza titular del juzgado de policía local de Coinco en contra del alcalde subrogante de dicha comuna, en que reclamaba un conjunto de actuaciones del recurrido destinadas a fiscalizar el cumplimiento de los deberes de la magistrada y la indebida intervención en su ámbito de competencias. El último de los hechos reclamados ocurrió el 8 de agosto de 2019, cuando el alcalde reprochó severamente a la actora por haberse ausentado de las dependencias del juzgado sin su previa autorización.

La recurrente alegó que las conductas del alcalde subrogante conculcaron sus derechos constitucionales. Primeramente, el derecho a la igualdad ante la ley reconocido en el artículo 19 N° 2 de la Constitución, por haber interferido en el ámbito legal de competencias que el ordenamiento jurídico ha conferido a los jueces de policía local e invadido la independencia que le corresponde en razón de su investidura. Imputó, además, una afectación al derecho de propiedad sobre el ejercicio de su cargo, principalmente por haber sido sometida ella y el personal del juzgado a sumarios administrativos. Por último, invocó una vulneración al derecho a la integridad psíquica del artículo 19 N° 1 de la

³ COLOMBO (1968) p. 28.

⁴ CHAIRES (2004) p. 535.

Constitución, con motivo de un trato irrespetuoso del alcalde y de las recriminaciones injustificadas sobre un supuesto obrar irregular de la actora.

Al evacuar traslado, el alcalde sustentó su defensa en la extemporaneidad del recurso en relación a la fecha de los distintos hechos alegados por la recurrente. Afirmó en su informe que la presentación de la jueza fue oportuna únicamente respecto de aquellos hechos ocurridos el día 8 de agosto. Sin perjuicio de lo anterior, sostuvo que la alegación de la actora debía ser rechazada en cuanto al fondo, pues el alcalde habría ejercido la potestad de control jerárquico respecto de la actuación del personal de su dependencia, de acuerdo al artículo 61 letra a) de la Ley N° 18.883, que Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales. Para apoyar este punto, el alcalde se remitió en su argumentación a un antiguo dictamen de la Contraloría General de la República según el cual *“como los juzgados constituyen dependencias del municipio, el alcalde puede ejercer a su respecto las facultades de fiscalización administrativa y financiera que le competen como jefe del servicio”*⁵.

La resolución de la controversia en primera instancia estuvo a cargo de la Iltma. Corte de Apelaciones de Rancagua, que rechazó la acción principalmente por la extemporaneidad en su interposición. Por otra parte, en un exiguo análisis, descartó la procedencia del recurso de protección interpuesto oportunamente, respecto de los hechos ocurridos el día 8 de agosto de 2019 al concluir en el considerando 8° de la sentencia, que estos *“no constituyen hechos que deban ser conocidos por este recurso, por cuanto, no se vislumbra vulneración de los derechos protegidos por la Carta Fundamental”*⁶.

Elevados los autos en apelación, la Tercera Sala de la Corte Suprema revocó por unanimidad el fallo impugnado, acogió el recurso de protección deducido y ordenó en el considerando undécimo a los recurridos *“abstenerse de incurrir en comportamientos que afecten la independencia e imparcialidad de la recurrente, y brindarle el trato correspondiente a su condición de magistrada de un Tribunal de la República”*⁷.

El fallo del Máximo Tribunal se fundó en que la obligación legal impuesta al alcalde de ejercer un control jerárquico permanente de la actuación del personal de su dependencia, no es aplicable respecto de los jueces de policía local. Consideró en este punto que los jueces de policía local son

⁵ Dictamen N° 30.274 de 1986.

⁶ *Rencoret con Alcalde subrogante Municipalidad Coinco* (2019).

⁷ El razonamiento de la Corte Suprema se refirió únicamente a los hechos ocurridos el día 8 de agosto de 2019. En cuanto a los actos anteriores a esa fecha que fueron objeto de la acción, el Máximo Tribunal confirmó el pronunciamiento de la Corte de Rancagua sobre la extemporaneidad en la interposición del recurso.

independientes de la autoridad municipal en el desempeño de sus funciones y están sujetos únicamente a la supervigilancia directiva, correccional y económica de los Tribunales Superiores de Justicia, de conformidad al artículo 8° de la Ley N° 15.231, “sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local”.

La sentencia dictada por la Excma. Corte Suprema es digna de elogio. En su razonamiento aboga por la necesaria independencia de los juzgados de policía local; una tesis que adquiere una relevancia especial al considerar esta garantía como fruto de una evolución histórica y conceptual. A su vez, nos presenta la oportunidad de evaluar la suficiencia e idoneidad de la normativa que rige a estos tribunales de justicia para efectos de garantizar su independencia.

2. EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA DE SU INDEPENDENCIA

2.1. Antecedentes de los juzgados de policía local: conocimiento y resolución de infracciones de cargo de la municipalidad

La justicia de policía local comparte con las municipalidades un origen común y una vinculación esencial. Consta así de los primeros textos constitucionales, que confirieron a órganos relacionados con la municipalidad el ejercicio de una labor jurisdiccional que sirve de antecedente a la actual administración local de justicia.

En efecto, la Carta de 1818 atribuyó a los cabildos la labor de “*policía urbana*”⁸ (art. 4°), cuyo ejercicio correspondía a “*asesores letrados*” (art. 6°) del alcalde, que debían “*oír y dar dictamen en los juicios verbales*” (art. 7°). Luego, en la Constitución Política de 1823 estos organismos fueron reemplazados por las municipalidades; se otorgó a los alcaldes la función de “*conciliadores donde hay jueces de letras*” y ante la ausencia de estos últimos debía nombrarse a “*dos regidores para la conciliación*” (art. 220).

Durante la vigencia de la Constitución de 1833 no hubo mayor innovación en la materia, sino hasta la publicación en el año 1854 de la “*Lei de Organización i Atribuciones de las Municipalidades*”. Este ordenamiento

⁸ Sobre la función de “*policía urbana*” de los Cabildos, la doctrina ha explicado que “*la palabra policía se entiende en su sentido de la palabra griega “Polis”, o ciudad. Es decir, los denominó jueces de orden de la ciudad*”, en Villarroel (2005) p. 21.

utilizó por primera vez la nomenclatura de “jueces de policía local” y confió este cargo a los alcaldes⁹. Las competencias del alcalde en esta calidad se limitaban únicamente al conocimiento y resolución de faltas respecto de ordenanzas municipales. Para ello la norma instruía la realización de un procedimiento breve y sumario que podría conllevar a la imposición de multas por parte de la máxima autoridad municipal¹⁰.

Tal estado de cosas permaneció hasta el día 12 de septiembre de 1887, fecha de publicación de una nueva ley orgánica municipal que desvinculó el ejercicio de las funciones jurisdiccionales de la persona del alcalde, pero no de la municipalidad, pues les otorgó a los regidores la competencia de conocer en única instancia de las infracciones a ordenanzas y acuerdos municipales¹¹.

Posteriormente, en los albores del parlamentarismo, fue publicada la Ley de Municipalidades de 1891, conocida como “Ley de la Comuna Autónoma”. Esta norma, si bien otorgó considerables atribuciones a los municipios para la administración de los intereses locales dentro de sus respectivos territorios¹², no consideró entre ellas las vinculadas al conocimiento y resolución de asuntos propios de justicia local, funciones que fueron asumidas por los tribunales ordinarios de justicia. La privación del ejercicio de potestades jurisdiccionales a los alcaldes y regidores suscitó severas críticas de parte de juristas de la época, que evidenciaron la mantención del problema de falta de real autonomía municipal, ahora ante la injerencia del poder judicial, nuevo encargado de la resolución de las infracciones a la normativa local¹³. Estos reproches dieron lugar a una modificación normativa que devolvió a los alcaldes las funciones jurisdiccionales y sancionatorias, permitiéndoles recurrir al auxilio de la fuerza pública para la ejecución de lo juzgado¹⁴.

Se aprecia, en síntesis, que la justicia de policía local en sus primeros años fue ejercida principalmente por las municipalidades, con la finalidad precisa de constituir un mecanismo de control del cumplimiento de la propia normativa, para lo cual el legislador les otorgó el ejercicio de potestades sancionatorias.

⁹ Artículo 37 de la Ley S/N de 1854.

¹⁰ Artículo 39 de la Ley S/N de 1854.

¹¹ Artículo 98 de la Ley S/N de 1887.

¹² Artículo 23 de la Ley S/N de 1891.

¹³ En este sentido, Moisés Lazo de la Vega, a la sazón juez de letras en lo civil de Santiago, defendió un esquema de separación de funciones totalmente ajeno a la interacción entre los poderes públicos, al expresar que: “*Aquí tenemos malogrado el proyecto: renace así el pleito del alcalde con el infractor ante el juez; reaparece la usurpación de la función administrativa y queda de nuevo consagrado el funesto vicio de la inconstitucionalidad de la ley*”, en LAZO DE LA VEGA (1914) p. 55.

¹⁴ Artículo 29 de la Ley N° 2.960 de 1915.

2.2. Los primeros juzgados de policía local y el reconocimiento normativo de su conveniente independencia

Los primeros “juzgados de policía local” fueron creados en 1924 para ejercer funciones en Santiago y Valparaíso. Su regulación los mantuvo dependientes de la municipalidad en aspectos vinculados al nombramiento, suspensión y remoción de sus jueces. Lo anterior, en discrepancia con la exposición de motivos que reconocía expresamente la *“manifiesta conveniencia en que estas funciones sean desempeñadas por abogados que, con el carácter de jueces locales, pueden ejercerla con la independencia y garantías necesarias para su buen desempeño”*¹⁵.

Al año siguiente fue dictado el Decreto Ley N° 740, sobre “Elección, Organización y Atribuciones de las Municipalidades” que extendió a otras comunas la administración de justicia por jueces de policía local¹⁶ y otorgó a estas magistraturas potestades sancionatorias¹⁷ de las que antes era titular el ente edilicio respectivo¹⁸. Así, por primera vez se le confirió habilitación jurídica a un órgano diferente a la municipalidad para imponer multas que favorecerían su patrimonio.

De todos modos, el poder sancionatorio de estos juzgados no fue acompañado de una independencia efectiva respecto de la autoridad municipal. Por el contrario, la normativa mantuvo significativos ámbitos de vinculación en los que se reconocía incluso la facultad del alcalde de solicitar la remoción del juez, la que procedía con acuerdo de dos tercios de los miembros en ejercicio de la respectiva municipalidad¹⁹. Así, la figura del juez de policía local, aunque ampliada a otras comunas y fortalecida en sus potestades, se mantuvo debilitada por disposiciones que lo supeditaban al control del alcalde y de la municipalidad.

2.3. La Ley N° 6.827 de 1941: pionera en la regulación orgánica de los juzgados de policía local

En el año 1941 fue publicada la Ley N° 6.827, sobre “Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local”. Uno de los grandes méritos de esta legislación es su remisión expresa a las bases constitucionales y legales del ejercicio de la jurisdicción para aplicarlas directamente a estas magistraturas.

¹⁵ Considerando 2° del Decreto Ley N° 22 de 1924.

¹⁶ Artículo 135 del Decreto Ley N° 740 de 1925.

¹⁷ De acuerdo al artículo 90 del Decreto Ley N° 740 de 1925, en aquellas comunas en las que no se habían creado jueces de policía local la aplicación de estas sanciones le correspondía al alcalde.

¹⁸ Artículo 54 del Decreto Ley N° 740 de 1925.

¹⁹ Artículo 138 del Decreto Ley N° 740 de 1925.

En efecto, el artículo 8° de la ley consideró a los jueces de policía local como órganos “*independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones*” y expresó que “*son aplicables a los jueces de Policía Local, las disposiciones de los artículos 84, 85 y 86 de la Constitución Política*”, esto es, los principios de responsabilidad, inamovilidad y legalidad reconocidos en la Constitución de 1925.

Sin embargo, el reconocimiento explícito de la garantía de independencia de estos jueces en relación con la municipalidad del territorio respectivo, se vio amenazado por otras disposiciones normativas que mantuvieron un firme lazo con la esfera municipal. A modo de ejemplo, la norma consideró la participación del municipio en el proceso de designación de los jueces y sus subrogantes y otorgó competencias al alcalde para designar a la persona que se desempeñaría como secretario del juzgado²⁰. En el ámbito presupuestario, las remuneraciones y demás gastos vinculados con el cumplimiento de la ley debían financiarse con presupuesto municipal²¹ y las multas impuestas por los juzgados de policía local debían aplicarse en beneficio de la respectiva municipalidad²².

Se aprecia, así, un desarrollo normativo que no armoniza con el objetivo de independencia que el mismo legislador juzgó conveniente. Dicha garantía resultó en los hechos obstaculizada por preceptos que otorgaron a los alcaldes y a las respectivas municipalidades la potestad de incidir en la designación de los miembros del juzgado y en su financiamiento, así como la obtención directa del importe obtenido a partir de las multas impuestas.

2.4. Aspectos generales sobre la Ley N° 15.231, regulación vigente de la organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local

En el año 1963 fue publicada la Ley N° 15.231 “sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local”, que, sin perjuicio de ciertas modificaciones, es la normativa que rige hasta esta fecha²³.

La regulación detalla los requisitos, las incompatibilidades y la forma de designación de los jueces de policía local; las reglas de subrogación ante impedimento o inhabilidad para el desempeño del cargo; el mecanismo de determinación del territorio jurisdiccional de los juzgados; las materias que les corresponderá

²⁰ Artículo 36 de la Ley N° 6.827 de 1941.

²¹ Artículo 2° transitorio de la Ley N° 6.827 de 1941.

²² Artículo 44 de la Ley N° 6.827 de 1941.

²³ Las reglas de la sustanciación de procedimientos ante los Juzgados de Policía Local, se rigen por la ley N° 18.287, que “Establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local”.

conocer en única y en primera instancia; las sanciones que pueden imponer y las reglas relativas a la prescripción de las mismas.

Destacamos que los primeros incisos del artículo 8° de la ley consagran la garantía de independencia de los jueces de policía local, en los siguientes términos:

“Los Jueces de Policía Local serán independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones. Son aplicables a los Jueces de Policía Local las disposiciones de los artículos 84°, 85° y 86° de la Constitución Política²⁴; durarán por consiguiente, indefinidamente en sus cargos y no podrán ser removidos ni separados por la Municipalidad.

Los Jueces de Policía Local estarán directamente sujetos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la respectiva Corte de Apelaciones”.

Por otra parte, el título II denominado “De la Competencia” enumera en los artículos 13 y 14 los asuntos que a los jueces de policía local les corresponde conocer. Del estudio de esta normativa queda de manifiesto la gran amplitud y heterogeneidad en el ámbito encomendado a su resolución. Además, debe considerarse que muchas de estas materias son, por su propia naturaleza, de evidente interés municipal. Es el caso, por ejemplo, del conocimiento de las “*infracciones a las ordenanzas, reglamentos, acuerdos municipales y decretos de la Alcaldía*” (art. 13, letra b), labor que le ha correspondido a estos jueces desde los primeros años de la justicia de policía local. Lo mismo ocurre respecto de las infracciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (art. 13, letra c) pues la municipalidad tiene legitimación activa en estos casos para denunciar en esta sede el incumplimiento de las disposiciones urbanísticas (art. 20°, DFL N° 458)²⁵.

Por último, se observa que por disposición de los artículos 55 y 60 de la Ley N° 15.231, la municipalidad en cuyo territorio se cometió la infracción es por regla general la beneficiaria de las multas impuestas por los juzgados de policía local. En consecuencia, no resultan indiferentes al municipio las decisiones adoptadas por los juzgados de policía local de su respectiva comuna, pues una decisión favorable o adversa impacta directamente en su patrimonio.

²⁴ El Tribunal Constitucional ha aclarado que “*las referencias que el artículo 8° de la ley N° 15.231 hace a los artículos 84, 85 y 86 de la Constitución de 1925, deben entenderse hechas a los actuales preceptos de la Constitución que regulan la responsabilidad (artículo 79), la inamovilidad (artículo 80) y la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema (artículo 82);*” en STC Ríos con Corte Suprema (2017), relativa al Auto Acordado de la Corte Suprema de 18 de diciembre de 2015, roles N°s. 2961-16; 2969-16; 2972-16 y 2975-16 [acumuladas], considerando 41.

²⁵ Lo anterior, es sin perjuicio de un sinnúmero de competencias le han sido conferidas a los Juzgados de Policía Local por medio de leyes especiales, y que no serán detalladas en esta oportunidad por exceder el ámbito de este artículo.

3. EL ACTIVO ROL DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL EN LA ACTUALIDAD Y ALGUNAS INTERROGANTES A RESOLVER

Los hitos legislativos vinculados a un reconocimiento normativo creciente en la evolución de las competencias de los juzgados de policía local, han implicado, en los últimos años, un aumento exorbitante del número total de las causas que deben conocer²⁶. Así, las contadas materias encomendadas a su resolución en sus primeros años distan enormemente de la agitada labor que les concierne en nuestros días²⁷.

Considerando el evidente interés municipal en las resoluciones que se adopten – ya sea en atención a la naturaleza misma de las competencias de estos juzgados o al directo beneficio obtenido en virtud de las sanciones que deben imponer –, es pertinente cuestionarse acerca de la aptitud de la estructura organizacional que los rige, en cuanto a garantizar eficazmente una independencia política, funcional y económica para el correcto ejercicio de la jurisdicción.

Para estos efectos, la sentencia dictada por la Excm. Corte Suprema que acogió el recurso de protección interpuesto por la Jueza de Policía Local de Coinco representa indudablemente un buen punto de partida. Porque, si de acuerdo al artículo 8° de la Ley N° 15.231, los jueces de policía local son independientes de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones, entonces ¿qué motivó al alcalde a arrogarse la potestad de ejercer un control jerárquico respecto del desempeño de las funciones ejercidas por la actora? ¿Bastará con considerar tal actitud como proveniente de una simple costumbre; un capricho de la máxima autoridad municipal arraigada en su tradición funcionaria? o más bien, ¿tendrá esta problemática un origen normativo? ¿Existen ámbitos de vinculación indebida entre el juzgado de policía local y la municipalidad? y de ser afirmativa la respuesta, ¿cuál es el riesgo que ello conlleva?

Frente a una normativa aparentemente enfática en la protección de la independencia del juzgador y tomando en cuenta el caso que se resuelve en la sentencia objeto de este análisis, consideramos que para dar una acertada respuesta a estas interrogantes será necesario examinar la naturaleza jurídica

²⁶ De acuerdo al último Informe Anual de Justicia del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, en el año 2019 ingresaron a los Juzgados de Policía Local 7.030.879 nuevas causas, de las cuales fueron falladas 6.830.983, en Instituto Nacional de Estadísticas (2019) p. 25.

²⁷ En un diagnóstico sobre la evolución de las competencias de los juzgados de policía local, se ha expresado que: “Originariamente su competencia, en razón de la materia, estaba reducida a los pequeños problemas que suscita la vecindad, problemas de poca monta. Paulatinamente esta competencia se ha visto ampliada hasta resultar una gama variada y abigarrada, en la cual está presente casi todo campo de conflictos de derechos”, en ATRIA (1970) pp. 24 y 25.

de los juzgados de policía local, así como también otros preceptos de la legislación que los rige. Ello, a fin de determinar si existen ámbitos de la regulación que podrían dificultar la necesaria independencia de este juez en particular.

4. UN EXAMEN SOBRE LOS POSIBLES OBSTÁCULOS LEGISLATIVOS PARA LA INDEPENDENCIA DE LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL

En este acápite buscaremos indagar posibles ámbitos normativos que dificultan en la práctica la debida independencia de la justicia de policía local respecto del alcalde y la municipalidad. Para estos efectos, se revisarán también algunos considerandos del fallo, que, aunque escueto en su razonamiento, es acertado en su resolución.

4.1. La condición de funcionario municipal del juez de policía local

Es un hecho cierto en nuestro ordenamiento jurídico, de acuerdo a la estructura clásica del artículo 5° del Código Orgánico de Tribunales (“COT”), que los juzgados de policía local no constituyen tribunales ordinarios de justicia, ni tampoco integran el Poder Judicial como tribunales especiales. En la terminología del COT, estos forman parte de la amplia categoría de “*los demás tribunales especiales*”, y en cuanto tales, contribuyen con el actual modelo de “*jurisdicción administrativa pluriforme e hiperespecializada*”²⁸ al que hace referencia la doctrina nacional.

Una consecuencia de lo anterior es que los juzgados de policía local se rigen “*por las leyes que los establecen y reglamentan*” (art. 5°, inc. 4° del COT), en este caso la Ley N° 15.231, “Sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local” y la Ley N° 18.287, que “Establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local”. Y, si bien el inciso final del artículo 5° del COT reconoce la sujeción de estos tribunales especiales “*a las disposiciones generales de este Código*”, la más calificada doctrina ha limitado esta aplicación únicamente a los preceptos del COT a los que expresamente se remitan las leyes mencionadas²⁹.

Respecto al juez de policía local, el legislador lo ha concebido como un funcionario municipal. Si bien esta calidad no se le ha atribuido en términos explícitos, puede desprenderse con claridad del artículo 5° de la Ley N° 15.231 en cuanto expresa que “*los Jueces de Policía Local deberán tener el grado máximo*

²⁸ VERGARA (2014) p. 269.

²⁹ VODANOVIC (2002) p. 301.

del escalafón municipal respectivo". De esta manera, los jueces de policía local integran la planta de personal de las municipalidades y, en dicha calidad, deben ser considerados como funcionarios municipales.

Confirma esta interpretación el artículo 62 de la LOC de Municipalidades, que, al referirse a la subrogación del alcalde en caso de su ausencia o impedimento no superior a cuarenta y cinco días, ordena que las funciones sean asumidas *"por el funcionario en ejercicio que le siga en orden de jerarquía dentro de la municipalidad, con exclusión del juez de policía local"*. De este precepto se concluye que el juez de policía local también tiene la calidad de funcionario municipal, pues de lo contrario la salvedad normativa resultaría injustificada.

Esta situación importa un primer obstáculo normativo a la independencia del juzgador. Así lo advirtió el fallo de la Corte Suprema que comentamos, al remitirse a una sentencia dictada por el Tribunal Constitucional que constató *"que, tratándose de los jueces de policía local, el diseño de su independencia es particularmente delicado, toda vez que son funcionarios municipales (artículo 5º ley Nº 15.231) (...) "*³⁰.

En efecto, el legislador buscó asegurar la independencia de los jueces de policía local respecto de toda autoridad municipal en el ejercicio de sus funciones, pero al mismo tiempo atribuyó a los jueces de policía local la calidad de funcionarios municipales. Nos encontramos, así, con un primer elemento de vinculación de estos juzgados con la municipalidad que entraba y dificulta la efectiva independencia judicial.

4.2. La activa participación municipal en el control disciplinario de los jueces de policía local

Tras asegurar la independencia de los jueces de policía local respecto de toda autoridad municipal en el desempeño de sus funciones, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley Nº15.231 sujeta a estas magistraturas a la supervigilancia de la respectiva Corte de Apelaciones, en los siguientes términos:

"Los Jueces de Policía Local estarán directamente sujetos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la respectiva Corte de Apelaciones".

Como es sabido, es propio de la superintendencia directiva el reconocimiento de *"la superioridad jerárquica"*³¹ que, en este caso, ejerce la Corte de Apelaciones sobre

³⁰ STC Ríos con Corte Suprema (2017), relativa al Auto Acordado de la Corte Suprema de 18 de diciembre de 2015, roles N°s. 2961-16; 2969-16; 2972-16 y 2975-16 [acumuladas], considerando 21.

³¹ VERDUGO y otros (1997) p. 209.

el Juzgado de Policía Local. Por su parte, la superintendencia correccional le habilita a aplicar respecto de estos juzgados *“medidas destinadas a obtener una compostura debida o que los funcionarios cumplan con las normas legales que rigen su conducta ministerial”*³². Por último, a través de la supervigilancia económica, la Corte de Apelaciones respectiva ejerce respecto de los juzgados de policía local la potestad de *“vigilar la administración de justicia, tomando todas las medidas necesarias para que esta sea expedita y para que se aplique correctamente la ley procesal”*³³.

Lo anterior no obsta al control que ejerce la Corte Suprema respecto de estos tribunales, pues de acuerdo al artículo 82 de la Constitución, *“la Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación”*, salvo respecto de aquellos nombrados en el mismo precepto, dentro de los cuales no se encuentran los juzgados de policía local³⁴.

De lo anterior se desprende que sólo a los Tribunales Superiores de Justicia les compete el control jerárquico de los juzgados de policía local, aserto que es de toda relevancia para la comprensión del fallo que comentamos. En efecto, la motivación de la Corte para acoger el recurso de protección interpuesto por la Jueza de Policía Local de Coinco, fue precisamente la consideración de que el control jerárquico de estos juzgados les corresponde de forma exclusiva a los más altos tribunales ordinarios de justicia. Sobre este punto, expresó:

*“Que, así las cosas, el conflicto planteado en esta sede cautelar se ha originado debido a la errada interpretación de los recurridos, acerca de lo que debe entenderse por “control jerárquico” de los jueces de policía local, toda vez que el alcalde y los directores de las unidades municipales carecen de atribuciones para “exigir explicaciones” a tales magistrados o para controlar el cumplimiento de sus deberes y, menos aún, la legalidad de sus actos, por la sencilla razón de que el control disciplinario es ejercido por la Corte de Apelaciones respectiva y por esta Corte Suprema. Entender lo contrario, supondría afectar severamente la independencia e imparcialidad con la que deben obrar los jueces de policía local y, con ello, lesionar uno de los fines esenciales de un Estado Constitucional de Derecho, como lo es la independencia e imparcialidad de los órganos que ejercen la función jurisdiccional”*³⁵.

³² ZÚÑIGA (1998) p. 227.

³³ MORAGA (2011) p. 153

³⁴ El Tribunal Constitucional ha confirmado esta interpretación al considerar que *“detrás de la expresión “todos” no parece ser que exista alguna excepción no contemplada que abarque a los Juzgados de Policía Local”*. STC Ríos con Corte Suprema (2017), relativa al Auto Acordado de la Corte Suprema de 18 de diciembre de 2015, roles N^{os}. 2961-16; 2969-16; 2972-16 y 2975-16 [acumuladas], considerando 35 del voto de prevención.

³⁵ Considerando 9^o.

Así, ni la obligación especial del alcalde consagrada en el artículo 61 letra a) de la Ley N° 18.883 de “*ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la actuación del personal de su dependencia*”, ni el deber impuesto a los funcionarios municipales por el artículo 58 letra f) de dicha ley de “*obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico*”, tienen cabida en las relaciones entre el alcalde y los juzgados de policía local, pues estos últimos no se encuentran sujetos a la esfera del control jerárquico del alcalde.

Ha dicho la doctrina autorizada que “*se entiende que la jerarquía otorga un conjunto de poderes o facultades que son inherentes a tal calidad, como sucede con la potestad de mando que tiene la autoridad sobre sus subordinados*”³⁶. En este caso, correspondiéndole específicamente a nuestros Tribunales Superiores de Justicia la supervigilancia de los juzgados de policía local, resultaría inconcebible un poder jerárquico y menos una potestad de mando a cargo del alcalde. Por esta razón, la sentencia del Máximo Tribunal concluye que la actitud del alcalde de requerir “*explicaciones a la recurrente por su comportamiento y cumplimiento de sus deberes, como si la actora fuese una funcionaria de su dependencia y, por lo tanto, sometida a su control jerárquico y disciplinario, constituye un acto ilegal y arbitrario*”³⁷.

Sin embargo, pese a la claridad normativa en el sometimiento de los juzgados de policía local a la supervigilancia de la Corte de Apelaciones respectiva, un análisis más acabado del texto del artículo 8° de la Ley N° 15.231 permite constatar que el legislador confirió un amplio espacio de intervención al alcalde como coadyuvante de los Tribunales Superiores de Justicia en el ejercicio de estas funciones disciplinarias.

En efecto, el inciso sexto del artículo 8° ordena a las Cortes de Apelaciones efectuar anualmente una calificación general de los jueces de policía local de su dependencia, para cuya evaluación “*deberán solicitar de las municipalidades los antecedentes que estimaren pertinentes*”. Aquí radica un primer ámbito de injerencia municipal que incide directamente en el control disciplinario ejercido por la Corte respecto del desempeño de los jueces de policía local. De todos modos, podríamos considerar que este pasaje normativo no importa necesariamente un compromiso de la independencia del juzgador, en la medida que los antecedentes solicitados por las Cortes y remitidos por la municipalidad se vinculen a aspectos objetivos del funcionamiento del tribunal. Sería conveniente, sin embargo, que el legislador hubiere delimitado la naturaleza de los antecedentes que las Cortes pueden solicitar a la respectiva municipalidad, a fin de excluir cualquier ámbito de parcialidad en ellos que dificulte la debida independencia de estos juzgados.

³⁶ CORDERO (2012) p. 19.

³⁷ Considerando 10.

Una esfera de intervención municipal más intensa tiene lugar en virtud de lo ordenado por el inciso quinto del artículo 8° de la Ley N° 15.231, que dispone:

“Las Municipalidades elevarán a la respectiva Corte de Apelaciones antes del 15 de Diciembre; cada año, 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. El informe referido será remitido al Concejo para su conocimiento”.

Queda de manifiesto aquí un componente valorativo que compromete gravemente la independencia del juez de policía local. De acuerdo a la norma, la Corte de Apelaciones respectiva, para efectos de calificar a estos jueces, deberá ponderar un informe de autoría municipal cuyo contenido se aleja de lo imparcial y se aproxima a una apreciación subjetiva de las autoridades edilicias respecto de la persona del juez.

Conforme al precepto, el informe de la municipalidad debe considerar tres componentes. El primero de ellos es la “*eficiencia*” del juez de policía local, exigencia criticable por su ambigüedad, pues el legislador no ha establecido parámetros o criterios objetivos para ponderarla. A la vez, resulta innecesario que la municipalidad se pronuncie sobre este aspecto, porque el propio artículo 8° de la ley exige que los jueces de policía local informen cada tres meses a la Corte de Apelaciones respectiva sobre “*la gestión del Tribunal a su cargo*”. La norma incluye los datos objetivos que el informe del juez debe contener, los que se encuentran directamente vinculados con la eficiencia del tribunal en su funcionamiento³⁸.

Asimismo, el informe que debe remitir la municipalidad debe considerar el “*celo*” del juez en el desempeño de su cargo, es decir, el “*cuidado, diligencia, esmero que alguien pone al hacer algo*”³⁹ y también la “*moralidad*”, esto es, la “*conformidad de una acción o doctrina con los preceptos de la moral*”⁴⁰. Nos encontramos aquí con conceptos amplios y poco precisos, que entregan una fuerte discrecionalidad al alcalde en la evaluación que le corresponde hacer

³⁸ El inciso tercero del artículo 8° de la ley N° 15.231 ordena: “*Asimismo, dichos Jueces estarán obligados a remitir cada tres meses a la Corte de Apelaciones que corresponda un informe de la gestión del Tribunal a su cargo, para que la Corte los considere en la calificación anual del Juez. 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”.*

³⁹ Real Academia Española (2014).

⁴⁰ Real Academia Española (2014).

del juez de policía local. Esta situación reviste especial gravedad, al considerar que si bien los jueces de policía local gozan de inamovilidad de acuerdo con el artículo 8° de la Ley N° 15.231 (que considera que “*no podrán ser removidos ni separados por la Municipalidad*”), la calificación de la municipalidad podría tener incidencia en la declaración de su mal comportamiento a que refiere el artículo 80 de la Constitución para efectos de su remoción.

Lo anterior se desprende del mismo artículo 8° de la ley de Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía local, que al ordenar a las Cortes de Apelaciones respectivas la realización anual de una calificación general de los jueces de policía local de su dependencia, afirma que “*esta calificación regirá para todos los efectos legales, incluso con el objeto de resolver quiénes son los que deben ser eliminados del servicio por no tener la eficiencia, celo o moralidad que se requieren en el desempeño de sus funciones*”. Puede apreciarse que el legislador hace referencia, para efectos de la remoción de los jueces de policía local, a los mismos parámetros de eficiencia, celo y moralidad que son objeto del informe de la municipalidad. Queda de manifiesto, entonces, que el informe municipal puede tener incidencia directa en la calificación anual de las Cortes de Apelaciones, que podría, a su vez, acarrear la remoción del respectivo juez de policía local.

Se debe considerar, además, que la calificación que realiza la respectiva Corte de Apelaciones teniendo en cuenta el informe municipal, afecta directamente a las asignaciones percibidas por el respectivo juez. En efecto, el artículo 5° de la Ley N° 15.231 contempla un “Incentivo por Gestión Jurisdiccional” que se le concede al juez de policía local en base a estos resultados y que es pagado con cargo al presupuesto de la respectiva municipalidad. De acuerdo a la norma, aquellos jueces de policía local calificados en lista sobresaliente o muy buena tendrán derecho a una asignación correspondiente al veinte por ciento de la suma del sueldo base y la asignación municipal, y aquellos calificados en lista satisfactoria o regular percibirán una asignación del diez por ciento de esta sumatoria. Por su parte, no tendrán derecho a este incentivo aquellos jueces de policía local que sean calificados en lista condicional o deficiente.

De lo expuesto, queda en evidencia que, si bien corresponde a la Corte de Apelaciones el control disciplinario de los jueces de policía local, la ley ha considerado una fórmula poco idónea de participación del alcalde y la municipalidad en su ejercicio. En efecto, la activa injerencia municipal en la calificación del juzgador perturba ineludiblemente la debida independencia en el ejercicio de sus funciones, pues lo fuerza a considerar que si el alcalde no tiene una rectitud de obrar, la dictación de una resolución poco conveniente para la municipalidad podría incidir negativamente en su calificación anual de desempeño, lo que, a su turno,

podría poner en riesgo su puesto de trabajo o, al menos, afectar el derecho a percibir el correspondiente incentivo por gestión jurisdiccional. Lo anterior se ve reforzado en la consideración de que el pago de la respectiva asignación es de cargo al presupuesto municipal, razón que podría operar como disuasivo al municipio para calificar positivamente al juez de la comuna respectiva.

4.3. Las reglas de nombramiento de los jueces y secretarios de los juzgados de policía local

Los conflictos derivados de una falta de independencia en el sistema de justicia de policía local se explican, también, por la activa participación municipal en la designación de las personas que ocuparán el cargo de juez y secretario de estos organismos.

En cuanto al nombramiento de los jueces de policía local, el artículo 4° de la Ley N° 15.231 ordena que sean designados por la municipalidad dentro de los treinta días siguientes a la fecha de recepción de una terna elaborada por la Corte de Apelaciones respectiva. A falta de designación y transcurrido el plazo *“se entenderá nombrada la persona que ocupe el primer lugar en la terna de que se trate, y en este caso el alcalde estará obligado a recibir de inmediato el juramento a que se refiere el artículo 7°”*. En efecto, de acuerdo a la norma citada, una vez electa la persona que ocupará el cargo de juez de policía local, ésta deberá prestar ante el alcalde el juramento previsto en el artículo 304 del COT, de guardar la Constitución y las leyes de la República⁴¹.

De esta manera, en la designación de los jueces de policía local participan colaborativamente la Corte de Apelaciones de su territorio jurisdiccional y la municipalidad que corresponda. El primer organismo a cargo de confeccionar una terna con los posibles candidatos al cargo, mientras que el segundo deberá elegir a uno de ellos que prestará juramento ante su máxima autoridad.

La intervención municipal en el nombramiento de estos jueces parece inconveniente, pues expone al juez a una influencia política impropia en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, juzgamos imprudente la exigencia de que el juez designado preste juramento ante la persona del alcalde, pues tal

⁴¹ Se ha resuelto que no infringe la ley la circunstancia de no haberse verificado el juramento y aceptación del cargo en la misma oportunidad de la designación, en aquellos casos que el nombramiento del juez se haya realizado por la municipalidad dentro de treinta días contemplados por la norma. En efecto, para la Corte Suprema *“la exigencia consistente en la prestación del juramento de inmediato, como acto vinculado temporalmente al nombramiento, sólo tiene lugar en el caso previsto en el inciso final del aludido artículo 4°, esto es, si la Municipalidad no efectúa la designación dentro de los treinta días de que dispone para tal fin”*.

Fernández con Ilustre Municipalidad de Vitacura (2015).

exigencia representa, aun simbólicamente, un cierto grado de subordinación de la persona designada con respecto a la máxima autoridad municipal.

Se debe considerar, en este punto, que si el legislador sujetó a los jueces de policía local a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte de Apelaciones respectiva y propendió a su independencia respecto de toda autoridad municipal, sería más apropiado que el juramento deba prestarse ante el Presidente de la Corte de Apelaciones del territorio jurisdiccional que corresponda, de la misma forma como acontece con los jueces de letras (art. 300 del COT).

Tal dificultad se ve acentuada respecto de los secretarios de los juzgados de policía local, cuyo nombramiento le corresponde directamente al alcalde, de acuerdo al artículo 47 de la Ley N° 15.231. En efecto, para la designación de estos funcionarios el legislador no consideró la intervención de algún órgano diferente a la máxima autoridad municipal. La falta de independencia de los secretarios de estos juzgados en relación con la persona del alcalde no es baladí. Téngase en cuenta que el artículo 6° de la Ley N° 15.231 ordena como primera regla de subrogación, ante el impedimento o inhabilidad del juez de policía local, que el cargo sea asumido por el secretario del mismo tribunal, siempre que éste sea abogado. Considérese asimismo, que de acuerdo al artículo 47 de esta ley, los secretarios del juzgado tienen la calidad de ministro de fe.

Así, correspondiéndole al secretario del juzgado de policía local la subrogación del juez y encontrándose jurídicamente habilitado para ser ministro de fe, parece lógico que debiese asegurarse también su independencia respecto de la municipalidad y de la persona del alcalde. Sin embargo, el examen de la ley revela que no existe tal garantía. En efecto, el legislador ordenó que los secretarios de estos juzgados sean nombrados directamente por el alcalde, y, a diferencia de los jueces de policía local, ninguna norma análoga al artículo 8° propende a su independencia⁴².

Por consiguiente, la activa intervención de la municipalidad en el nombramiento de los jueces y secretarios de los Juzgados de Policía Local, genera una implicancia que entorpece la necesaria independencia en el ejercicio de las potestades jurisdiccionales.

⁴² La Contraloría General de la República ha dictaminado en este sentido: *“Como puede apreciarse, de las normas precitadas fluye inequívocamente que son sólo los referidos Jueces de Policía Local los que se encuentran afectos a la supervigilancia directiva, correccional y económica de la correspondiente Corte de Apelaciones, por lo que, en consecuencia, el resto del personal que se desempeña en esos tribunales -que forman parte de la estructura orgánica de los respectivos municipios- son funcionarios municipales y, como tales, su regulación laboral es la contenida en la ley N° 18.883”*. Dictamen N° 52.607 de 2008. En el mismo sentido, véase: dictamen N° 55.884 de 2007.

4.4. La intervención del alcalde en las reglas de subrogación del juez de policía local

Una activa participación municipal se manifiesta también en las normas sobre subrogación previstas por la ley para la sustitución de la persona del juez de policía local. Según fue expresado *supra*, en caso de impedimento o inhabilidad de un juez de policía local, le subrogará el secretario del tribunal en caso de que este sea abogado. Recuérdese que el secretario es designado por el alcalde de la respectiva municipalidad.

El artículo 6° de la ley N° 15.231 prevé reglas subsidiarias que deberán ser aplicadas para la subrogación, ante ausencia o impedimento del secretario del tribunal, para lo cual la norma distingue entre el número de juzgados que hubiere en la comuna.

La intervención municipal tiene lugar cuando deba designarse a un subrogante del juez en aquellas comunas que tienen un solo juzgado de policía local, pues en estos casos la ley ordena que el juez sea subrogado “*por alguno de los abogados que figuren en la terna que formará anualmente el Alcalde, dentro de los primeros quince días de cada año*”. Esta terna deberá conformarse por abogados domiciliados en la provincia respectiva y será sometida a la consideración de la Corte de Apelaciones correspondiente. Para la designación del abogado subrogante, la normativa exige seguir el orden de la terna: “*no se podrá ocurrir al segundo abogado designado en la terna, sino en el caso de faltar o estar inhabilitado el primero, ni al tercero, sino cuando falten o estén inhabilitados los dos anteriores*”⁴³.

Como vemos, el legislador prescindió de la garantía de independencia reconocida en el artículo 8° de la ley, y optó por conferirle al alcalde un extenso espacio de influencia para efectos de la designación del abogado que debe subrogar al juez de policía local ante un impedimento o inhabilidad del titular. En efecto, el alcalde tiene absoluta discrecionalidad para decidir quién será la persona que ocupará el cargo de secretario del tribunal, primer subrogante del juez ante su impedimento o inhabilidad para desempeñar el cargo. Asimismo, para aquellas comunas que tienen un solo juzgado de policía local, la ley confió al alcalde la elaboración de una terna que será utilizada ante la necesidad de subrogar al juez y a falta del secretario. Si bien la Corte de Apelaciones tiene incidencia en el procedimiento de elaboración de la misma, no es menos cierto

⁴³ A continuación, el artículo 6° de la ley opta por la intervención del alcalde en una hipótesis improbable en la actualidad: “*En caso de no poder formarse la terna, por no haber abogados en número suficiente, el Alcalde hará la propuesta con dos nombres o con uno según el caso. A falta de abogado, la subrogación corresponderá al Juzgado de Policía Local más inmediato, entendiéndose que lo es aquél con el cual sean más fácil y rápidas las comunicaciones, pero ello, en ningún caso, alterará la primitiva jurisdicción de la respectiva Corte*”.

que la iniciativa exclusiva en la proposición de los candidatos le corresponde al alcalde, lo que compromete una vez más la autonomía del juzgador.

4.5. La dependencia administrativa y presupuestaria de los juzgados de policía local respecto de las municipalidades

Un grado importante de dependencia de los juzgados de policía local respecto de las municipalidades queda expuesto en el análisis de su organización administrativa y presupuestaria.

En cuanto al ámbito administrativo, se aprecia que estos juzgados se encuentran ubicados en dependencias municipales y que la entidad edilicia tiene incidencia en la determinación de los días y horas de su funcionamiento⁴⁴.

En relación al ámbito presupuestario, constatamos una vinculación esencial de estos juzgados con la municipalidad, que es la encargada de proporcionar todos los recursos necesarios para su operación. En efecto, de acuerdo al artículo 56 de la Ley N° 15.231, *“las Municipalidades deberán 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”*. Esta disposición guarda armonía con el artículo 506 del COT, norma que no considera a los juzgados de policía local dentro de aquellos tribunales cuyos recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales son administrados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

Se advierte que no existe ningún precepto normativo que contemple instancias formales que permitan a las autoridades del juzgado ser partícipes en la determinación de la asignación que les corresponde para su funcionamiento.

En la práctica, el aspecto de gestión administrativa y presupuestaria de los juzgados de policía local depende únicamente de la discrecionalidad de las autoridades municipales y de la capacidad patrimonial de la respectiva municipalidad. Así, la insuficiencia de ingresos municipales puede generar un negativo impacto en la calidad de las dependencias del respectivo tribunal, en la dotación de cada juzgado, en la remuneración del juez y de los funcionarios de éste, y finalmente, en la eficacia de la labor de administración de justicia.

⁴⁴ De acuerdo al inciso primero del artículo 53 de la ley N° 15.231 *“La corte de Apelaciones, previo informe de la Municipalidad y del Juez de Policía Local correspondientes, fijará los días y horas de funcionamiento de estos Juzgados en su respectivo territorio”*.

5. UNA ADVERTENCIA SOBRE EL RIESGO DE UNA ILUSORIA INDEPENDENCIA

En el acápite anterior, hemos advertido el intenso ámbito de intervención que la Ley N° 15.231 ha concedido a las municipalidades y a los alcaldes en la organización y en el control de los juzgados de policía local de sus respectivas comunas. Este contexto normativo convierte en ilusoria la independencia que el artículo 8° de la ley asegura a estos juzgados en el desempeño de sus funciones.

Un peligro de tal obstaculizada independencia queda de manifiesto a partir del estudio de la normativa que regula las potestades sancionatorias de los juzgados de policía local, específicamente las vinculadas a la imposición de multas. De acuerdo al artículo 55 de la Ley N° 15.231 *“las multas que los Juzgados de Policía Local impongan no estarán afectas a recargo legal alguno y serán a beneficio de la comuna en cuyo territorio se cometió la infracción”*. Como excepción a esta regla, se encuentran aquellas sanciones impuestas por la justicia local que en todo o parte deban destinarse al Fondo Común Municipal⁴⁵.

A su vez, el artículo 60 de la Ley N° 15.231 ordena que *“las multas que impongan los Juzgados de Policía Local se aplicarán a beneficio de la respectiva Municipalidad, sin perjuicio de la participación que corresponda a las Cajas de Previsión de Empleados Municipales”*. Por su parte, de acuerdo al artículo 22 de la ley que establece procedimiento ante los juzgados de policía local *“las multas aplicadas por los Tribunales a que se refiere esta ley, deberán ser enteradas en la Tesorería Municipal respectiva dentro del plazo de cinco días”*.

Es decir, conforme a la regulación vigente, las multas impuestas por los juzgados de policía local en el cumplimiento de sus potestades sancionatorias beneficiarán, por regla general, a la respectiva municipalidad. Resulta por lo tanto, un hecho cierto y comprensible el máximo interés municipal en las resoluciones que adopten estos jueces.

⁴⁵ De acuerdo al número 6 del inciso tercero del artículo 14 de la ley N° 18.695, LOC de Municipalidades: *“Para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal, el cual estará integrado por los siguientes recursos: (...) 6.- El cien por ciento de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones. No obstante, tratándose de multas por infracciones o contravenciones al artículo 118 bis de la ley N° 18.290, sólo el 70% de ellas pasarán a integrar el Fondo Común Municipal, quedando el porcentaje restante a beneficio de la municipalidad en que se hubiere aplicado la multa respectiva. Con todo, tratándose de las multas impuestas por infracción a la prohibición establecida en el inciso primero del artículo 114 del decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Justicia, de 2007, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.290, sólo el cincuenta por ciento de lo recaudado ingresará al Fondo Común Municipal, pasando el cincuenta por ciento restantes a beneficio municipal”*.

Esta constatación conlleva a un riesgo ineludible: que el ente edilicio de la comuna respectiva sea el beneficiario directo de la sanción pecuniaria sitúa diariamente a los jueces de policía local en una encrucijada que podría conllevar a la arbitrariedad en sus resoluciones. En efecto, la estructura normativa vigente admite la incidencia de consideraciones personales, vinculadas al ejercicio de su cargo y al correcto funcionamiento del juzgado, en la decisión de los asuntos que le corresponde resolver al juez.

Recuérdese que los jueces de policía local son nombrados por la municipalidad. Considérese asimismo que del informe emitido por la municipalidad depende en gran medida la calificación anual de estos juzgados, y que los resultados de tal calificación son determinantes, por una parte, en el derecho del juez a percibir un incentivo por gestión jurisdiccional y por la otra, en la estabilidad de su cargo. Téngase también presente, la dependencia presupuestaria de los juzgados de policía local respecto de la municipalidad.

Estas reglas, estimadas tanto de forma individual como conjunta, pueden imponer en la persona del juez una presión indebida en la forma de aliado, para favorecer arbitrariamente a la municipalidad en el ejercicio de las potestades punitivas encomendadas por ley, en aras a evitar las consecuencias desfavorables a las que podría exponerse ante una resolución poco conveniente para la municipalidad.

La situación, por lo demás, se ve dificultada si se considera que en muchos de los casos tanto las leyes que otorgan competencias sancionatorias a estos juzgados, como la propia normativa municipal, no incluyen elementos de juicio destinados a guiar al juez en la determinación de la cuantía precisa de la sanción que corresponde en cada caso. Nuestro Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto esta problemática al acoger un requerimiento de inaplicabilidad respecto del inciso primero del artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en aquella parte que considera que las infracciones a la normativa urbanística serán sancionadas por el juzgado de policía local *“con multa, a beneficio municipal, no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra”*. Entre los fundamentos para acoger el requerimiento se consideró la ausencia de *“criterios o parámetros de graduación, a partir de los cuales los Juzgados de Policía Local puedan, dentro de cada margen o marco punitivo previamente fijados, morigerar o agravar la concreta sanción al infractor”*⁴⁶.

⁴⁶ STC *Metlife Chile Seguros de Vida S.A con Dirección de Obras Municipales de la Florida* (2020), relativa al artículo 20 del DFL N° 458, rol N°8278-20, considerando 12.

Por su parte, en lo que respecta a la potestad normativa sancionatoria municipal a través de ordenanzas, la doctrina autorizada ha concluido que *“en la mayoría de los casos se establece que las infracciones a la ordenanza de que se trate serán sancionadoras con una multa de hasta 5 UTM, sin proporcionar los criterios que ayudarán al juez de policía local a determinarlas en el caso concreto, como sería la capacidad económica del infractor, el daño ocasionado o la población afectada”*⁴⁷.

En nuestra opinión, la ausencia de directrices normativas a las que deba sujetarse el juez de policía local para la determinación del monto concreto de la sanción que debe aplicar dentro del margen previsto por la ley, opera como un elemento facilitador de posibles arbitrariedades, pues dificulta el control de motivación de la sentencia. En efecto, bastaría con que el juez de policía local ajuste su sanción a los márgenes establecidos por la ley o la normativa municipal, para que ésta se considere ajustada al principio de juridicidad.

En otros términos, la falta de criterios en base a los cuales los jueces de policía local deben adoptar una determinación en el ejercicio de su potestad represiva, podría facilitar su desatención de los elementos objetivos y relevantes del caso concreto en la aplicación de la sanción.

Nos enfrentamos, así, a la figura de un juez de policía local a quien la normativa ha privado de las garantías que permitan protegerlo de modo efectivo de eventuales incidencias externas. El diseño de la estructura institucional de estos juzgados, específicamente en lo concerniente al vínculo jurídico de los mismos con el alcalde y la respectiva municipalidad, ha debilitado su independencia para juzgar.

6. CONCLUSIONES

La sentencia de la Corte Suprema que motiva este comentario nos ha presentado la oportunidad de evaluar la Ley N° 15.231, “sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local”, en cuanto a su aptitud y eficacia en el resguardo de la debida independencia de estas magistraturas en el ejercicio de sus funciones.

Hemos advertido que la problemática independencia de los juzgados de policía local es el resultado de un extenso desarrollo histórico. En sus primeros años fue ejercida directamente por las municipalidades, con el preciso objeto de controlar la estricta observancia de su propia normativa por medio de la

⁴⁷ VERGARA (2017) p. 229.

imposición de multas. Sólo a partir de la primera mitad del siglo veinte fueron creados los juzgados de policía local como entidades distintas a las edilicias, y si bien el legislador les reconoció el ejercicio de potestades sancionatorias, no les garantizó desde un primer momento su independencia. Este reconocimiento tuvo lugar por primera vez en el año 1941, con la dictación de la primera norma que reguló orgánicamente a los juzgados de policía local. En la actualidad, el artículo 8° de la Ley N° 15.231 reconoce en términos expresos la independencia de los juzgados de policía local, respecto de toda autoridad municipal en el ejercicio de sus funciones y sujeta a estos jueces a la supervigilancia de la Corte de Apelaciones respectiva.

Sin embargo, la claridad normativa del precepto que consagra la independencia de estos juzgados contrasta manifiestamente con los hechos sometidos a decisión de nuestros tribunales superiores de justicia en el recurso de protección objeto de este comentario. En este caso, una jueza de policía local recurrió en contra del alcalde de la respectiva comuna por haberse arrogado potestades de control jerárquico respecto de las funciones ejercidas por la actora.

En primera instancia el recurso fue rechazado. Luego, la Corte Suprema conociendo de la apelación, decidió revocar esta sentencia. Amparado en el artículo 8° de la Ley N° 15.231, el Máximo Tribunal de la República defendió la adecuada independencia con la que debe contar todo juez de policía local en el desempeño de sus funciones y excluyó de la esfera municipal el control jerárquico de estos juzgados que por expresa disposición normativa es de cargo de la Corte de Apelaciones correspondiente al territorio de la municipalidad.

Este razonamiento de la Corte Suprema marca un hito central en el progreso hacia la necesaria independencia de estos juzgados respecto de las autoridades de la municipalidad. Sin embargo, la problemática es más profunda y compleja de lo que parece. A través de este estudio, hemos advertido cinco principales ámbitos de intervención municipal que entran y dificultan esta importante garantía.

En primer lugar, que la legislación atribuye a los jueces de policía local la calidad de funcionarios municipales, al exigir que tengan el grado máximo en el escalafón municipal respectivo. Esta constatación podría prestarse para dificultades, como ocurrió en el caso objeto de análisis, en el cual el alcalde pretendió erróneamente hacer exigible a la jueza de policía local la exigencia impuesta a funcionarios municipales de "*obedecer las órdenes impartidas por el superior jerárquico*" (art. 58 letra f, ley N° 18.883), en circunstancias que, como se ha dicho, el superior jerárquico de estos juzgados es la Corte de Apelaciones respectiva y no la autoridad edilicia.

En segundo lugar, que la municipalidad tiene un alto grado de injerencia en el control jerárquico que de estos juzgados realizan las Cortes de Apelaciones. Ello queda de manifiesto especialmente en la exigencia impuesta a la Corte de ponderar en la calificación anual del juez de policía local, un informe emitido por la propia municipalidad, en que evalúa la eficiencia, celo y moralidad del juez en el desempeño de su cargo. Advertimos sobre la subjetividad y amplitud de estos conceptos y del riesgo que ello conlleva. Esta situación afecta muy especialmente la independencia personal del juez, al incidir por una parte en las asignaciones a las que éste tiene derecho, y por la otra, en la posibilidad de que éste sea destituido, *“por no tener la eficiencia, celo o moralidad que se requieren en el desempeño de sus funciones”* (art. 8° inc. final, Ley N° 15.231).

Un tercer ámbito de intervención municipal consiste en la potestad conferida al alcalde de participar activamente en la elección de la persona del juez de policía local y del secretario de este tribunal. En efecto, el legislador ordenó que la designación de estos jueces le corresponda a la respectiva municipalidad en base a una terna conformada por la Corte de Apelaciones del correspondiente territorio jurisdiccional (artículo 4°, Ley N° 15.231). Hemos observado la falta de cautela del legislador al conferir un amplio poder de intervención alcaldicia en la designación de la persona del juez, pues lo deja expuesto a una presión política indebida en el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales.

Agrava este diagnóstico, el deber impuesto por la normativa de que el juez designado preste juramento de guardar la Constitución y las leyes de la República ante la persona del alcalde (art. 7°, ley N° 15.231). Esta disposición, por una parte, compromete de forma innecesaria la independencia del juzgador respecto del alcalde, pues deja entrever de forma implícita un cierto grado de subordinación respecto de la máxima autoridad municipal. Por otra parte, es incongruente con la sujeción de los jueces de policía local a la supervigilancia de las Cortes de Apelaciones dispuesta en la ley.

Por su parte, el nombramiento del Secretario del Tribunal le corresponde directamente al alcalde (art. 47, ley N° 15.231) que es considerado también como un funcionario municipal. Reparamos en que no existe respecto del secretario ninguna norma que consagre su independencia respecto de las autoridades municipales, situación que reviste especial preocupación si se considera que, en caso de tener el título de abogado, el secretario subrogará al juez de policía local ante su impedimento o inhabilidad.

Vinculado a lo anterior, un cuarto ámbito de intromisión municipal en el funcionamiento de los juzgados de policía local radica en las normas sobre subrogación previstas por la ley. Sobre este punto, al alcalde no sólo le corresponde la designación del secretario del tribunal, que en caso de ser abogado

suplirá al juez; sino que también participará en la designación de un subrogante en aquellas comunas en las que exista un solo juzgado y el secretario no se encuentre habilitado para reemplazarlo. En estos casos, la ley ordena que el juez sea subrogado por alguno de los abogados que figuren en la terna que formará anualmente el alcalde, que, aunque es sometida a la consideración de la Corte de Apelaciones correspondiente, deja de manifiesto nuevamente un margen de influencia municipal, por tener el alcalde la iniciativa legal en la conformación de la terna.

Por último, hemos verificado una dependencia administrativa y presupuestaria de los juzgados de policía local respecto de la municipalidad, por encontrarse emplazados en dependencias municipales; por tener el alcalde incidencia en la determinación de los días y horas de funcionamiento del juzgado; y sobre todo porque el presupuesto para el funcionamiento de los juzgados de policía local depende directamente de cada municipalidad. En efecto, vimos que estos tribunales no han sido incluidos dentro de aquellos cuyos recursos son administrados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, y que la misma ley N° 15.231 ordena a las municipalidades proporcionar lo necesario para su funcionamiento, pero no considera instancias formales que permitan a las autoridades del juzgado ser partícipes en la determinación de la asignación que corresponda.

Este intenso ámbito de intervención municipal en la organización y en el control de los juzgados de policía local, resulta especialmente problemático para estos jueces de considerarse el evidente interés municipal en las resoluciones que adoptan. Esto queda de manifiesto, por una parte, en la existencia de un importante ámbito de competencias de estos juzgados que por la naturaleza de la materia conciernen especialmente a la municipalidad, y por la otra, en que las multas impuestas por los juzgados de policía local se aplican en beneficio de la municipalidad en cuyo territorio se cometió la infracción (artículos 55 y 60, ley N° 15.231).

El claro interés municipal en el contenido de las sentencias dictadas por los juzgados de policía local, sumado a las amplias potestades municipales sobre la organización del juzgado y la calificación de los jueces, sitúan a estos órganos en un dilema que perturba su independencia.

La estructura orgánica vigente admite que factores vinculados a su propio cargo y al funcionamiento del juzgado puedan incidir en la labor del juez. La situación, por lo demás, se ve dificultada ante la usual ausencia de parámetros normativos que deban ser ponderados por el juez en la determinación de la multa, circunstancia que dificulta el correcto control de motivación de la sentencia.

Llegado a este punto, queda de manifiesto la urgencia de una reforma legislativa en la materia; dejar atrás la ilusoria independencia de los juzgados de policía local es un desafío pendiente. Y si bien las propuestas concretas para cimentar esta independencia deberán ser parte de una nueva reflexión, un fortalecimiento en la exclusividad del ámbito de intervención que el Poder Judicial tiene sobre estos juzgados podría constituir un faro de luz en un debate normativo inminente de abordar.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ATRIA, José Tomás (1970): El juicio de policía local (Santiago, Ediciones Encina).
- CHAIRES ZARAGOZA, Jorge (2004): “La independencia del Poder Judicial”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. 37, N° 110: pp. 523-545.
- CHILE, Decreto con fuerza de ley N° 1 (26/07/2006), fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades.
- CHILE, Decreto Ley N° 22 (13/10/1924), que crea Juzgados de Policía Local en Santiago y Valparaíso.
- CHILE, Decreto Ley N° 740 (15/12/1925), sobre elección, organización y atribuciones de las Municipalidades.
- CHILE, Decreto N° 307 (23/05/1978), fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.231, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local.
- CHILE, Ley N° 18.287 (07/02/1984), establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.
- CHILE, Ley N° 18.883 (29/12/1989), Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.
- CHILE, Ley N° 2.960 (23/01/1915), Reforma la Lei Orgánica de Municipalidades.
- CHILE, Ley N° 6.827 (28/02/1941), Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local.
- CHILE, Ley S/N (08/11/1854), Organización i Atribuciones de las Municipalidades.

CHILE, Ley S/N (12/09/1887), Lei sobre Organización i Atribuciones de las Municipalidades.

CHILE, Ley S/N (24/12/1891), Lei sobre Organización i Atribuciones de las Municipalidades.

COLOMBO CAMPBELL, JUAN (1968): “LA JURISDICCIÓN EN EL DERECHO CHILENO”, ANALES DE LA Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, vol. 8, N° 8.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2012): “La Administración del Estado en Chile y el concepto de autonomía”, en AA.VV., La Contraloría General de la República. 85 años de vida institucional (1927-2012) (Santiago, Contraloría General de la República) pp. 15-33.

Dictamen N° 30.274, de 1986, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 52.607, de 2008, de la Contraloría General de la República.

Dictamen N° 55.884, de 2007, de la Contraloría General de la República.

Fecha de consulta: 20 de mayo de 2021.

Fecha de consulta: 20 de mayo de 2021.

FERNÁNDEZ CON ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE VITACURA (2015): Corte Suprema, 21 de diciembre (Recurso de casación), rol N° 4532-2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2019): Informe Anual de Estadísticas Judiciales, 2019. Disponible en: https://www.ine.cl/docs/default-source/justicia/publicaciones-y-anuarios/difusi%C3%B3n/informe-anual-estad%C3%ADsticas-judiciales-2019.pdf?sfvrsn=25a4f678_2

LAZO DE LA VEGA, Moisés (1914): La desorganización política del Estado (Santiago, Imprenta Universitaria).

MORAGA KLENNER, Claudio (2011): “¿Una potestad normativa de la Corte Suprema de Justicia en Chile?”, Revista Aída, N° 9: pp. 149-174.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2014): *Diccionario de la lengua española* (Madrid, Editorial Espasa Calpe, vigésimo tercera edición). Disponible en: <https://dle.rae.es>

RENCORET CON ALCALDE SUBROGANTE MUNICIPALIDAD COINCO (2019): Corte de Apelaciones de Rancagua, 8 de octubre (Recurso de Protección), rol N° 7955-2019.

RENCORET CON ALCALDE SUBROGANTE MUNICIPALIDAD COINCO (2020): Corte Suprema, 7 de septiembre (Apelación Protección), rol N° 30.006-2019.

Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Metlife Chile Seguros de Vida S. A. respecto del artículo 20 del DFL N° 458, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en la causa Rol N° 8333-2018, seguida ante el Primer Juzgado de Policía Local de la Florida, actualmente en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 745-2019 Policía Local (2020): Tribunal Constitucional chileno, 18 de junio de 2020, 8278-2020.

Requerimiento de inconstitucionalidad presentado por Patricio Ríos Vergara respecto del Auto Acordado de la Corte Suprema de 18 de diciembre de 2015, publicado en el Diario Oficial el 16 enero de 2016, en los autos administrativos Rol AD 1883-2008 de que conoce la Corte Suprema (2017): Tribunal Constitucional chileno, 18 de abril de 2017, 2961-16-CAA a 2969-16-CAA y 2972-16-CAA a 2975-16-CAA [acumuladas].

VERDUGO MARINKOVIC, Mario y otros (1997): Derecho Constitucional, Tomo II (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).

VERGARA BLANCO, Alejandro (2014): “El nuevo paradigma de jurisdicción administrativa pluriforme e hiperespecializada: crónica de una espera, como la de Godot”, Anuario de Derecho Público, N° 1: pp. 269-292.

VERGARA BLANCO, Alejandro y otros (2017): “Ordenanzas municipales: límites, legitimidad democrática, problemas y propuestas. Estudio de caso: aguas, bienes de uso público y sanciones”, en Irrázaval Llona, Ignacio, Piña Blanco, Elisa y Letelier Garcés, Magdalena (edits.), Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2016 (Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile) pp. 203-242.

VILLARROEL CONTRERAS, Eduardo (2005): Juicios de Tránsito y Policía Local (Santiago, Ediciones Jurídicas Aremi).

VODANOVIC HAKLICKA, Antonio (2002): Justicia de Policía Local, Tomo I (Santiago, Editorial LexisNexis).

ZÚÑIGA URBINA, Francisco (1998): “Corte Suprema y sus competencias. Notas acerca de su potestad normativa”, Ius et Praxis, vol. 4, N° 1: pp. 221-234.