

Improcedencia del reclamo de ilegalidad de la Ley Orgánica de Municipalidades por infracción de normas de un instrumento de planificación territorial

I El reclamo de ilegalidad del artículo 140 de la ley orgánica de municipalidades

El artículo 140 de la Ley 18.695, de acuerdo a su texto actual, señala:

“Artículo 140.- Los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la Municipalidad se sujetarán a las reglas siguientes:

- a) Cualquier particular podrá reclamar ante el Alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones, o desde el requerimiento de las omisiones;
- b) El mismo reclamo podrán entablar ante el Alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de éste o de otros funcionarios, que estimen ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones;
- c) Se considerará rechazado el reclamo si el Alcalde no se pronunciare dentro del término de quince días, contado desde la fecha de su recepción en la Municipalidad;

* Profesor de
Derecho Urbanístico
Facultad de Derecho
U. de Chile.
Profesor de Derecho
Administrativo y
Derecho Municipal
Universidad
Mariano Egaña.
Abogado Integrante
Corte Suprema.

- d) Rechazado el reclamo en la forma señalada en la letra anterior o por resolución fundada del Alcalde, el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de quince días, ante la Corte de Apelaciones respectiva.

El plazo señalado en el inciso anterior se contará, según corresponda, desde el vencimiento del término indicado en la letra c) precedente, hecho que deberá certificar el Secretario Municipal, o desde la notificación que éste hará de la resolución del Alcalde que rechace el reclamo, personalmente o por cédula dejada en el domicilio del reclamante.

El reclamante señalará en su escrito, con precisión, el acto u omisión objeto del reclamo, la norma legal que se supone infringida, la forma como se ha producido la infracción y, finalmente, cuando procediere, las razones por las cuales el acto u omisión le perjudican;

- e) La Corte podrá decretar orden de no innovar cuando la ejecución del acto impugnado le produzca un daño irreparable al recurrente;
- f) La Corte dará traslado al Alcalde por el término de diez días. Evacuado el traslado o teniéndosele por evacuado en rebeldía, la corte podrá abrir un término de prueba, si así lo estima necesario, el que se regirá por las reglas de los incidentes que contempla el Código de Procedimiento Civil;
- g) Vencido el término de prueba, se remitirán los autos al Fiscal para su informe y a continuación se ordenará traer los autos en relación. La vista de esta causa gozará de preferencia;
- h) La Corte, en su sentencia, si da lugar al reclamo, decidirá u ordenará, según sea procedente, la anulación total o parcial del acto impugnado; la dictación de la resolución que corresponda para subsanar la omisión o reemplazar la resolución anulada; la declaración del derecho a los perjuicios, cuando se hubieren solicitado, y el envío de los antecedentes al juez del crimen que corresponda, cuando la infracción fuere constitutiva de delito, e,
- i) Cuando se hubiere dado lugar al reclamo, el interesado podrá presentarse a los tribunales ordinarios de justicia para demandar, conforme a las reglas del juicio sumario, la indemnización de los perjuicios que procedieren y ante la justicia del crimen, las sanciones penales que correspondieren. En ambos casos, no podrá discutirse la ilegalidad ya declarada”.

Este reclamo de ilegalidad es una acción especialísima, en la cual se advierten claramente dos etapas: a) La etapa propiamente administrativa, en virtud de la cual cualquier particular puede reclamar ante el Alcalde en contra de sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afectan el interés general de la comuna; reclamo que también se hace extensivo a los particulares agraviados por toda resolución u omisión del Alcalde

o de sus funcionarios, que estimen ilegales. La etapa administrativa termina cuando el Alcalde se pronuncia sobre el reclamo, ya sea aceptándolo o rechazándolo, y se entenderá que lo rechaza si no se pronuncia dentro del término de quince días, contados desde la fecha de su recepción en la Municipalidad; y, b) El particular afectado con la resolución de rechazo por parte del Alcalde en la etapa administrativa, puede conformarse con ella o bien reclamar dentro de quince días ante la Corte de Apelaciones respectiva, caso en el cual tiene lugar una etapa jurisdiccional, que no constituye un juicio propiamente tal entre el particular y el Municipio, lo cual incide en los recursos que proceden en contra de la respectiva sentencia.

II El reclamo de ilegalidad ante el alcalde sólo procede en caso de infracción de una ley propiamente tal y no de una norma de rango inferior

El reclamo de ilegalidad que establece la Ley 18.695 procede solo cuando existe infracción de la ley propiamente tal. Esto ocurre en los siguientes casos: a) Cuando existe violación de ley propiamente tal; b) Cuando se ha incurrido en la omisión de formalidades esenciales exigidas por la ley para la realización del acto; c) En casos de incompetencia; d) Cuando se ha incurrido en omisión del acto ordenado por la ley; y, e) En casos de vicios de la voluntad, esto es, cuando el acto está viciado por error, fuerza o dolo. En esta última situación, no se puede atacar mediante el reclamo de la resolución misma, sino de la ilegalidad específica en que se ha incurrido por el vicio; así se menciona el caso en que se designa por error a un funcionario que no reúne los requisitos contemplados en la ley para desempeñar el cargo, en que habría que atacar la ilegalidad proveniente de la infracción en que se ha incurrido, pero no el acto de nombramiento.

Por ley propiamente tal debe entenderse aquella definida en el artículo 1° del Código Civil:

“Artículo 1°”. La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”.

En relación a la norma transcrita, un análisis sistemático de los artículos 42, 60, 61, 62 y siguientes de la Constitución Política, permite concluir que sólo son leyes propiamente tales esas normas jurídicas aprobadas por el Congreso Nacional y promulgadas por el Presidente de la República, sobre aquellas materias específicas enumeradas en el artículo 60 de la Constitución Política (dominio legal máximo).

Se comprenden bajo este concepto las leyes ordinarias, las leyes de quórum calificado, leyes orgánicas constitucionales, las leyes interpretativas de la Constitución Política y los Decretos con Fuerza de Ley, en aquellas materias específicas en las que ellos pueden ser dictados. También la Constitución Política puede ser concebida como una ley, en este

caso, la de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico, en la medida que se relacione con un precepto legal determinado.

Por consiguiente, no son leyes propiamente tales todas aquellas normas jurídicas dictadas por el Presidente de la República en el ejercicio de la potestad reglamentaria (decretos reglamentos); las normas dictadas por los Ministros de Estado, Jefes de Servicios y otros órganos administrativos (decretos, reglamentos, ordenanzas, instrucciones, etcétera); las normas dictadas por los Alcaldes y otros funcionarios municipales (decretos alcaldicios, ordenanzas, reglamentos, oficios, etcétera), y, en general, todas las normas jurídicas que no han sido aprobadas por el Congreso Nacional de conformidad al proceso de formación de la ley establecido en la Constitución Política y respecto sólo de aquellas materias específicas indicadas en la Carta Fundamental.

Se concluye entonces que el reclamo por ilegalidad a que se refiere la Ley N° 18.695 sólo es procedente en la medida que el acto u omisión que se pretende impugnar ha infringido una ley en el sentido indicado. En cambio, no es procedente dicho reclamo, cuando la norma que se pretende infringida es de un rango inferior al de la ley propiamente tal.

Existen varias razones para sostener lo anterior.

- 1.- En primer término, la claridad del texto del artículo 140 de la Ley 18.695 así lo demuestra. En el encabezado de esa norma y en sus párrafos a) y b) se indica claramente que este reclamo sólo procede respecto de actos u omisiones "ilegales". El párrafo d) en su inciso tercero refuerza esta idea, señalando expresamente que en el escrito en que se formaliza el reclamo ante la Corte de Apelaciones respectiva, debe indicarse con precisión, entre otras materias, "la norma legal que se supone infringida".

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, define la expresión ilegal con una única acepción: "Ilegal: que es contra ley."

El inciso primero del artículo 19 del Código Civil establece el principio básico en materia de interpretación de la ley, en los siguientes términos:

"Art. 19. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu".

Por consiguiente, siendo claro el texto del artículo 140 de la Ley 18.695 en cuanto a que el reclamo que establece sólo procede en contra de actos u omisiones ilegales, es evidente que la procedencia del reclamo está sujeta a la condición de existir infracción de ley propiamente tal.

- 2.- En segundo lugar, el artículo 20 del mismo Código Civil señala:

"Art. 20. Las palabras de la ley se entenderá en su sentido natural obvio, según el uso de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal."

Como se ha dicho, el adjetivo “ilegal” que se emplea en el artículo 140 de la Ley 18.695, significa: “que es contra ley”. (Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia). Por consiguiente, una conducta será legal o ilegal según si se ajusta o no a la “ley”, concepto este último que debe ser entendido en el mismo sentido que lo ha definido el legislador, todo ello conforme al artículo 20 del Código Civil.

- 3.- Lo expuesto en los puntos anteriores se refuerza si se tiene en cuenta que, cuando el legislador ha pretendido que un reclamo especial proceda por infracción de normas de rango inferior al legal, lo ha señalado en forma expresa.

A modo de ejemplo pueden citarse los siguientes casos:

- a) La acción de reclamación que establece el artículo 19 de la Ley N° 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Señala el inciso primero de dicha norma:

“Artículo 19.- Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde la notificación, ante la Corte de Apelaciones correspondiente al domicilio del reclamante. Si la resolución afectare a más de una persona o entidad, cuyos domicilios correspondieren a territorios jurisdiccionales de diferentes Cortes, será competente para conocer de todas las reclamaciones a que haya lugar aquella que corresponda al domicilio de la autoridad que haya expedido el acto administrativo reclamado.”

- b) Las acciones de reclamación que establece el artículo 44 y siguientes del D.L. N° 3.538, de la Superintendencia de Valores y Seguros. El artículo 44 de ese cuerpo legal dispone:

“Artículo 44.- Las personas o entidades que estimen que los actos administrativos que realice la Superintendencia o sus omisiones no se ajusten a la ley, reglamentos o normas que le compete aplicar, podrán impugnarlos mediante los recursos que señala este título.”

De lo anterior se desprende que cuando el legislador ha querido que una acción de reclamación proceda por infracciones de normas de rango inferior al legal, lo ha señalado expresamente. Esto no sucede en el caso del reclamo de ilegalidad del artículo 140 de la Ley 18.695, lo que confirma lo sostenido por este informante en cuanto a que esta acción no se extiende a tales infracciones sino sólo a las que recaen sobre una ley propiamente tal.

- 4.- Finalmente, la Excm. Corte Suprema en sentencias recientes se ha pronunciado en el mismo sentido indicado en este informe. Así, es de destacar un fallo de casación de nuestro máximo tribunal de fecha 7 de octubre de 2002, que en

términos explícitos señaló que el reclamo de ilegalidad de la Ley Orgánica de Municipalidades sólo puede tener por mandamiento una infracción de ley y nunca normas de inferior rango. En el mismo sentido, la Excm. Corte Suprema en sentencia de casación de fecha 12 de abril de 2000, afirmó que la procedencia del reclamo de ilegalidad que nos ocupa lo determina la circunstancia de haberse procedido de manera ilegal, esto es, contrariando la ley y no disposiciones de inferior rango.

Estos fallos, dictados en el reclamo de ilegalidad “Bienes Raíces e Inversiones Chile S.A. con Alcalde de la I. Municipalidad de La Reina”, Rol 1.853-2001, y en reclamo de ilegalidad “López Chesta, Ana María con 1. Municipalidad de Temuco”, Rol 2.071-99, establecen una vez más la justa y correcta doctrina.

De todo lo anterior se colige la improcedencia del reclamo de ilegalidad cuando este se dirige contra actos u omisiones en que se pretenden infringidas normas de un rango inferior al legal, afirmación que, por lo demás, este informante ha sostenido con anterioridad en su obra “Derecho Municipal Chileno” (Editorial Jurídica de Chile, Primera Edición, 2003, página 145 y siguientes), y en un artículo publicado en la revista “Gaceta Jurídica” (año 1995, número 175).

Por lo tanto, la cuestión a resolver es si una supuesta infracción a un instrumento de planificación territorial, puede configurar una “ilegalidad” que haga procedente el reclamo establecido en el artículo 140 de la Ley 18.695. Para resolver este punto debe establecerse si los instrumentos de planificación y, específicamente, el Plan Regulador Intercomunal, son leyes propiamente tales.

III Los instrumentos de planificación territorial no son leyes y su infracción no puede servir de fundamento al reclamo de ilegalidad previsto en la ley 18.695

Del concepto de “ley” que se ha analizado anteriormente, no cabe sino concluir que los instrumentos de planificación territorial (Plan Regional de Desarrollo Urbano; Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano; Plan Regulador Comunal con sus planos seccionales que lo detallen; Plan Seccional; y Límite Urbano) no son leyes propiamente tales, por las siguientes razones:

- 1.- Porque no regulan las materias taxativamente enumeradas en el artículo 60 de la Constitución Política;
- 2.- Porque no emanan de los órganos a los cuales la Constitución Política les ha encargado privativamente la función legislativa.
- 3.- Porque no son el resultado del proceso de formación de la ley que establece la Constitución Política.

En el caso particular de un Plan Regulador Intercomunal, su confección y aprobación está regulado en los artículos 36° y 37° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones:

“Artículo 36°.- El Plan Regulador Intercomunal será confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario, sin perjuicio de las normas especiales que se establezcan para el Área Metropolitana.

Elaborado un Plan Regulador Intercomunal, las Municipalidades respectivas deberán pronunciarse sobre dicho Plan dentro de un plazo de 60 días, contados desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación.

Prevía autorización de la Secretaría Regional correspondiente, un grupo de Municipalidades afectas a relaciones intercomunales podrán confeccionar directamente un Plan Regulador comunal, el que deberá ser aprobado por dicha Secretaría, con consulta a los organismos fiscales que estime necesario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente”.

“Artículo 37.- Los Planes Reguladores Intercomunales serán aprobados por decreto Supremo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo, y sus disposiciones serán obligatorias en la elaboración de los Planes Reguladores Comunales”.

Por lo tanto, desde un punto de vista jurídico, un Plan Regulador Intercomunal está contenido en un Decreto Supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República, norma ésta que no constituye una ley propiamente tal.

Refuerza esta conclusión el artículo 2.1.1. de la Ordenanza General de Urbanismo y construcciones, que establece el principio de jerarquía entre las diversas normas jurídicas que intervienen en el proceso de planificación urbana:

“Artículo 2.1.1. El proceso de Planificación Urbana orientará o regulará, según el caso, el desarrollo de los centros urbanos a través de los Instrumentos de Planificación Territorial que se señalan en este Capítulo. Cada uno de dichos instrumentos tendrá un ámbito de acción propio, tanto en relación a la superficie de territorio que abarcan como a las materias y disposiciones que contienen.

Las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y de esta Ordenanza priman sobre las disposiciones contempladas en los Instrumentos de Planificación Territorial que traten las mismas materias. Asimismo, estos ins-

trumentos constituyen un sistema en el cual las disposiciones del instrumento de mayor nivel, propias de su ámbito de acción, tienen primacía y son obligatorias para los de menor nivel”.

De la disposición transcrita resulta claro que los instrumentos de planificación territorial están subordinados jerárquicamente a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y ésta, a su vez, lo está a la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Por lo tanto, no podría sostenerse que los instrumentos de planificación territorial tienen el rango de una ley propiamente tal si están subordinados jerárquicamente a un mero reglamento, como lo es la Ordenanza del ramo. Con igual énfasis, la Corte Suprema ha resuelto textualmente lo siguiente:

“Sin embargo, como ya se consiguió, las disposiciones que han fundado el recurso, dicen relación con la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que no tienen el carácter de Ley, al igual que los planes reguladores tampoco lo tienen”.

IV Conclusiones

De lo expuesto en la presente ponencia pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- 1.- El reclamo de ilegalidad de la Ley Orgánica de Municipalidades sólo procede en caso de infracción a una ley propiamente tal, es decir, una ley ordinaria, una ley de quórum calificado, una ley orgánica constitucional, una ley interpretativa de la Constitución Política, un Decreto con Fuerza de Ley, y, eventualmente, la Constitución Política, cuando se relaciona a un precepto legal determinado.
- 2.- El Plan Regulador Intercomunal no es una ley, sino un mero reglamento, aprobado por un decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por orden del Presidente de la República.
- 3.- La infracción a un Plan Regulador Intercomunal, no puede calificarse como una ilegalidad y, por ende, no hace procedente el reclamo de ilegalidad del artículo 140 de la Ley 18.695.
- 4.- Tampoco hace procedente el reclamo de ilegalidad, cuando se invoca la infracción a cualquier otro instrumento de planificación territorial, a menos que se invoque la contravención a un precepto legal determinado.