

Nº Dictamen	33779	Indicadores de Estado	
Nuevo	SI	Fecha	08-06-2012
Alterado	NO	Reactivado	NO
Origenes		Carácter	NNN
			MUN

Referencias

101281/2012 101448/2012 110458/2012 175693/2012

Decretos y/o Resoluciones

-

Abogados

DVSM

Destinatarios

Alcalde de la Municipalidad de Dalcahue

Texto

Sobre instalación de Juzgados de Policía Local, creados por ley 20554.

Acción

aplica dictámenes 41005/2002, 77/2003, 17971/2009, 24385/2009, 71458/2009, 19422/2011, 25787/98, 17122/97, 22069/96, 16036/96, 2195/96, 40807/94

Fuentes Legales

ley 20554 art/16, ley 20554 art/tran,
 POL art/93 inc/1 num/1, ley 20554 art/12 num/1 lt/a,
 ley 18025 art/4, ley 18336 art/1, ley 18336 art/3, ley 19236 art/1,
 ley 19236 art/2, ley 19236 art/3, ley 19236 art/4, ley 19236 art/5,
 ley 19236 art/6, ley 19236 art/7, ley 19236 art/9, ley 19236 art/11,
 ley 19236 art/13, ley 19236 art/15, ley 19236 art/18, ley 19777 art/1,
 POL art/122, ley 18695 art/5 lt/b, ley 18695 art/14,
 ley 18695 art/65 lt/a, ley 18695 art/65 inc/3, ley 18294 art/1,
 ley 18382 art/67, ley 18883 art/2 inc/4, ley 19280 art/13,
 ley 18695 art/4, ley 18695 art/8, ley 18695 art/10,
 ley 15231 art/5 inc/2, ley 18695 art/44, ley 15231 art/4 inc/3,
 ley 18883 art/69, ley 18834 art/72

Descriptorios

Juzgados de Policía Local, creación, instalación

Documento Completo

Nº 33.779 Fecha : 08-VI-2012

Se han dirigido a esta Contraloría General las Municipalidades de Dalcahue, Puqueldón y Pumanque, solicitando un pronunciamiento que establezca si se encuentran obligadas a instalar en un plazo determinado los juzgados de policía local creados en sus respectivas comunas por la ley N° 20.554, publicada en el Diario Oficial el 23 de enero del presente año, considerando que, según exponen, no cuentan con disponibilidad presupuestaria para ello.

Por su parte, la Contraloría Regional de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo ha remitido una presentación de la Municipalidad de Cochrane, por cuyo intermedio esta última manifiesta - en similares términos que los mencionados municipios- que carece de los medios económicos para implementar y mantener, en un corto plazo, el juzgado de policía local creado por la aludida ley en su comuna.

En relación con la materia, en primer término, es del caso anotar que la ley N° 20.554, en lo que interesa, creó un juzgado de policía local en las municipalidades que enuncia -entre las que se cuentan las entidades edilicias recurrentes- y modificó los correspondientes decretos con fuerza

de ley que establecen las plantas de personal de esos municipios, con el objeto de crear los cargos de juez de policía local y de secretario abogado de juzgado de policía local, en las plantas de directivos y de profesionales, respectivamente, en las condiciones que en cada caso indica.

A su vez, el artículo 16 de la ley citada, dispone que el mayor gasto que implique la aplicación de esta ley –el cual se producirá con motivo de la instalación de los juzgados de la especie- se financiará con cargo al presupuesto municipal.

El artículo transitorio de la ley, por su parte, preceptúa que mientras no se produzca la instalación de los juzgados de policía local creados por ese texto legal, las causas que correspondan a la competencia de estos, tanto las ya iniciadas como las que se promovieren en el intertanto, continuarán siendo de conocimiento de los actuales juzgados con competencia para ello, hasta su total tramitación.

En relación con la normativa expuesta, es menester distinguir tres aspectos que ameritan ser dilucidados: el primero, relativo a la determinación de la época a partir de la cual las municipalidades se encuentran obligadas a instalar los juzgados de policía local creados por ese ordenamiento; el segundo, relacionado con la disponibilidad presupuestaria de los recursos requeridos por los municipios para dar cumplimiento al deber anotado, de acuerdo con el referido artículo 16; y, el tercero, concerniente al momento desde el que se devengará el goce de remuneraciones de los funcionarios municipales que pudieran designarse antes de la completa instalación de aquellos tribunales.

En cuanto al primer aspecto, es menester anotar que la mencionada ley no difirió su vigencia ni estableció un plazo específico para que las entidades edilicias a que alude instalen los juzgados de policía local creados en virtud de sus normas.

Siendo así y considerando que la ley N° 20.554 contiene preceptos de derecho público, a cuyo respecto no se fijó una fecha especial de entrada en vigencia, debe entenderse que aquella rige in actum, es decir, que ha producido sus efectos desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial, verificada el 23 de enero de 2012 (aplica criterio contenido, entre otros, en los dictámenes N°s. 41.005, de 2002; 77, de 2003: 17.971, 24.385 y 71.458, de 2009).

Por consiguiente, a dicha data deben entenderse creados los juzgados de policía local a los que alude ese texto legal y, desde esa misma época, les asiste a las municipalidades involucradas el deber de instalarlos, considerando que aquellos forman parte de su estructura orgánica interna.

Ahora bien, es menester dar cuenta que, durante la tramitación del cuerpo normativo de que se trata, el Tribunal Constitucional, de acuerdo con el artículo 93, inciso primero, N° 1, de la Constitución Política de la República, por sentencia de 29 de diciembre de 2011 (Rol N° 2.132-11), declaró la inconstitucionalidad del artículo primero transitorio del texto del proyecto de ley que le remitiera la Cámara de Diputados, el que supeditaba la instalación de los respectivos juzgados de policía local al acuerdo previo del correspondiente concejo municipal y a la exigencia de que la municipalidad no estuviera excedida del límite de gasto anual máximo en personal que establezca la legislación vigente a la fecha de dicho acuerdo del concejo.

Ello, por cuanto, de conformidad a lo precisado en dicha sentencia -considerando decimoprimeramente-, “No puede una decisión que según mandato de la Constitución debe necesariamente emanar de una ley, quedar bajo la condición suspensiva de lo que resuelva un órgano de la Administración del Estado, puesto que en tal caso no se cumple el mandato constitucional porque la decisión legal no es completa y suficiente.”. De este modo, la aludida judicatura constitucional eliminó del texto de la ley la citada disposición transitoria.

Al respecto conviene indicar que la ley N° 20.554, en varios de sus preceptos –tales como el artículo 12 N° 1 letra a) y el artículo transitorio- distingue entre la “creación” de los juzgados (materia reservada a la ley) y la obligación posterior de proceder a la “instalación” de los mismos (materia municipal), de manera que creados por ley los señalados tribunales y eliminada por el Tribunal Constitucional la condición suspensiva relativa a su instalación, resulta necesario determinar cuándo ellos deben instalarse teniendo presente que la ley rige in actum.

Para esclarecer esta situación, conviene retener algunos precedentes que pueden considerarse. Así la ley N° 18.025, publicada en el Diario Oficial de 28 de agosto de 1981, en su artículo 4°, dispuso que el juzgado de policía local allí creado -artículo 1°- debería encontrarse instalado dentro de los 90 días siguientes a su publicación -artículo 4°-. Por su parte, la ley N° 18.336, publicada en el Diario Oficial de 29 de agosto de 1984, crea un juzgado de igual naturaleza -artículo 1°- y enseguida prevé que deberá estar instalado dentro de igual plazo -artículo 3°-. A su turno, la ley N° 19.236, publicada en el Diario Oficial de 21 de agosto de 1993, que crea varios tribunales de los mencionados -artículos 1° a 7°, 9°, 11, 13 y 15- señala, luego, que su instalación deberá producirse dentro del plazo de 180 días desde su publicación -artículo 18-; y, por último, la ley N° 19.777, publicada en el Diario Oficial de 5 de diciembre de 2001, que también crea diversos juzgados de policía local -artículos 1° a 99- y luego indica que ellos deberán estar instalados legalmente dentro del plazo de 1 año contado desde su publicación.

Pues bien, como el Tribunal Constitucional, al examinar la constitucionalidad de la ley N° 20.554, determinó inconstitucional el artículo primero transitorio de la misma, puesto que se dejaba entregada la instalación de los mencionados tribunales a una condición suspensiva que dependía de la sola voluntad del concejo comunal, ello no implica de suyo que los referidos tribunales se encuentren instalados desde la fecha de vigencia de la ley. En efecto, si bien éstos han sido creados por la ley desde tal fecha, es el municipio el que se encuentra en el deber de instalarlos, en el menor tiempo posible, instando siempre por el cumplimiento más oportuno de la ley y de modo tal que no pueda ser reprochado de una omisión antijurídica por el capricho o irracionalidad de su actuar. Es decir, si bien no existe un plazo legalmente establecido al efecto, corresponde que los municipios satisfagan su obligación de instalar los juzgados y dar inicio a su funcionamiento, en un término prudencial, de modo de dar cabal cumplimiento a la ley y de garantizar la satisfacción de las necesidades de la comunidad local que éstos están llamados a realizar.

Enseguida, en lo que concierne al segundo aspecto aludido, relacionado con los recursos requeridos para la instalación de los juzgados de la especie, cabe señalar que las municipalidades, de acuerdo con los artículos 122 de la Constitución Política, 5°, letra b), y 14, de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, gozan de autonomía en la administración de sus finanzas y, en ese contexto, cuentan con la atribución esencial de elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal, siendo este último un instrumento de expresión financiera esencialmente flexible que constituye una herramienta para el logro óptimo de los objetivos municipales, pudiendo ser objeto de modificaciones durante su ejecución, con el fin de obtener el cumplimiento de las funciones que, como en este caso, la ley ha entregado a dichos entes comunales.

De acuerdo con lo anterior, las municipalidades de que se trata, a fin de hacer efectiva la instalación de los respectivos juzgados de policía local, en el evento de no contar actualmente con los recursos que les permitan cumplir con tal obligación, deberán, en el ejercicio de las atribuciones anotadas en el párrafo precedente, arbitrar las medidas tendientes a realizar las modificaciones presupuestarias que se requieran para ese efecto.

Sin perjuicio de lo expresado, es necesario puntualizar que si bien el concejo municipal, con arreglo a lo dispuesto tanto en la letra a) del artículo 65 de la citada ley N° 18.695, como en el inciso tercero del mismo precepto, al aprobar el presupuesto municipal se encuentra facultado para disminuir y/o modificar la distribución del presupuesto de gastos, ello no procede tratándose de gastos establecidos por ley o por convenios celebrados por el municipio.

En efecto, aquellos rubros que en el presupuesto de gastos estén afectados por una norma legal o por convenios suscritos por la entidad edilicia deben, necesariamente, ajustarse a los montos derivados de la aplicación del respectivo precepto o contrato, limitándose de esta forma el ejercicio de la facultad resolutoria del concejo municipal de disminuirlo o modificarlo (aplica criterio contenido en el dictamen N° 19.422, de 2011).

De la misma manera, las municipalidades, al disponer la instalación de los juzgados de policía local de la especie, deberán considerar el límite de gastos en personal que establece el artículo 1° de la ley N° 18.294, en concordancia con el artículo 67 de la ley N° 18.382 -de un 35% del rendimiento estimado de los ingresos que les correspondan en conformidad con los preceptos de la Ley de Rentas Municipales a los que allí se alude-, así como las limitaciones específicas contempladas en el artículo 2°, inciso cuarto, de la ley N° 18.883, en lo relativo a cargos a contrata, y el artículo 13 de la ley N° 19.280, en lo referente a los servidores contratados a honorarios, en su caso.

Con todo, lo expuesto no obsta a que las municipalidades en cuestión puedan, en el ejercicio de sus atribuciones legales y en concordancia con lo dispuesto en los artículos 4°, 8° y 10 de la ley N° 18.695, realizar gestiones conducentes a coordinar acciones con otros organismos de la Administración del Estado que les permitan procurarse los medios necesarios para cumplir con el mandato del legislador.

En este contexto, cumple con hacer presente a los municipios que recurren, lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5° de la ley N° 15.231, sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, modificado como ahí se indica precisamente por la ley N° 20.554, conforme al cual se permite que dos o más municipalidades vecinas puedan reunirse y acordar, en la forma en que convengan, la instalación de un juzgado de policía local, que tendrá jurisdicción sobre las respectivas comunas, determinando a la vez las cuotas que para dichos servicios corresponderá a los diversos municipios, disposición cuya aplicación es sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 44 de la citada ley N° 18.695.

En consecuencia, en mérito de lo expuesto, cabe concluir que las municipalidades, a contar de la data de publicación de la ley N° 20.554, se encuentran obligadas a instalar del modo más oportuno que les sea posible los juzgados de policía local creados por esa ley en sus comunas, para cuyo efecto deben arbitrar las medidas tendientes a procurar la necesaria disponibilidad presupuestaria, introduciendo las modificaciones que correspondan a sus respectivos presupuestos, en el caso de ser pertinente para dar cumplimiento a tal deber, teniendo en cuenta, en todo caso, las limitaciones a que se ha hecho referencia en el presente oficio.

Finalmente, en lo relativo al goce de remuneraciones de los funcionarios municipales que puedan designarse en las plazas que crea el legislador en la ley a que se refiere el presente dictamen, antes de la completa instalación de los tribunales, sea mediante actos administrativos expresos o ante la aplicación que para la inactividad municipal prevé la ley N° 15.231, en su artículo 4°, inciso tercero, es menester indicar que constituye un principio general inherente al ejercicio de la función pública el que -salvo causales legales tales como feriados, licencias médicas o permisos administrativos-, sólo puedan percibirse remuneraciones por el tiempo durante el cual se hubiere efectivamente trabajado, circunstancia que no puede concurrir, mientras no medie la adecuada y

jurídica instalación de los tantas veces mencionados juzgados. Así, por ejemplo, lo disponen el artículo 69 de la ley N° 18.883, el artículo 72, de la ley N° 18.834, y lo consigna desde los albores republicanos el principio establecido en el senado consulto de 16 de abril de 1823, conforme al cual, no deben percibir sueldos los empleados que no han estado en ejercicio de sus destinos, puesto que el trabajo es el que justifica las remuneraciones prohibiendo pagar estipendios a funcionarios públicos por desempeños no realizados efectivamente (aplica criterio contenido en los dictámenes 25.787, de 1998; 17.122, de 1997; 22.069, 16.036 y 2.195, todos de 1996; y 40.807, de 1994, entre otros).

Ramiro Mendoza Zúñiga
Contralor General de la República