

LA FUNCION DEL ALCALDE COMO JUEZ DE POLICIA LOCAL

GERMAN BUCHHEISTER F.
Universidad Católica de Valparaíso

El Poder Judicial en Chile, por las más variadas circunstancias, ha llegado, en estos momentos, a una encrucijada histórica que ocurre por primera vez, en forma tan importante, en toda nuestra vida independiente y con o sin razón, se ha llegado a cuestionar, en forma pública, su eficacia. En todo caso se ha hecho evidente un interés, a todo nivel, incluso dentro del Poder Judicial mismo en considerar una revisión sustancial de los principios, organización y funcionamiento a la fecha.

Digamos, eso sí, en honor a la verdad y prestigio de nuestro Poder Judicial, que esta situación no es exclusiva de este poder del Estado sino consecuencia de una evolución de ideas, normas y puntos de vista, en los cuales no están muy ajenos la modificación de conceptos tecnológicos, aspectos políticos e incluso relaciones internacionales. Vemos que instituciones que se creyeron sólidas e inmutables al momento de su creación, como las Naciones Unidas, están sujetas a críticas serias y peticiones de revisión.

En el campo internacional, el aumento de las relaciones, comercio y viajes concita dificultades en aplicaciones legales de los distintos países y ha existido, a través de presiones diversas, de naciones más poderosas, el intento de hacer prevalecer sus sistemas legales o procesales, sobre los de otros países, incluso atentando a la soberanía de ellos y las resoluciones del Poder Judicial chileno, en el legítimo derecho de hacer imperar estrictamente nuestras leyes, motivó críticas injustificadas a nivel internacional, especialmente en casos de extradición. Si a ello sumamos que los medios de comunicación social, como la televisión, nos bombardean con la presentación de juicios y casos con procedimientos de otros sistemas jurídicos que no se ajustan a los nuestros y que, incluso, a veces, en beneficio del

dramatismo, ni siquiera se ajustan correctamente al sistema del país del cual proviene el texto, llevan al ciudadano medio, sin una cultura jurídica mínima, ya que ésta en ninguna etapa de la educación básica o media se imparte, a dar por justificados estos argumentos y dudar de nuestro sistema judicial, por sólo razones totalmente externas y sin bases serias para opinar.

Que es necesaria una revisión es evidente; lo es periódicamente para toda institución viva que se contacta en forma sustancial con la comunidad, siempre en evolución y esencialmente cambiante.

Estos planteamientos, no obstante, han repercutido en forma especial en el Poder Judicial dado que, no obstante la independencia de los poderes públicos, en algunas oportunidades autoridades ajenas al Poder Judicial han emitido opiniones cuestionando públicamente resoluciones de hasta el más alto de los Tribunales de la República, atrayendo así, en forma muy ostensible, la atención pública a la labor, normalmente silenciosa y particular del Poder Judicial, que ha funcionado y debe funcionar alejado de las contingencias diarias del devenir ciudadano.

Aumenta esta incertidumbre actual el que dentro de nuestro sistema judicial existen grupos de tribunales y a veces autoridades no propiamente judiciales que tienen atribuciones en ese campo y que al revestir características muy especiales, normadas por leyes también especiales, los alejan en muchos puntos de la normativa general de nuestro sistema jurídico, e incluso, en muchas oportunidades, de normas que son esenciales o sustanciales a una adecuada función judicial, ya sea en cuanto a nombramiento, requisitos de preparación o normas de procedimientos o atribuciones.

Un ejemplo clásico de esta situación son los jueces de policía local y debemos agregar que si ellos resultan atípicos, en algunos aspectos, en cuanto a la función de juez se ha procurado, a través del tiempo, el acercarlos lo más posible a las ideas matrices generales, pero no ocurre lo mismo con una excepción establecida dentro de este sistema, como una subexcepción, a todas las normas esenciales, y nos referimos a los Alcaldes con funciones judiciales de policía local, cuya existencia, en estos momentos, da motivo a serias consideraciones sobre la conveniencia del mantenimiento de un sistema tan especial.

Si se ha de estudiar una reforma substancial parece oportuno llamar la atención sobre esta situación que no parece favorecer el adecuado prestigio de nuestra actividad judicial.

El problema, que a primera vista pudiera parecer intrascendente, tiene gran relevancia ya que si nos atenemos al número de estos tribunales municipales de situación especial, que funcionan a la fecha, vemos que son muy numerosos.

Los medios judiciales han considerado siempre esta situación como de excepción, no obstante, creo difícil encontrar miembros de los tribunales superiores que conozcan la cifra exacta de estos funcionarios con efectos judiciales y el antecedente, poco conocido, es que al primer semestre de 1990 son servidas en Chile 335 comunas en el territorio y de ellas 152 son servidas, en la actividad judicial, por los Alcaldes que actúan como jueces no letrados. En otras palabras, prácticamente el cincuenta por ciento de estos juzgados están sometidos a estas reglas de especial excepción¹.

El cuestionamiento del sistema actual de los juzgados de policía local, es materia de un estudio de fondo que requiere la consideración de muy variados aspectos y que probablemente lleve a la conclusión de que, con algunas modificaciones, se pueden adaptar o incorporar muy adecuadamente al sistema judicial general, pero la situación de la función judicial del Alcalde parece constituir una situación que pudiera ser tratada con mayor celeridad, e incluso inmediatamente, para su modificación.

En este estudio nos limitaremos a concretar ideas y buscar soluciones sólo para el caso de la función del Alcalde como juez.

Los autores han dedicado escasísimo interés a los juzgados de policía local y así obras o estudios amplios sobre estas materias prácticamente no existen, con posiblemente una sola excepción y este autor, en el prólogo de su obra señala que en ella se referirá únicamente a los jueces abogados porque estima del caso "dejar de lado toda referencia a la competencia y atribuciones de estos jueces cuando el cargo es ejercido por el Alcalde"².

No tendremos mejor suerte si vemos la obra de Maldonado³ o las otras escasas que hacen referencia a estos tribunales pudiendo concluir que, prácticamente, no hemos ubicado ningún texto concreto que se refiera, ni siquiera de paso, a las funciones del Alcalde dentro del ramo judicial dejándolos al margen de todo estudio o comentario, y lo que es más grave, de posibilidades de informarse, ellos mismos, a través de las ilustraciones de juristas, de sus funciones, facultades y manera de ejercerlas, quedando sujetos, en su actuación, al mejor saber y entender de su buena intención y todos, normalmente, ajenos a toda preparación jurídica.

¹ Informe Ministerio del Interior Ord. 1192 de fecha 16 julio 1990.

² ATRIA José *El Juicio de Policía Local*, Edición Encina. Stgo. 1970.

³ MALDONADO Armando *La Justicia de Policía Local*, Impr. Carabineros, Edición 1960.

Las tesis de licenciados o memorias son también escasísimas y dos que han sido mencionadas por un autor no han sido ubicables en las bibliotecas de las Universidades⁴.

Atria que es el autor que más dedicación ha puesto en estos estudios nos señala con respecto a estos juzgados: "son entonces las contingencias históricas las que hacen necesario se diferencien periódicamente las causas susceptibles de ser conocidas por los tribunales y se cree dentro de la jurisdicción órganos distintos de los ordinarios". Son las vicisitudes del momento las que apremian al legislador a excluir estas materias del tratamiento ordinario"⁵.

Pero, parece lícito sostener que esas contingencias pueden obligar a reconsiderar la diferenciación y cuando ya no se justifique, por el cambio de las circunstancias, suprimirlas.

Otro autor es bastante crítico con respecto a este sistema judicial especial en sus líneas generales y drásticamente señala que: "aun cuando no forman parte de la estructura jurídica ordinaria absorben competencia que era tradicionalmente propia de aquella y de otras jurisdicciones"... para seguir más adelante: "parece ser este el propósito del legislador de que los Juzgados de Policía Local han supeditado a los llamados "*jueces inferiores*" de la justicia ordinaria servidos por legos de buena voluntad pero carentes las más de las veces de toda condición jurídica"⁶.

Si este fue el propósito del legislador hemos visto que ello sólo se ha conseguido en una mínima parte, ya que la mitad de los jueces previstos para el reemplazo de los legos carentes de formación jurídica, siguen siendo estos mismos legos ya ni siquiera de buena voluntad sino que por imposición legal ineludible, con el agravante que, como veremos más adelante, los anteriores eran imparciales, y éstos, en la mayoría de las veces, son jueces y parte; tienen interés directo en las materias sometidas a su decisión o conocimiento y en el ingreso pecuniario que puede significar la sanción que aplican.

Veremos al hacer un muy breve estudio histórico de la ley esencial que creó todo el sistema de policía local, que lo es la Ley N° 6.827, que ella, en su mensaje, nos dice casi 50 años atrás que "las normas que el pro-

⁴ Memorias *Los Juzgados de Policía Local*, Benjamín GARCIA, 1964 y Gonzalo CORTES, 1965.

⁵ ATRIA ob. cit. pág. 9.

⁶ ATRIA ob. cit. pág. 11.

yecto consulta tienen por objeto facultar a los jueces de policía local para que puedan resolver contiendas entre parte de *escaso monto*".

Bien dice Atria comentando este mensaje que hoy en día ya no nos encontramos en una sociedad "pueblerina" y agrega textualmente: "el legislador, sin ningún criterio técnico ha establecido esta especie de saco común al cual deben ir a parar los casos que por salirse un poco de lo habitual no tienen donde ir"⁷.

Tan ciertas son estas afirmaciones que hoy en día vemos que el mismo autor indica que no sólo la competencia es objetable, sino que en el procedimiento se señalan dos distintos, confundiendo la denuncia de particular con la denuncia de autoridad, para concluir: "se confunden ambos procedimientos en uno solo; no se distingue a las partes, se ignora la existencia de algunas de ellas; se transforma a las partes en testigos y otras anomalías del mismo estilo"⁸.

Y agregamos que todo lo dicho por este autor sólo se remite al juez abogado, e imaginémosnos, ante este caos, que quien lo lea y deba cumplir sus funciones sea un lego.

Así a través de 50 años se ha mantenido el papel del cincuenta por ciento de los encargados de aplicar esta justicia sin la formación jurídica indispensable para tratar de encontrar alguna luz a través del caos y hacer justicia adecuadamente. El resultado permanece normalmente oculto en archivos municipales alejados y no llega a los tribunales superiores para que pudiera ser enmendado cuando fuere necesario y ello no obstante trasciende a la pequeña comunidad en cada comuna, y constituye un lastre importante para la buena administración de justicia y el prestigio del Poder Judicial.

BREVE RESEÑA HISTORICA

La creación de los jueces de policía local y su legislación actual se ha debido a un proceso histórico que conviene analizar, aunque sea en forma muy breve, ya que si bien estimamos que el sistema es altamente criticable en estos momentos de nuestra evolución jurídica y social, no es menos cierto que nació cumpliendo requerimientos explicables en momentos históricos determinados, pero ahora superados.

⁷ LOPEZ OSVALDO, *Derecho Procesal Chileno*, Edición Ediar 1983. Pág. 377.

⁸ ATRIA ob. cit. pág. 11.

Durante la colonia, fundamentalmente, el poder judicial se radicaba en los Corregidores y en mínima escala en los Alcaldes y a la Real Audiencia le correspondía, normalmente, la segunda instancia en estas materias.

Debemos ubicar en este hecho histórico la idea inicial de atribuir a un Alcalde una función judicial.

Hasta el año 1819 la policía urbana estaba en manos del Cabildo y lógicamente con ello las normas de tránsito. No se ve la necesidad de llevar a otras esferas los accidentes de tránsito de aquella época, si es que los hubo. En todo caso los daños y las consecuencias civiles eran inexistentes o mínimas.

Para solucionar problemas vecinales de escasa importancia nacieron los jueces de paz y siguiendo una tradición heredada de esos tiempos, en algunos pueblos campesinos alejados se conoce, aún hoy en día, al Alcalde, con esa denominación popular. Posteriormente, al sustituirse los cabildos por municipalidades se radicaron nuevamente en el Alcalde funciones judiciales.

En 1887 la Ley de Municipalidades concedió facultades de juez a los regidores y ello mediante un sistema de turnos.

Existió pues, una tradición histórica de peso, en el sentido de reconocer, dentro de la actividad municipal y especialmente en el Alcalde, una función judicial, pero siempre dentro del campo que el legislador resumió posteriormente señalando que se trataba de materias de escasos montos⁹.

Los primeros juzgados de policía local se crearon en forma totalmente casuística para ciudades determinadas: Santiago y Valparaíso, en el año 1924, pero traspasando la función a un funcionario necesariamente letrado y especializado sólo a esa actividad.

La organización definitiva del sistema llegó en el año 1941, mediante la dictación de la Ley N° 6.827 y ya vimos que con la mente puesta en casos de escaso monto, dio competencia comunal al Juzgado que creaba y considerando aspectos económicos, en una comuna de reducida actividad económica, con escasos medios para contar con juez abogado, en el art. 2º otorga estas funciones al Alcalde y nótese sólo le atribuye la función pero no se refiere a él como Juez, y para no extendernos innecesariamente en esta materia, bástenos con indicar las primeras líneas del artículo 2º que nos dice: "Los jueces de Policía Local serán independientes de toda autoridad municipal en el "desempeño de sus funciones" y en el caso que nos interesa precisamente la función la desempeña nada menos que la misma

9 ATRIA, ob. cit. pág. 12 y 13.

autoridad máxima municipal y por el sólo hecho de serlo, lo que demuestra la inconsecuencia legislativa.

El artículo 6º de esta misma ley nos crea nuevos problemas si deseáramos aplicarlo ajustándose a texto de la ley y considerar al Alcalde como Juez.

¿Podría el Secretario que desempeña sus funciones como tal, si fuere abogado, subrogar al Alcalde en lugar que esas funciones correspondieran al que subrogue al Alcalde propiamente tal? Debemos concluir que correspondiendo la función al Alcalde, quien lo subroga, también lo hace en sus funciones judiciales.

Los jueces de Policía Local son calificados por la Corte de Apelaciones con informe de la Municipalidad respectiva. Es evidente que estas disposiciones no pueden regir en el caso del Alcalde con funciones judiciales.

Estas situaciones se confirman también en el Dictamen Nº 32.505, de fecha 23.12.86 de la Contraloría General de la República que señalando que la supervigilancia directa e inmediata de los jueces de policía local corresponde a la Corte, reconoce al Alcalde funciones de fiscalización administrativa y financiera del Juzgado de Policía Local, lo que evidentemente supone la coexistencia de dos funcionarios distintos.

Todas las disposiciones que hemos analizado parecen dejar muy en claro que el pensamiento del legislador es, a la fecha y lo ha sido desde mucho tiempo, el de crear y mantener Juzgado de Policía Local con jueces abogados, cuyas normas, no obstante ser funcionarios de escalafón administrativo, en cuanto a su remuneración, se acercan e identifican, en cuanto ello es posible, de acuerdo con esta naturaleza, a los demás requisitos, exigencias, derechos y obligaciones de los funcionarios del Poder Judicial. Incluso no se ve la razón para que con respecto a ellos no rija el límite constitucional, de edad de 75 años.

Al margen de ello y sin reconocerle la calidad jurídica de Juez, otorga en algunos casos funciones judiciales, y esto sí, con serias limitaciones de competencia, a los Alcaldes. Aparentemente se consideró como una situación muy excepcional, no obstante hemos visto que por circunstancias de hecho llega a ser casi una regla muy generalizada, si no decir norma común.

Pero si nos limitamos a considerar todo el sistema legislativo que ha constituido la esencia de los Juzgados de Policía Local veremos que hemos considerado como la ley inicial la numerada con el número 6.827 dictada en 1941 la que, como vimos, señala concretamente estas funciones especiales anexas al cargo de Alcalde y recordemos que a la dictación de esas leyes y las siguientes, este cargo era de elección popular y ha vuelto a

serlo, con lo cual nos encontraremos con el extraño caso dentro de nuestra legislación, de un juez (y aunque no se le llame así legalmente, el hecho de desempeñar esa función para el grueso público lo es), de elección por votación popular directa.

Así pues, resulta totalmente evidenciado que esta creación constituye un residuo histórico mantenido por razones económicas más de cincuenta años atrás, para tratar materias de "escaso monto".

Siguió la Ley Nº 9.798 que como novedad sometió a estos tribunales a la autoridad de la Corte de Apelaciones conectándolos así con el sistema judicial tradicional, lo que antes era discutible, y posteriormente la Ley Nº 15.123 en el año 1963, legisló más concretamente en estas materias para llegar al texto refundido que encontramos en la Ley Nº 15.231 que en estas materias que nos interesan se mantiene vigente con muy ligeras modificaciones que no alteran la situación del juzgado atendido por el Alcalde.

La génesis histórica explica fácilmente la situación actual y cómo se llegó a ella; conviene no obstante determinar si resulta adecuado continuar con este procedimiento o llegar a la etapa de evolución de superar esta situación y hacerla desaparecer en nuestro ordenamiento jurídico.

NATURALEZA JURIDICA ACTUAL DE LOS JUZGADOS DE POLICIA LOCAL ATENDIDOS POR ALCALDE

En líneas generales la división más esencial de los tribunales en nuestro sistema legal es considerarlos como ordinarios, especiales y arbitrales, esto es, mientras no nos alejemos de facultades esencialmente de tribunales dentro del Poder Judicial propiamente tal.

Podemos recordar también la existencia de tribunales administrativos cuya constitución depende de servicios o actividades que dicen relación directa con el Poder Ejecutivo, instituidos para casos o funciones especiales y sin que formen un cuerpo concreto determinado; ello sin perjuicio de la norma general de la Constitución Política de la República que reconoce la dependencia última de ellos de la Corte Suprema.

Los Tribunales Ordinarios los encontramos en el Código Orgánico de Tribunales, pero el artículo quinto de este cuerpo legal señala como una excepción las causas cuyo conocimiento corresponde a los Alcaldes y a los jueces de Policía Local.

Llama la atención esta distinción que hace el código y nos preguntamos: ¿Por qué alude a los Alcaldes en forma separada de los jueces de policía local? ¿Nos permite esta disposición concluir que en ningún caso en sus funciones en relación con policía local, el Alcalde es juez? Parece

que este es el criterio del legislador como lo hemos ido viendo, pero entonces y como veremos más adelante, nos encontramos con resoluciones dictadas por un funcionario que no es juez y que no obstante con los mecanismos de la Ley Nº 15.231 y la actual Ley de Tránsito pueden llegar a constituir cosa juzgada obligatoria a un juez de letras o a una Corte de Apelaciones.

Veamos la Ley Nº 15.231 que en su Título I nos habla de los jueces de Policía Local y en el art. 2º establece: "la administración de justicia... será ejercida por funcionarios que se denominarán "jueces de policía local" y el inciso final nos aclara que: "En las demás dichas FUNCIONES serán desempeñadas por el "Alcalde".

El legislador cuidadosamente evitó la designación de juez alcalde y se limitó a darle las funciones que en otras comunas tiene el juez de Policía Local, pero reducidas. Confirma esta preocupación del legislador el art. 14º de la misma Ley Nº 15.231 cuando nos dice textualmente: "en las comunas en que las funciones de juez de policía local sean desempeñadas por el Alcalde..."

Existe así perfecta coordinación entre el Código Orgánico de Tribunales y la Ley Nº 15.231 en el sentido de no dar, en momento alguno, al alcalde la designación de juez sino que lo mantiene en su carácter de Alcalde y le concede funciones que debe desempeñar por mandato de la ley y que en otras comunas ejerce un funcionario llamado juez de policía local letrado, pero restringiéndole en forma considerable la competencia.

Por su parte la ley Nº 18.120 de ya más reciente dictación, al establecer normas sobre la comparecencia en juicio y reglar extensamente estos temas, señala excepciones a sus exigencias y menciona asuntos de que "deben conocer los jueces de subdelegación y distrito, los Alcaldes, los Jueces de Policía Local, salvo..." Si se hubiese considerado al Alcalde en ciertas actividades judiciales como juez, no se haría este claro distingo.

Todas estas disposiciones legales nos permiten suponer que, ante el legislador, el alcalde, nunca asume la personalidad de juez y sólo desempeña funciones como tal en casos especiales. Esta conclusión puede llevar a consideraciones de alcances muy importantes y antes de adoptarlos trataremos de confirmar esta conclusión estudiando otras leyes.

La Constitución Política de la República de Chile, en su capítulo VI se refiere al Poder Judicial y al considerar su nombramiento en nada alude a los Juzgados de Policía Local; esta materia está en su ley especial por lo que únicamente esa ley nos podrá dar luces.

Sin embargo, permítasenos recordar dos disposiciones que conviene tener presente, contenidas en el art. 77º de la Constitución y que nos plan-

tearán problemas si llegásemos a concluir que el Alcalde, con funciones de juez, es un juez.

La primera, que los jueces cesarán en sus funciones al cumplir 75 años y la segunda que la Excma. Corte Suprema puede declarar la remoción de un juez con mal comportamiento.

¿Cómo podrían conciliarse estas ideas y las situaciones a que puede llevar, si ninguna disposición legal prevé este límite de edad para el desempeño del cargo de Alcalde? y ¿cómo podría relevársele o removerlo del cargo de juez, sin afectar su calidad de Alcalde?

Por otra parte, de concluirse que estas disposiciones no tienen aplicación, tendremos que afirmar que la Excma. Corte Suprema no podría remover a un funcionario que ejerce facultades legales y que tuviera en esa actividad un claro mal comportamiento, lo que también nos parece un absurdo jurídico.

La solución, ya la insinuamos, es que no se trata de un juez, pero ella nos lleva a otras situaciones que parecen hacer muy aconsejable rever todo este sistema a la brevedad.

A las mismas conclusiones nos tiene que llevar el art. 79º de la Constitución Política que establece la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación. Incluye expresamente a los tribunales administrativos y señala escasas excepciones que debemos considerar como taxativas. Es un hecho que estas facultades incluyen a los tribunales administrativos, pero el Alcalde en el ejercicio de facultades judiciales de policía local no es un tribunal administrativo y si bien la norma en estudio, sin dudas incluye al juez de policía local abogado, no parece tan claro ocurra lo mismo con el Alcalde, y hemos visto que esta situación corresponde casi a la mitad de las comunas del país, sin que ninguna disposición legal le otorgue la designación de juez propiamente tal.

Pasemos a otras disposiciones legales y nos encontramos con el Código Orgánico de Tribunales que establece que corresponde a los tribunales las causas civiles y criminales, con sólo las excepciones que señala esta ley y entre ellas el art. 6º que en su número 6º que distingue claramente entre causas que conocen los Alcaldes y los Juzgados de Policía Local y ¿qué otras causas conoce el Alcalde como no sean las que señala la Ley Nº 15.231? Este texto nos permite sostener que el Alcalde cuando atiende funciones judiciales no es juez de policía local sino un funcionario administrativo con funciones judiciales muy limitadas.

Otras disposiciones del mismo Código nos pueden llevar a nuevas consideraciones.

El artículo 299º establece el juramento para los jueces pero se refiere a los designados por el Presidente de la República y el art. 304º confirma

esta norma al decir que todo JUEZ prestará juramento. La Ley Nº 15.231, para dar cumplimiento a esta norma general nos indica que los jueces de policía local prestarán este juramento ante el Alcalde. Nada se dice del caso del Alcalde con atribuciones judiciales y debemos convenir que no parece posible que preste este juramento ante sí mismo. De hecho ningún Alcalde ha prestado juramento alguno nunca.

Si todo juez debe prestar juramento y si el Alcalde no lo presta debemos concluir que no se le considera juez sino que sigue siendo un funcionario administrativo con algunas facultades o atribuciones de carácter judicial.

Más luces podríamos encontrar en el texto de la Ley Nº 15.231 que señala normas y obligaciones aplicables a los jueces de policía local y que con sólo mencionárlas resultan inaplicables a los Alcaldes. Así, y para sólo mencionar una, tenemos todo el procedimiento de calificación que no se ve como puede hacerse en este caso, por la Corte de Apelaciones.

En 1951, se dicta la Ley Nº 9.798, disposición legal que, como muchas otras, modifica, altera, legisla un abigarrado conjunto de leyes, de las más distintas especialidades y temas, cuya enumeración ocupa dos páginas de la Recopilación de Leyes de la Contraloría General de la República y el art. 3º letra c) modifica el Decreto Supremo Nº 6079 que había fijado el texto refundido de la Ley de Juzgados de Policía Local y que mantenía idéntico el texto del art. 2º de la Ley primitiva. Entre otras modificaciones está la que nos interesa, al disponer que se agrega el siguiente artículo nuevo a continuación del art. 11º: "En aquellas Municipalidades que tengan un presupuesto de entradas inferior a dos millones de pesos, el Juzgado de Policía Local será desempeñado, sin mayor remuneración por el Alcalde".

Este es el primer texto legal que encontramos en que se hace alusión abiertamente al hecho de que en las Municipalidades de presupuesto bajo y que no tienen juez abogado, el Juzgado será desempeñado por el Alcalde. Podrían buscarse argumentos para señalar que de acuerdo con estas disposiciones nos encontramos ante, precisamente "un juez", pero cabe advertir que este texto fue de escasa vida y no sobrevivió a la dictación de la Ley Nº 15.231 la que volvió a reproducir el texto primitivo de la Ley Nº 6.827 y que se ha mantenido hasta nuestros días en la Ley Nº 15.231 en el sentido de que las funciones son desempeñadas por el Alcalde enmendando el concepto que sobrevino temporalmente, en el sentido que existía un Juzgado de Policía Local propiamente tal.

Así, parece que no es desacertado el sostener que, para el legislador, existen los juzgados de Policía Local con jueces abogados sometidos a las reglas generales de los jueces, con algunas salvedades y en las Municipali-

dades en que no existen estos Juzgados con funcionarios letrados, "las funciones las desempeña el Alcalde" y si bien sus actividades tienen consecuencias legales y judiciales, el funcionario no es juez en el sentido de que este cargo lo integre el Poder Judicial de la República, a lo menos en parte, como ocurre con los jueces de policía local propiamente tales.

Considerando la situación de este punto de vista obviamos gran parte de los absurdos y creamos otros, pero no destruimos la inconsistencia de un sistema que, para el prestigio del Poder Judicial y la mejor imagen de la justicia en el país, conviene considerar para su pronta supresión.

COMPETENCIA DEL ALCALDE CON FUNCIONES JUDICIALES

En sus líneas fundamentales la competencia de los tribunales de policía local se encuentra en las normas contenidas en la Ley Nº 15.321, esto es, en sus disposiciones que han subsistido, a través de diversas reformas, modificaciones y textos que la refundieron, siendo del caso señalar que la Ley Nº 18.287 derogó las disposiciones generales sobre procedimiento y sólo en casos muy determinados alteró algunos artículos de la ley que parcialmente dejaba vigente en lo relativo de la competencia.

No analizaremos diversas disposiciones modificatorias especiales ya que nos bastará con remitirnos al estudio del texto refundido publicado en el Diario Oficial de 23 de mayo de 1978, según disposición del Ministerio de Justicia D.S. Nº 307 de 3 de marzo de 1978 ya que nos atenderemos al encabezamiento del mencionado Decreto que nos dice: "Fíjase el siguiente texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 15.231." Con posterioridad no se han producido modificaciones en relación con la materia motivo de estos comentarios.

El resultado de las múltiples modificaciones y alteraciones que ha sufrido la Ley Nº 15.231, muchas inorgánicas, hacen que no obstante la coordinación y sistematización que se anunció, se mantienen inalterables situaciones que hacen difícil la inteligencia y aplicación de todas estas normas y ello, en forma muy especial, si deseamos deslindar en forma exacta la competencia del funcionario alcalde cuando ejerce atribuciones judiciales.

A lo anterior cabe sumar que diversas leyes, dentro de los más variados temas y materias, señalan competencia al Juzgado de Policía Local; a veces, excluyendo expresamente a los Alcaldes, otras con sólo referencia general a estos juzgados, sin hacer distinción alguna. Estas disposiciones las mencionaremos en acápite aparte dado que hemos limitado el estudio únicamente a las facultades judiciales del Alcalde y dado que en las leyes especiales, se siguió un criterio dispar y conviene considerar brevemente

la competencia general del Alcalde, para dedicar posteriormente, sólo breves palabras, a situaciones excepcionales que, a veces, le otorgan competencia en forma clara; otras en forma dudosa o discutible.

COMPETENCIA GENERAL DE LA LEY Nº 15.231

La primera norma sobre competencia la encontramos en el Título II de esta ley y su texto, en un conjunto misceláneo, contiene normas de competencia en las materias más dispares sin que con ello se agote el tema, pues como ya lo señalamos, existen otras leyes con competencia especial y de seguirse esta tendencia habrá muchas más en el futuro.

Comenzando con el art. 12º nos encontramos con que, sin hacer ninguna distinción se da a estos magistrados la competencia, en primera instancia, sobre las faltas mencionadas en el Libro III del Código Penal que se cometan en el territorio de su jurisdicción, pero excluye los casos que se consideran en el art. 45º Nº 2 letra e) del Código Orgánico de Tribunales, empleando un sistema poco adecuado para legislar, haciendo remisión a los conceptos de otras leyes, pudiendo concretarse la excepción directamente; pero debemos atenernos a lo que está hecho.

El art. 45º en el número y letra aludidos también ha sufrido modificaciones y precisamente en esta letra e) pero el texto actualmente vigente nos tiene que llevar a concluir que se excluye del conocimiento, por causas de faltas del Código Penal, a los Alcaldes con funciones judiciales en las ciudades en las que tengan su asiento un juez de letras del crimen, y sólo retienen esta competencia en los casos en que se trata de jueces de policía local abogados. Ya lo dijimos, engorrosa y poco recomendable forma de legislar, en la que, además y como ya ha ocurrido, se suele modificar la disposición de referencia olvidando que tenía también efectos a distancia a través de otras leyes dando lugar a vacíos, problemas y discordancias como lo comprobaremos más adelante. Más sencillo habría sido señalar directamente, en la Ley Nº 15.231, que los jueces de policía local conocen de las faltas, salvo en las ciudades en que estas funciones las desempeña el Alcalde y en ella hay de asiento un juzgado de letras, a quien le corresponderá la competencia, en ese caso. A lo menos lo señalado nos parece que, en estos momentos, es la única interpretación que cabe a la disposición en estudio.

Parece el momento oportuno para comentar el pensamiento del legislador que estima que dentro de la ciudad en que tiene asiento un juez del crimen, el Alcalde no tiene requisitos para conocer de faltas; pero sí, en el resto del territorio del mismo juez del crimen, el Alcalde está habilitado para desempeñar esas funciones, aunque la ciudad sea importante.

Resultado que kilómetros más allá o más acá, sin relación alguna a materia o circunstancia especial, se le da a este funcionario, esencialmente administrativo, capacidad para fallar esas materias adecuadamente y otro similar no la tiene.

Este criterio ha imperado no sólo en este caso, sino que en forma amplísima, sin otra explicación que una lógica casuística o regionalista, sin fundamento en razones jurídicas, o atendibles, o de otra naturaleza, en innumerables reglas de competencia.

Con todo, el texto del art. 12º actual constituye un progreso con respecto a versiones anteriores en que se presentaba el caso de legislar mediante referencias a otra disposición, la que a su vez hacía un reenvío a terceras disposiciones y ello constituía un grave inconveniente para el adecuado desempeño de funcionarios ajenos a las actividades normales de la magistratura, que se ven obligados a interpretarlas y aplicarlas careciendo de la ilustración jurídica que importa la administración de justicia.

Otra norma de competencia general la encontramos en el art. 13º de la ya tantas veces citada Ley Nº 15.231, que la otorga también en forma amplia y genérica a los jueces de policía local, sin distinguirlos y con la limitación de conocer en primera instancia únicamente, un muy variado campo de disposiciones legales y a veces sólo reglamentarios, en una enumeración que al lego, a primera vista, le parece taxativa, pero que no lo es atendido a que existen, dispersas, en muchas leyes, normas de competencia, sin que añadan o modifiquen esta enumeración, pero sí importan la obligación de conocer otras materias.

Esta disposición no diferencia los casos de los juzgados de policía local, y nos llevan a concluir que esta competencia le corresponde en forma amplia a todos y ello, en este caso, se confirmaría con el número 7 de este artículo que empleando el sistema, ya criticado de legislar en forma indirecta, incluye al Alcalde. Resulta evidente que si la enumeración contiene un caso de excepción expresa, debe concluirse que el resto de su texto no está sujeto a excepción alguna.

Más de un Alcalde ha tropezado con estas normas sin encontrar solución y sus consultas, para actuar dentro de lo correcto y legal, nos ha llevado a hacer este pequeño comentario y por ello analizaremos brevemente esta disposición. Ella da competencia, en el caso de infracciones sobre vagancia y mendicidad previstas en el párrafo 3 del Título VI del Libro II del Código Penal al juez de policía local, pero hace salvedad de lo prescrito en la letra d) del número 2) del artículo 45 del Código Orgánico de Tribunales, respecto a los delitos que se cometen en la ciudad en que tenga su asiento el tribunal. ¿Cuál Tribunal? Tenemos que concluir que se

refiere al juez del Crimen, no obstante, a los Alcaldes no letrados esa referencia, al tratar de aplicarla, les merece dudas.

Pero veamos más allá; la letra d) del número 2º del art. 45º da la competencia al juez de letras, en primera instancia, pero exceptúa el juzgamiento de los delitos de vagancia y mendicidad que se cometan fuera "de los límites urbanos" en que tenga asiento el tribunal correspondiendo estos casos al conocimiento del juzgado de policía local, pero debemos resaltar que, en este caso, la referencia es amplia sin distinción y en consecuencia, ¿incluirá al Alcalde con funciones judiciales? Si llegáramos a concluir que no es juez no lo incluiría, pero de hecho se ha considerado que lo comprende.

Parece útil insistir en la diferencia de este texto con el del art. 12º pues en ese caso y aplicando las diversas disposiciones legales que correspondía se estableció que se excluía la competencia del Alcalde, en forma expresa, y al no hacerlo ahora, podría sostenerse que el legislador en la letra d) del número 2 del art. 45º da la competencia a todos los que ejerzan estas funciones de policía local dentro del territorio de la República y ello tanto por no señalar la limitación, como por el hecho de que en otros casos la ha señalado expresamente, con lo que se confirma la idea que al no considerarlo como excepción, no la hay.

Además de lo expuesto nos encontramos con otra diferencia entre estos dos casos que estamos comentando y en que el legislador nos crea un nuevo tropiezo para la interpretación y aplicación de estas normas.

El art. 13 Nº 7 de la Ley Nº 15.231 se refiere a los delitos que se cometen en la *ciudad* en que tenga asiento el tribunal y el artículo 45º del Código Orgánico de Tribunales menciona los *límites urbanos* del asiento del tribunal; es decir estas disposiciones legales se refieren a conceptos totalmente distintos. Sin que nos corresponda agotar el tema, debemos señalar que el límite urbano de la ciudad es un concepto geográfico completamente determinado y precisado, en sus mayores detalles por resoluciones administrativas que nos permitirán dibujar su extensión en cualquier plano o mapa con exactitud, en las calles y metros, siendo en tanto, el concepto de ciudad más amplio e impreciso y comprende, normalmente, mayores extensiones en que se ubican sectores conocidos como sub-urbanos e incluso rurales y que no obstante ello integran la ciudad propiamente tal. Así pues, el primer concepto es restringido en comparación con el segundo y ello nos permite concluir que la aplicación estricta de estas normas lleva a establecer que el art. 12º excluye totalmente la competencia del Alcalde en las faltas y aunque parezca absurdo el art. 13 Nº 7 se la está reconociendo para casos de vagancia o mendicidad que se

cometen fuera de los límites urbanos de la ciudad en que tiene su asiento un juez del crimen letrado, pero dentro de la ciudad misma.

Forzoso es concluir que, además de la difícil inteligencia y aun de mayor dificultad de aplicación en la práctica, estas normas llevan a dudar de una sana lógica legislativa, como no sea que aceptemos que el legislador mediante referencias, envíos y reenvíos a otras disposiciones legales, no constató los absurdos en que estaba incurriendo ya que dentro de la misma ciudad y sólo por delimitaciones de sectores por los decretos que determinan zonas urbanas, tenemos distintos juzgados y en consecuencia procedimientos, diligencias procesales y recursos totalmente distintos para un mismo hecho punible en cuanto ello ocurra en determinada calle o la adyacente, e incluso podrá ser determinante la acera de una misma calle cuando el deslinde corre por el centro de la calzada y a lo cual podremos agregar el absurdo jurídico que en las faltas el Alcalde carece de competencia y en delitos de vagancia y mendicidad, jurídicamente más graves, puede corresponderle.

Estas materias debieron atenderse con disposiciones claras y precisas y cuando para mejorar esta legislación se alteró la Ley N^o 15.231 se perdió la oportunidad de usar términos concretos, en estos aspectos, y otorgar la competencia que se estimaba del caso, en forma clara y precisa sin remitirse a otras disposiciones legales y todo ello sin considerar la posibilidad, que adelantamos momentáneamente y que se considera como conclusión final, de la supresión total, en nuestra legislación, de otorgar facultades a jueces o funcionarios administrativos ajenos al Poder Judicial.

COMPETENCIA CIVIL

La competencia civil está establecida en el art. 14^o de la Ley N^o 15.231 y esta vez sí el legislador dispone normas concretamente diferenciadas entre el juzgado atendido por juez abogado y el Alcalde con facultades judiciales.

La diferencia sustancial estriba que en la primera situación se prevé competencia en única y primera instancia y en la segunda se considera la competencia sólo en primera instancia y existe también diferencia en cuanto a los montos que determinan esta competencia. Digamos sólo de paso que, atendido el monto de la competencia, la distancia entre los tribunales de origen y el de segunda instancia, y por último, la ignorancia de las normas de los litigantes ante estos juzgados servidos por Alcaldes, esta primera instancia, por la vía de la realidad, queda constituida también en única instancia.

Como nos interesa sólo el caso del juzgado atendido por Alcalde conviene transcribir el texto legal: "En las comunas en que las funciones de juez de policía local sean desempeñadas por el Alcalde, éste conocerá en primera instancia de las siguientes materias:

a) De la regulación de los daños y perjuicios provenientes del hecho denunciado en los asuntos a que se refiere el art. 13º y cuya cuantía no exceda de tres mil pesos.

b) De la aplicación de las multas hasta igual valor y las sanciones de comiso y clausura establecidos en el art. 52º"

Este texto transcrito parcialmente, rigió hasta el 29 de enero de 1987, planteando serios problemas sobre la competencia y la posibilidad de aplicar multas ya que, como señalamos, se fija un límite a estas sanciones, sin aclarar la laguna legal que se producía cuando al hecho punible, la ley le señalaba una sanción superior.

Afortunadamente el legislador enmendó en parte esta disposición mediante la Ley Nº 18.597 que agregó el inciso que a continuación copiamos y que nos dice: "En el caso previsto en el inciso anterior conocerá de las infracciones gravísimas y graves a la Ley Nº 18.290¹⁰ de las otras materias señaladas en los art. 12º y 13º y en este artículo que no corresponden a la competencia de los Alcaldes que se desempeñen como jueces al Juez de Policía Local abogado más inmediato en los términos del inciso final del artículo 6º de esta ley".

"Lo dicho en este artículo es sin perjuicio de lo establecido en el art. 12º"

Así pues, cuando la competencia del Alcalde con funciones judiciales, se encuentra limitada por estas disposiciones legales no debe conocer de las causas y la competencia corresponde al juez de policía local abogado más cercano que lo es el que tenga los medios de comunicación más expeditos con esa comuna, sin que se altere la competencia del tribunal de alzada (art. 6º) quedando así aclarada la laguna legal que existió hasta esa fecha y señalándose el tribunal que debe sustituir al Alcalde.

Buena solución teórica, pero incompleta, y sí aparentemente útil ante los problemas abstractos que vimos, no soluciona la situación real y práctica.

Primeramente vemos que la limitación de cuantía de multa restringe tremendamente la competencia del Alcalde y muy especialmente en el ámbito de infracciones de tránsito estableciendo así una doble competen-

¹⁰ Fija Ley del Tránsito.

cia en un mismo territorio, sobre hechos previstos por una misma ley creando problemas prácticos de aplicación y de difícil solución.

Así, atengámonos sólo a la Ley de Tránsito y debemos entender que las infracciones que se constaten en un lugar determinado que sean graves o gravísimas, y ello de acuerdo a la enumeración de esa ley, corresponderán a un juzgado y las demás a otro distinto, lo que nos obliga suponer al fiscalizador, sea el carabinero, el inspector municipal o al denunciante particular, proceder, texto legal en mano, en cada caso, para determinar la calificación previa que hará él para notificar la infracción y citarlo a determinado tribunal.

Por otra parte, cabe considerar que es posible que el inciso agregado por la Ley N° 18.597 que transcribimos se aplica, a los casos que enumera y nada más y ellos son: infracciones gravísimas y graves de tránsito y las materias señaladas en los art. 12º, 13º y 14º de la Ley N° 15.231.

Pero veremos que existen otras leyes que pueden conducir a incluir la competencia del Alcalde al referirse en general a estos tribunales, sin excluirlos y señalan multas, en algunos casos altísimas (v.gr. Código de Aguas art. 306º de veinte a 100 Unidades Tributarias). ¿Qué ocurre con la limitación de la multa a los tres mil pesos? ¿regirá la sustitución del juez, que hemos estado estudiando no obstante la enumeración que pudiera considerarse taxativa? Más adelante dedicaremos brevemente algunas palabras al intentar solucionar esta situación, pero ahora, y sólo de paso, señalemos que el límite de tres mil pesos es en valor nominal y no encontramos disposición o fundamento que nos permite sostener una posible reajustabilidad.

La Ley N° 15.231 tenía algunas normas de reajustabilidad en término de sueldos vitales que se sustituyó por la Ley N° 18.287 mediante otro sistema, pero estas reglas dicen relación únicamente con respecto a las multas expresadas en pesos, no a normas sobre competencia, las que, en consecuencia, se mantienen en valor nominativos inamovibles.

Resulta incuestionable que la limitación de los daños a sólo tres mil pesos e igual límite para la competencia del Alcalde, y la exclusión concreta de las infracciones graves y gravísimas de tránsito reducen en forma importante la facultad y competencia de conocer causas convirtiendo estos juzgados, de hecho, en casi inoperantes, lo que confirma la tesis de su necesaria supresión dentro del sistema judicial.

Por último, también encontramos una incongruencia jurídica si vemos que los artículos 13º y 14º de la Ley N° 15.231 sólo dan competencia en primera instancia al Alcalde y ésta por ley posterior se reduce sólo a infracciones menos graves y leves de tránsito para rematar, con el actual texto del art. 33º inciso final de la Ley N° 18.287 que establece textual-

mente: "Sin embargo son INAPELABLES las sentencias definitivas dictadas en procesos por simple infracciones a la ley de tránsito que sólo impongan multas".

¿Qué debemos resolver si por una ley se le da expresamente la competencia en primera instancia, disposición muy especial que podría sostenerse prima sobre otras, máxime por tratarse de competencia, pero por otra disposición posterior, también especial, la sentencia que se dicta es inapelable si sólo impone multa?

Si prima la ley que determina la competencia no intervendrá la Corte de Apelaciones en multas por infracciones graves y gravísimas por sentencia de juez abogado y en toda sentencia de Alcalde. Si prima la segunda, prácticamente no habrá segunda instancia ante el Alcalde, no obstante tener competencia sólo en primera instancia según el texto legal escrito.

COMPETENCIA DEL ALCALDE EN LEYES ESPECIALES

Indicamos, al iniciar este estudio de la competencia, que hay una extensa legislación que reconoce competencia a los jueces de policía local manteniendo el legislador dos criterios:

a) Señala la competencia en forma general, sin diferencias.

b) Señala la competencia exclusiva al Juez de Policía Local abogado excluyendo al Alcalde.

Así ocurre con la Ley Nº 18.700 sobre votaciones, por ejemplo.

Estudiaremos sólo los casos que se otorga competencia sin hacer la diferenciación porque son los que presentan problemas muy especialmente en relación a la limitación de multas que ya vimos en forma extensa. Código de Aguas. Art. 306º. "El incumplimiento de las medidas que se adopten de acuerdo con los dos artículos precedentes dentro de los plazos fijados será sancionado con multas no inferiores a los 20 ni superiores a 100 Unidades Tributarias mensuales".

"Estas multas serán determinadas por el Juez de Policía Local correspondiente a solicitud de los perjudicados, de las Municipalidades, Gobernaciones, Intendencias o cualquier particular".

Sólo comentaremos la incongruencia, si aceptamos que la disposición incluye la competencia judicial del Alcalde, tendremos que puede denunciar la Municipalidad y resolverá el Alcalde.

Decreto Ley Nº 3.063 sobre Rentas Municipales. Cabe igual comentario agregando el interés pecuniario de la Municipalidad.

Ley Nº 18.892. Ley de Pesca art. 93º "De las infracciones y faltas contempladas en la presente ley conocerá en primera instancia el Juzgado de Policía Local respectivo.

Se señala que el juez competente es el que corresponde al lugar donde se sorprendan las especies hidrobiológicas capturadas, procesadas, almacenadas o transportadas...

El art. 94º establece normas sobre la subasta y dispone que sus resultados deben depositarse en la cuenta corriente del Tribunal.

Recordaremos lo dicho por Atria en el sentido de que el legislador ha enviado a estos juzgados lo que no ha sabido, en momento determinado, dónde dejar.

Comentaremos en forma muy general que la comuna termina al llegar el mar. No hemos encontrado resolución alguna que determina comunas abarcando territorio marítimo. Ahora bien, ¿quién será competente si los hechos ocurren en el mar, en un buque pesquero, o en un barco factoría, que es, normalmente, donde se captura, faena o almacena el resultado de la pesca? ¿O ésta la ley nos permite deducir que para un juez de policía local la comuna comprende hasta las 200 millas de mar?

Se ordena depositar dineros en la cuenta corriente del Tribunal. Los Juzgados de Policía Local, normalmente no tienen cuenta corriente, mucho menos los juzgados atendidos por alcaldes. ¿Podría en virtud de esta disposición ingresarse estas sumas en arcas municipales?

Nada de ello ocurriría si estas materias, de por sí graves y de trascendencia, incluso a nivel internacional en algunos casos, se hubieran entregado, como normalmente debe ocurrir, al Poder Judicial propiamente tal.

Para cerrar este capítulo parece obvio que debemos llegar a conclusiones con respecto a las limitaciones a la competencia del juez de policía local y a las funciones judiciales del Alcalde.

Vimos la situación de dudas que presenta el inciso agregado por la Ley Nº 18.597 al artículo 14º de la Ley Nº 15.231 tanto en cuanto a la ley Nº 15.231 como a otras leyes que mencionamos al pasar sin haberlas enumerado a todas.

Nos serviremos para buscar una solución de las normas de interpretación del Código Civil especialmente del art. 19º inciso segundo ya que no parece exagerado si señalamos que los textos legales mencionados, considerados entre sí, son oscuros y además el art. 24º del mismo Código nos permite buscar el espíritu general de la legislación y la equidad natural para encontrar la recta interpretación de estas leyes y creemos que estos principios nos permiten concluir que la disposición del art. 14º inciso final debe entenderse como una disposición de carácter amplio y general, que rige en los casos señalados y en todo otros en que una disposición concreta y expresa no disponga lo contrario y en consecuencia, que la aplicación de multas por el Juzgado atendido por Alcalde alcanza sólo a \$ 3.000 y en consecuencia que todas las demás causas en que se prevcan

sanciones superiores deben ser conocidas por el Juzgado de Policía Local atendido por abogado en la forma dispuesta por este artículo 14º.

Esta interpretación dejaría en claro la situación actual de estos juzgados que existen en la mitad de las comunas del país, con el consiguiente alivio de los Alcaldes de esas comunas que podrán atender sus funciones legales propias del cargo, dejando la labor del tribunal prácticamente reducidas a la nada en estos momentos y ello vuelve a fructificar la idea de la total eliminación del sistema desde su base.

EFFECTOS Y ALCANCES DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES DEL ALCALDE

Si bien nos hemos visto forzados a concluir que el Alcalde, al desempeñar funciones judiciales, no asume él como funcionario el carácter de juez, no es menos cierto que al atribuirle la ley estas funciones lo es con todas sus consecuencias jurídicas que corresponden a sus resoluciones que constituyen sentencias.

A primera vista, si consideramos que su competencia, de por sí reducida y limitada, como hemos creído se ha demostrado, e incluyendo aquellas materias que el legislador, al iniciar el sistema consideró como de escaso monto, probablemente por no decir de escasa importancia, no podemos menos que constatar que dentro de nuestro sistema jurídico estas resoluciones pueden llegar a afectar materias de inmensa importancia e incluso en materias de interés económico ilimitadas.

Se trata de sentencias y resoluciones que en el orden judicial es necesario señalarlo, una vez ejecutoriadas, tienen todos los efectos de las sentencias que emanan del Poder Judicial propiamente tal y entre ello los de cosa juzgada y desde ese punto de vista establecen derechos y obligaciones que pueden sobrepasar ampliamente el campo limitado de policía local, o de contravenciones ligeras, insertándose en todo el mecanismo jurídico habitual afectando hasta el patrimonio íntegro de algunas personas. Parece difícil aceptar que una función judicial estimada como de escaso monto y por ello entregada a la resolución de un funcionario administrativo, sin conocimientos y sin sujeción estricta a una formación jurídica adecuada, pueda tener los alcances que hemos señalado, pero ello ocurre.

Hemos concluido que las infracciones graves y gravísimas de tránsito no caerían dentro de la competencia de estos funcionarios, pero no obstante ellos vemos que, habitualmente, las ejercen y resuelven y una vez ejecutoriadas, ya que los interesados rara vez intentan los recursos que serían necesarios para dejar sin efecto esta actuación incompetente, jurídicamente hablando, tendrán pleno efecto y las consecuencias civiles de la

condena, por una infracción de tránsito, pueden llegar a sumas exorbitantes y en las cuales se afecta seriamente el patrimonio de las partes. Podría argumentarse que la responsabilidad recaerá en el propio afectado por no hacer pleno uso de sus derechos para enmendar el procedimiento. No entraremos en discusión sobre esta materia, pero haremos presente que en la mayoría de los casos, juez y partes, en esta verdadera pantomima judicial, carecen de los más elementales conocimientos de derecho y los concurrentes al juzgado, liberados por ley de tener asistencia jurídica, estarán, con sus conocimientos jurídico tan o más huérfanos que el funcionario que pretenderá hacer justicia, en la casi totalidad de los casos, por no decir todos, de la mejor buena fe actuando a su leal saber y entender, pero al margen de las normas de justicia y equidad que imperan en los tribunales letrados por el sólo hecho de serlos.

Sin llegar a todos los casos especiales, pongámonos en uno en que la actuación corresponde a esta competencia, por ejemplo, un accidente de tránsito mínimo en que se declare que ocurrió por no señalar viraje, esto es, una infracción menos grave. Esta sentencia obligará posteriormente al juez civil para determinar al obligado al pago de daños.

Veamos otro caso indiscutiblemente dentro de la facultad y competencia del funcionario Alcalde: una falta del art. 494 ó 495 del Código Penal, esto es, lesiones leves o injurias leves, o simple amenaza con armas. Si una persona fuese condenada más de una vez como autor de faltas de esta clase cometidas en la persona de su cónyuge, tendremos la consecuencia, innegable, que se ha reconocido por sentencia hechos que constituyen un mal tratamiento grave, sea de obra o de palabra entre marido y mujer, ya que no es necesario, en estos casos, esperar que las lesiones sean graves para que el mal trato lo sea, lo que también debe serlo el amenazar con arma de fuego o arma blanca aunque no tenga consecuencias físicas. Situaciones como éstas, entre cónyuges, sin duda son graves. Pues bien, estas sentencias constituirán cosa juzgada para comprobar que ha existido una causal de divorcio perpetuo según el art. 21º Nº 2 de la Ley de Matrimonio Civil, situación que dista mucho de ser de escaso monto y tiene consecuencias civiles y sociales importantísimas que pueden llevar a la disolución de la sociedad conyugal y la familia con las consecuencias pecuniarias y sociales del caso. Situaciones parecidas pueden presentarse en el caso de alimentos; de desheredamiento, en que se exige que las causales se hubieran probado judicialmente (art. 1.228 C.C.) pues, sin duda, agresiones físicas, aún sin lesiones, o amenazas con armas que consten en fallos firmes constituirán la causal que exige la ley para justificar un desheredamiento y por esta misma vía podrá acreditarse, sin mucha dificultad, el abandono a vicios o granjerías infames probando reiteradas conde-

nas por molestar a terceros, en público, en estado de embriaguez, infringir reglamentos de juego o escandalizar con disensiones domésticas.

En todos esos casos los afectados suelen restar importancia a una posible condena; se desentienden o descuidan sus derechos de defensa y suelen conformarse con la sanción, casi siempre de una multa reducida que cancelan sin sospechar otras y futuras consecuencias. Si la tramitación está en manos de funcionarios que no tienen formación jurídica ni comprensión real de las consecuencias de sus resoluciones nos podemos encontrar con situaciones que conducen a torcer las disposiciones legales, dentro de la vida normal del derecho, haciendo uso legal, pero malicioso, de ellas.

Estas consideraciones no las hemos hecho como consecuencia de elucubraciones de laboratorio, sino que son el resultado de la comprobación de casos reales en que, con manifiestas intenciones torcidas, se han empleado estos sistemas, con la inconsciente colaboración, dentro de las normas de la mejor buena fe, del funcionario Alcalde, que sin saberlo se ha prestado a estas maquinaciones, con la complicidad, también inconsciente, del afectado, que desconocía el alcance de esta actividad judicial, a la que no atribuyó importancia o consecuencias y así posteriormente, se ha enmarcado al juez civil dentro de situaciones prejuzgadas para él y que no puede rever.

INAMOVILIDAD E IMPARCIALIDAD DEL ALCALDE CON ATRIBUCIONES JUDICIALES

Son pilares fundamentales de nuestra organización judicial los conceptos de inamovilidad e imparcialidad de los jueces.

Podemos sostener que la inamovilidad complementa la imparcialidad ya que las actuaciones y resoluciones, mientras se ajusten a la ley, no podrán interferir en la permanencia en el cargo o constituir medio de presión ilícita para torcer sus actividades.

No podremos encontrar, con fundamento, estas características en el Alcalde con funciones judiciales ya que no ubicamos ningún argumento que pueda dar base a ellas y por el contrario hay situaciones múltiples que nos llevan a demostrar lo contrario.

Es curioso, pero efectivo, que todos los Alcaldes de Municipalidades que cuentan con jueces de policía abogados consideran como pauta para calificar el funcionamiento del juzgado, el resultado económico de la actividad judicial y ello comparando el egreso por gastos y sueldos del juez, e incluso a veces del juzgado completo, con el ingreso global anual por concepto de multas. Si existe un saldo favorable el tribunal es eficiente y si la

diferencia es grande, excelente; en caso contrario es un tribunal deficiente e inefectivo.

Por curiosa deformación de principios aparecen los juzgados de policía local como el único servicio, dentro de la actividad municipal, que no está destinado a generar ingresos, pero puede obtenerlos como efecto secundario de su actividad, no obstante, su eficiencia se califica únicamente por la posibilidad y la efectividad de causar estos ingresos. Ningún juzgado del crimen se califica por el parámetro de las sentencias condenatorias ni mucho menos por el ingreso por multas, ni ello ocurre con otros servicios municipales, pero esta manera de pensar nos señala la filosofía municipal a través de los Alcaldes, para considerar la labor judicial a nivel municipal.

El Alcalde tiene por objetivo fundamental el vigilar y procurar la actividad económica de ingresos y egresos municipales y resulta así inevitable que, si la ley le da en la mano, dentro de sus atribuciones, una función que puede generar ingresos fáciles, al resolver sobre infracciones o multas, vea en ello más que una función judicial la posibilidad de un beneficio municipal y en su actividad primará, en todo momento, la función esencial de Alcalde sobre la función judicial que forma una actividad accesoria y al resolver es muy factible que el interés pecuniario oscurezca, incluso de buena fe, las normas y principios de justicia y ecuanimidad. Es proverbial, en las comunas con turismo veraniego, la intensificación interesada en la vigilancia de normas de tránsito, descuidadas el año completo, y la poca o ninguna efectividad de una defensa ante el Alcalde.

Podríamos sostener que esta contribución de los turistas no es económicamente demasiado grave, pero la pérdida de imagen de la justicia en nuestro país lo es, a través de estos sistemas.

El Código Orgánico de Tribunales establece, en forma general, como causas de implicancia en el art. 195º el "ser juez parte en el pleito o tener interés personal... salvo..."

Esta implicancia existe siempre sin la menor duda, en el Alcalde con funciones judiciales, cuando desempeña esta función pero, ni el legislador, ni las partes, ni el mismo Alcalde se han preocupado de ello y se la pasa por alto, con la venia del legislador, en forma alarmante.

Cuando el cargo lo desempeña el juez abogado esta norma se cumple rigurosamente.

La sola enunciación del principio Alcalde, cabeza visible y legal de la municipalidad, en actuación como juez evidencia el interés, sin duda directo, en las causas desde todo punto de vista.

El Alcalde dicta disposiciones, decretos, ordenanzas y resoluciones que pueden prever sanciones; debe vigilar su cumplimiento, dispone la

vigilancia y finalmente, aplica las sanciones.

Pongamos un sólo caso: el Código de Aguas, art. 92º... "será responsabilidad de la municipalidad respectiva establecer sanciones..." En este caso no sólo se le da una facultad sino que se le hace responsable de establecer sanciones y debe, incluso, "obtener su aplicación" y el art. 302º del mismo Código señala que las multas serán determinadas por "el juez de policía local correspondiente a solicitud de los perjudicados, de las municipalidades..." Es decir, la municipalidad fija las sanciones, denuncia un caso y días después entra a resolver sobre la aplicación de la sanción como verdadero tribunal que debiera considerarse imparcial. Si estimamos que el legislador se equivocó al otorgar esta competencia a policía local; el juez abogado, inamovible y desinteresado en el ingreso municipal nos da, en general, garantías, pero no podremos decir lo mismo del Alcalde, máxime si las multas pueden ser jugosas en beneficio municipal".

Ahora, si a todo lo dicho sumamos el interés evidente en el aspecto económico que tiene el Alcalde, nos resulta evidente que la visión de las arcas municipales puede opacar la de la justicia, tanto en cuanto a la iniciación del juicio como en cuanto a sus resultados.

Nada nos cabe agregar, por obvio, en el caso de infracción a las rentas municipales en que junto con el ingreso del derecho o tasa se persigue la aplicación de la multa.

En todos estos casos no puede tildárenos de exagerados si nos asaltan dudas sobre el escaso objeto de una defensa, por atinada que sea, y predecir siempre resultados poco ajustados de ella.

No obstante, se ha dicho en defensa y prestigio de la buena fama de los señores Alcaldes que se encuentran en estas situaciones, que ello, cuando ocurre, no es por mala fe o torcida intención, sino simplemente porque el legislador ha colocado, descuidada, o inadvertidamente, a estos funcionarios en una situación inconfortable, al otorgarles funciones esenciales y fundamentales de Alcaldes con énfasis en problemas económicos y de rendimiento productivo para la comunidad y deben buscar resultados positivos materialmente demostrables y al mismo tiempo, en forma totalmente accesoria, y como función secundaria a su cargo, le encargan al resolver problemas jurídicos y de equidad dentro de normas para las cuales no se les ha preparado y en consecuencia, al actuar en este campo secundario, primará, aun inconscientemente, el factor económico sobre otras consideraciones. Una situación bastante parecida la tenemos en el Servicio de Impuestos Internos, no obstante en este caso se trata de un paso inicial dentro del reclamo que posteriormente, será llevado, normalmente, ante el Poder Judicial ordinario de nuestro país.

En el caso del Alcalde con atribuciones judiciales ello generalmente no ocurre, tanto por circunstancias de distancias geográficas como porque las sanciones son, generalmente, reducidas de tal manera que, si bien como hemos visto, pueden tener consecuencias insospechadas en otros campos, usualmente es menor al costo de algún recurso ante otro tribunal, cuando legalmente cabe.

Todas estas consideraciones nos prueban, sin que encontremos ningún argumento favorable, que la actuación del Alcalde no es ni podrá ser imparcial y que en la mayor parte de los casos es parte directamente interesada en los asuntos sometidos a su consideración.

Aun en el supuesto que nos encontremos ante un funcionario ideal, capaz de mantener su absoluta independencia y actuar con criterio independiente y justo, el sistema llevará siempre, al afectado, a la conclusión que la justicia no ha sido hecha en la forma que el prestigio de ella lo exige.

Este prestigio del sistema judicial nos permite sostener que no debería existir dentro del edificio judicial y legal de nuestro país un sector sujeto a estas críticas y observaciones, aunque se haya considerado al implantarse, que se trata de materia de escaso monto. El principio de justicia vale por sí mismo y no en relación con el monto del caso en que se aplica.

Si para defender el sistema judicial sostenemos que la persona que resuelve no es juez propiamente tal, como lo hemos insinuado, no vemos la razón, ante el adelanto y evolución de todos nuestros sistemas legales, judiciales e incluso de comunicación y transporte entre ciudades, de mantenerlo, más aún si hemos visto que su competencia queda reducida a una esfera estrecha y escasa cuyo mantenimiento no se justifica.

CONCLUSION:

Este somero estudio, sin que haya agotado totalmente el tema y empleado todos los argumentos, nos ha permitido establecer que la institución actual del Alcalde con funciones judiciales que considera nuestra legislación sobrepasa todos los principios generales de nuestro sistema judicial.

El Juez de Policía Local abogado constituye una excepción muy especial que también es susceptible de nuevos estudios, pero no es menos cierto que, en líneas generales, se encuadra dentro de las ideas fundamentales del ordenamiento jurídico de nuestros jueces, y como magistrado se entronca directamente en el Poder Judicial tanto desde el aspecto de su calificación como de sus actuaciones, a través de las Cortes de Apelaciones, lo que resulta mucho más dudoso con respecto al Alcalde.

Vimos largamente que su calidad de juez propiamente dicha está en dudas y creemos que, honestamente se puede afirmar que no lo es, como tampoco lo es en este sentido el funcionario de Impuestos Internos que resuelve un reclamo. Las razones históricas que llevaron a su establecimiento y la consideración de una situación tan especial, parece que han desaparecido y los medios de comunicación actuales permiten sostener, como se hace ya en diversas leyes, y en la misma Ley N° 15.231, que estas situaciones revisten todas ellas importancia, a lo menos desde el punto de vista de la justicia, y deben concretarse en los juzgados con jueces letrados.

La mayoría de las nuevas leyes han solucionado esta situación señalando directamente que no les corresponden competencia a los Alcaldes y se la otorgan a los jueces abogados, lo que está a punto de ser norma general si consideramos los límites de monto de cuantía de multa.

Se anuncia un reestudio, que parece recomendable, de todo nuestro sistema judicial, para su simplificación y mayor eficacia y en esa oportunidad parecería recomendable suprimir, en forma total y definitiva, las funciones de juez de los Alcaldes, en todos los casos en que aún la mantienen, sin excepción alguna y ello mediante la derogación de la Ley N° 15.231 y la readecuación del art. 14º, esto permitirá eliminar de una vez y por todas, la legislación ambigua actual, en este campo.

No se presentan problemas en estas materias, ya que vimos que las leyes han considerado la solución al remitir la competencia a los juzgados de policía local más cercano.

Además, las leyes ya lo han insinuado, pueden municipalidades, económicamente débiles, acordar la creación de juzgados con jurisdicción sobre varias comunas, sin afectar importantemente sus posibilidades económicas, y destinar el ingreso de las multas al territorio de la municipalidad en que se cometió la infracción. Estos cargos, al tratarse de comunas con ingreso de número de causas reducidas podrían acordarse con audiencias del juez en forma alternada en comunas vecinas, en distintos días.

Y de paso al estudiar estas modificaciones podría el legislador aclarar su pensamiento en cuanto a la competencia marítima del Juzgado de Policía Local según la Ley de Pesca.