



# Facultades de desalojo de bienes de administración municipal – La vía de restitución administrativa

## Autor

---

Pedro Harris  
[pharris@bcn.cl](mailto:pharris@bcn.cl)

Nº SUP: 129911

## Resumen

---

Tanto la jurisprudencia administrativa (Contraloría General de la República) como judicial (Tribunales de Justicia) han reconocido al gobernador provincial la facultad de ordenar el desalojo de bienes administrados por la municipalidad (sean ellos propiamente municipales o nacionales de uso público), ante la ausencia de una disposición expresa que atribuya tal facultad administrativa en favor del municipio. Sin perjuicio de ello, algunas sentencias de tribunales han condicionado el ejercicio de dicha facultad requiriendo que, previo a decretar el auxilio de la fuerza pública, se acredite la titularidad del dominio de los bienes en cuestión.

Con relación al ejercicio de dicha atribución por el intendente, si bien la Contraloría General de la República ha estimado su procedencia, con relación a la Provincia de Santiago, ciertas sentencias de tribunales han seguido una interpretación más restrictiva respecto a otras regiones del país.

## Introducción

---

Para el cumplimiento de sus finalidades, las municipalidades tienen diferentes atribuciones esenciales. Entre otras, “[a]dministrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado” (art. 5 letra c de la Ley Nº 18.695). Pese a que el alcalde tiene la administración de tales bienes, en conformidad a la ley (art. 63 letra f de la Ley Nº 18.695), ninguna disposición de la legislación municipal consagra en su favor una facultad para ordenar, por la vía administrativa, el desalojo de una ocupación ilegal de ellos. Ante dicha circunstancia, una práctica ha consistido en que dichas autoridades requieran que otro órgano de la Administración dicte una resolución en tal sentido, siendo en general los gobernadores provinciales.

En efecto, la legislación consagra diferentes disposiciones que atribuyen al gobernador provincial la facultad de ordenar el desalojo de bienes públicos. Por un lado, estas disposiciones se consagran en leyes de alcance general. Este es el caso del art. 4 letra d) y h) de la Ley N° 19.175<sup>1</sup> (que, además de facultar a dicha autoridad para requerir el auxilio de la fuerza pública, también habilita a “[e]jercer la vigilancia de los bienes del Estado, especialmente de los nacionales de uso público”<sup>2</sup>) y del DFL N° 22 de 1959 (cuyo art. 26 establece también su facultad para “[e]xigir administrativamente la restitución de cualquier bien de propiedad fiscal o perteneciente a entidades del Estado con patrimonio distinto al del Fisco”<sup>3</sup>). Por otra parte, otros preceptos se consagran también en leyes especiales, como el art. 6 del DFL N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones, y el art. 11 del DFL 340, sobre concesiones marítimas.

A solicitud de la Comisión Investigadora actos de Gobierno, relacionados con políticas de seguridad pública en la región de la Araucanía, especialmente respecto de hechos vinculados con personas pertenecientes a pueblos originarios, el presente informe analiza la aplicabilidad de las facultades del gobernador provincial para decretar el desalojo de bienes de administración municipal. Para estos efectos, se distingue, por un lado, la interpretación que ha seguido la Contraloría General de la República en la materia -contenida en su jurisprudencia administrativa- (I) y, por el otro, las decisiones que han sido dictadas por los Tribunales de Justicia -referida a la jurisprudencia judicial- (II), de manera

---

<sup>1</sup> Luego de la N° Ley 21.073, estas facultades son ejercidas por el delegado presidencial.

<sup>2</sup> Según su inciso 2° “[e]n uso de esta facultad, el gobernador velará por el respeto al uso a que están destinados, impedirá su ocupación ilegal o todo empleo ilegítimo que entrase su uso común y exigirá administrativamente su restitución cuando proceda”.

<sup>3</sup> Pese a que este artículo haya sido aplicado en diferentes sentencias (en general con relación a bienes fiscales) -v.gr.: Sentencia de Corte Suprema de 2020, rol 33432-2020; Sentencia de Corte de Apelaciones de Copiapó de 2019, rol 207-2019; Sentencia de Corte de Apelaciones de Copiapó de 2016, rol 211-2016; Sentencia de Corte Suprema de 2015, rol 5730-2015; Sentencia de Corte de Apelaciones de Copiapó de 2015, rol 592-2015; Sentencia de Corte de Apelaciones de Copiapó de 2016, rol 210-2016; Sentencia de Corte de Apelaciones de Copiapó de 2015, rol 592-2015; Sentencia de Corte de Apelaciones de Copiapó de 2014, rol 466-2013; Sentencia de Corte de Apelaciones de Valparaíso de 2011, rol 429-2011; Sentencia de Corte de Apelaciones de Antofagasta de 2010, rol 859-2009-, en otras ocasiones no aparece considerado en el razonamiento judicial -v.gr.: Sentencia de Corte de Apelaciones de Arica de 2018, rol 450-2018; Sentencia de Corte de Apelaciones de Antofagasta de 2018, rol 2-2018; Sentencia de Corte de Apelaciones de Arica, rol 130-2018; Sentencia de Corte de Apelaciones de Arica de 2018, rol 290-2018; Sentencia de Corte de Apelaciones de Antofagasta, rol 2125-2017; Sentencia de Corte de Apelaciones de Iquique de 2016, rol 119-2016; Sentencia de Corte de Apelaciones de Antofagasta de 2009, rol 687-2009-.

El que en ocasiones las disposiciones del DFL de 1959 sean invocadas por los tribunales y en otras no, parece relacionado con una discusión más extensa sobre la vigencia en este ámbito. Los tribunales de justicia han afirmado posiciones diversas. Así, se ha afirmado que “la atribución vigilancia de los bienes del Estado consignada precedentemente [referida al art. 4 de la Ley 19.175] derogó tácitamente aquella relativa a exigir administrativamente la restitución de cualquier bien de propiedad fiscal o perteneciente a entidades del Estado con patrimonio distinto al del Fisco, o nacional de uso público, que esté indebidamente ocupado, contenida en el artículo 26 letra f) del D.F.L. N° 22, de 1959, del Ministerio de Hacienda” (Sentencia de Corte de Apelaciones de Arica de 2017, rol 118/2017, confirmada por la Sentencia de Corte Suprema de 2017 rol 10203/2017). Sin embargo, luego de ello, se ha sostenido que, sin perjuicio de las facultades que la Ley 19.175 le otorga al gobernador provincial, “lo cierto es que, además, las mismas están establecida en otro cuerpo legal, el DFL 22 del año 1.959. En efecto, dicho cuerpo legal, plenamente vigente, establece que el Gobernador Provincial dispone de una serie de facultades” (Sentencia de Corte de Apelaciones de Antofagasta de 2018, rol 174-2018; dicha sentencia funda tal vigencia, entre otras razones, por su no derogación tácita por el Decreto Ley N°1.439 de 1976 y sus reiteradas modificaciones).

respectiva. El análisis de estos aspectos se extienden también al ejercicio de dichas facultades por el intendente<sup>4</sup>.

## I. La interpretación de la jurisprudencia administrativa

---

La Contraloría General de la República ha interpretado administrativamente la facultad del gobernador provincial de ordenar el desalojo de bienes públicos, integrando en ellos a los bienes municipales. Así puede observarse en el Dictamen de la CGR 14066 de 1998, ocasión en que dicho organismo ha señalado:

Los gobernadores están facultados para exigir administrativamente, a petición de respectiva municipalidad, la restitución de los bienes municipales ocupados ilegalmente. Ello, porque art/4 lt/h de ley 19175, otorga a referidos gobernadores la facultad de vigilancia respecto de los "bienes del estado", en general, y especialmente sobre los bienes nacionales de uso público. Bajo la denominación "bienes del estado" señalada, no solo quedan incluidos los bienes que forman propiamente el patrimonio fiscal, sino también aquellos bienes pertenecientes a los organismos integrantes de la administración del estado, dotados de personalidad jurídica distinta del fisco, como es el caso de las municipalidades, las que según ley 18575, forman parte de los cuadros orgánicos de la administración y cuyas relaciones se regulan por un estatuto de derecho público sustentado en el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental.

La Contraloría General de la República, como se observa, precisa que dicha orden requiere la solicitud del órgano que administra tales bienes (en este caso, las municipalidades), estableciendo también limitaciones relacionadas con las disposiciones aplicables. Ellas no se limitan a las contenidas en la Ley N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, extendiéndose también a preceptos del DFL N° 22 de 1959<sup>5</sup>. Como resultado de ello, se precisa un supuesto que excluiría esta facultad del gobernador, a saber:

En caso de que el bien se encuentre ocupado en virtud de un título aparentemente de ocupación o mera tenencia acorde inc/2 de la lt/f del art/26 del dfl 22/59, esta autoridad se encuentra impedida de exigir administrativamente la restitución del bien raíz, debiendo según el mismo precepto, remitir los antecedentes al consejo de defensa del estado y dar cuenta a los ministerios del interior y bienes nacionales, respectivamente.

Acerca de la posibilidad que el intendente pudiera ejercer dicha atribución de desalojo (en aplicación del art. 4 letra h de la Ley 19.175), la Contraloría General de la República ha sostenido que, en ciertas circunstancias, ello sería posible. Así, con ocasión de su Dictamen 54815 de 2012, ha sido afirmado que:

[R]esulta evidente que las facultades que el ordenamiento jurídico confiere a los gobernadores están estrechamente vinculadas a la labor que desempeña el intendente, tal es así que la ley

---

<sup>4</sup> Actualización de informe elaborado previamente por el mismo autor.

<sup>5</sup> Acerca de la aplicabilidad y vigencia de dicho cuerpo legal en este ámbito, véase nota 3.

exige que las acciones que se ejecuten en el ejercicio de aquéllas sean informadas a dicha autoridad, con lo cual reconoce que es el intendente el órgano superior de gobierno en el ámbito regional.

En razón de lo expuesto, así como teniendo en consideración que en el caso de la provincia de Santiago no existe el correspondiente órgano desconcentrado territorialmente, cual es la gobernación respectiva, y atendidos los principios de continuidad de la función pública, eficiencia y eficacia que rigen a la Administración del Estado, conforme a los artículos 3°, 5° y 28 de la citada ley N° 18.575, cabe concluir que es al Intendente de la Región Metropolitana de Santiago a quien compete desempeñar la facultad por la que se consulta, en tanto no se cree aquella repartición, ni se provea el cargo de gobernador.

Como puede observarse, la justificación en este caso se ha debido a una circunstancia específica que afectaría a la Provincia de Santiago<sup>6</sup>, lo que podría explicar que ciertas sentencias de los tribunales afirmen una interpretación más restrictiva a la de Contraloría General de la República, como se verá a continuación.

## **II. La interpretación de la jurisprudencia judicial**

---

En principio, la interpretación de los tribunales de justicia resulta coincidente con aquella sostenida por la Contraloría General de la República. Los tribunales de justicia han afirmado que el gobernador provincial puede ordenar el desalojo de bienes municipales (Sentencia de Corte de Apelaciones de La Serena de 2014, rol 905-2014). De hecho, en ciertas ocasiones se ha juzgado que esta facultad debe ser ejercida por el gobernador provincial ante la carencia de facultades del alcalde para ordenar el desalojo por vía administrativa de quienes ocuparan sin título un inmueble municipal. Así, se ha resuelto que:

[L]a [municipalidad] recurrida tomo en sus manos una competencia que no tenía, procediendo al desalojo de la recurrente, sin atender a los procedimientos legales existentes para tales efectos y por ende incurriendo en un acto ilegal; como se ha venido señalando, solo la Gobernación Provincial ha podido legalmente arbitrar la medidas conducentes al desalojo de la recurrente, razón por la cual se acogerá la acción cautelar interpuesta” (Sentencia de Corte de Apelaciones de Rancagua de 2011, rol 139-2011).

Esta interpretación ha sido sostenida también respecto de bienes que, sin ser municipales, son administrados por la municipalidad, como ocurre con ciertos bienes nacionales de uso público (art. 5 letra c de la Ley 18.695). La jurisprudencia de los tribunales de justicia ha aplicado la misma solución ya referida, interpretando la procedencia que las órdenes de desalojo respecto de ellos sean dictada por el gobernador provincial (Sentencia de Corte de Apelaciones de Valparaíso de 2016, rol 6439-2016; Sentencia de Corte de Apelaciones de San Miguel de 2016, rol 1553-2016; Sentencia de Corte de

---

<sup>6</sup> Esta interpretación ha sido sostenida también con relación a bienes nacionales de uso público, con ocasión del Dictamen de la CGR 36445 de 2016.

Apelaciones de La Serena de 2013, rol 30-2013; Sentencia de Corte de Apelaciones de Talca de 2011, rol 554-2011).

En rigor, esta interpretación parece justificar que, en ocasiones, la controversia se produzca en un sentido diverso, esto es, ante la ausencia de respuesta de la gobernación provincial respecto de una solicitud formulada por la municipalidad para que se ordene el retiro de una ocupación de bienes que son administrados por ella. La solución adoptada en este caso por los tribunales ha sido interpretar que dicha solicitud debe estimarse rechazada por el órgano, por efecto del art. 65 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, que consagra este efecto respecto de solicitudes sin respuesta que afectaren el patrimonio fiscal (Sentencia de Corte de Apelaciones de Antofagasta de 2013, rol 1543-2013).

Ahora bien, la circunstancia que la orden de desalojo del gobernador provincial proceda en la jurisprudencia también con relación a bienes administrados por la municipalidad no ha impedido que, en ciertos casos, se requiera, como condición previa, que el órgano de la Administración que formula la solicitud acredite el dominio de los bienes. Así, de no acreditarse dicha circunstancia, ciertas decisiones han estimado la procedencia del recurso de protección en contra de una orden de desalojo del gobernador provincial, frente a una eventual afectación de derechos de los demandantes (Sentencia de Corte de Apelaciones de Iquique de 2017, rol 877-2017; Sentencia de Corte Suprema de 2005, rol 2393-2005).

Finalmente, sobre la posibilidad que el intendente ejerza la atribución del art. 4 letra h) de la Ley 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, es posible señalar un caso en que se ha estimado la improcedencia (aunque con relación a bienes fiscales), debido a una interpretación más estricta a aquella seguida por la Contraloría General de la República en su Dictamen 54815 de 2012, ya referido, que limitaría además tal solución a la situación específica de la Provincia de Santiago (Sentencia de Corte de Apelaciones de Antofagasta de 2013, rol 34584-2012<sup>7</sup>). Sobre este aspecto, cabe considerar que no se han encontrado sentencias que se refieran al alcance del art. 34 del DFL 22 de 1959, que le otorga a los intendentes y gobernadores la facultad de “decretar el auxilio de la fuerza pública, en los casos de oposición o resistencia al cumplimiento de las órdenes o resoluciones de carácter ejecutivo que dicten en el uso de sus atribuciones” y su eventual su procedencia en el desalojo de bienes municipales<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Luego de referirse al Dictamen de la CGR 54815 de 2012, esta sentencia interpreta, respecto de bienes fiscales, que el intendente no tendría la atribución conferida por el art. 4 letra h) de la Ley 19.175, en favor del gobernador provincial.

<sup>8</sup> Acerca de la aplicabilidad y vigencia de dicho cuerpo legal en este ámbito, véase nota 3. Sin perjuicio de ello, actualmente el art. 2 letra c) de la Ley 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional, consagra la atribución del intendente para “[r]equerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio de su jurisdicción, en conformidad a la ley”.

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)