

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

LA INVALIDACIÓN ADMINISTRATIVA MIXTA

THE HYBRID ADMINISTRATIVE INVALIDATION

PEDRO HARRIS MOYA*

RESUMEN

Por regla general no existe una acción impugnatoria en contra del acto de la Administración que rechaza la solicitud de invalidación administrativa. Sin embargo, la sentencia de la Corte Suprema de 19 de noviembre de 2019, que se comenta en estas líneas, reconoce una excepción en la materia. La reclamación es procedente si la Administración se abstrae de pronunciamientos judiciales anteriores, al resolver dicho procedimiento

Palabras clave: Acto administrativo, Invalidación, Acción administrativa, Contencioso administrativo, Control de legalidad, Principio de legalidad.

* Doctor en Derecho Público, Universidad de París 1, Panthéon-Sorbonne, Francia. Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Chile, Santiago, Chile. Correo electrónico: pedro.harris@uautonoma.cl. Código Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4361-1739>.

Trabajo recibido para evaluación el 21 de enero de 2020, y aprobado para su publicación el 30 de noviembre de 2020.

ABSTRACT

As a general rule, there is no legal action to be taken against an act of the Administration that denies a request for administrative invalidation. However, this judgment of the Chilean Supreme Court, November 19th 2019, commented here, recognizes an exception. The legal action is recognized if the Administration abstracts from previous judicial pronouncements when resolving an invalidation procedure.

Keywords: Administrative act, Invalidation, Administrative action, Administrative litigation, Judicial review, Rule of law.

ANTECEDENTE

Pocas controversias sintetizan la evolución del contencioso administrativo como el caso *Hotel Punta Piqueros*. Los hechos se asocian a la construcción de un hotel próximo a un santuario de la naturaleza, en la V Región de Valparaíso. Si bien esta construcción fue proyectada el año 2011 por la empresa, la ausencia de evaluación ambiental inicial del proyecto motivó una primera sentencia de la Corte Suprema,¹ que precedería a la dictación de diferentes decisiones, las cuales han precisado el régimen del proceso administrativo en múltiples dimensiones.² Este comentario se refiere a una de ellas, referida a la invalidación administrativa.³

La invalidación administrativa permite que la Administración deje sin efecto “los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto” (art. 53 de la Ley N° 19.880). El que la regulación del mecanismo se consagre en esta única disposición ha originado una serie de interrogantes. La sentencia en análisis contribuye a aclarar una de ellas, referida a su naturaleza. En efecto, la invalidación administrativa ha oscilado entre una variante propia (I) y otra impropia (II). Esta decisión amalgama una y otra, originando así una versión “mixta” (III).

¹ Corte Suprema, 2 de mayo de 2013, Rol N° 3918- 2012.

² Corte Suprema, 4 de octubre de 2016, Rol N° 47610-2016 y Corte Suprema, 19 de noviembre de 2019, Rol N° 22221-2018.

³ Corte Suprema, 19 de noviembre de 2019, Rol N° 22221-2018.

I. LA INVALIDACIÓN PROPIA

La entrada en vigor de la Ley N° 19.880, el año 2003, supuso concretar una potestad largamente resistida por un sector de la doctrina nacional⁴ (pero aceptada ya por alguna jurisprudencia judicial⁵ y por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República⁶), consistente en la revisión de los actos administrativos. Esta potestad fue consagrada en dos disposiciones diversas, operando por causas de mérito u oportunidad (art. 61 de la ley, referida a la potestad revocatoria) y por causa de ilegalidad (art. 53 de la ley, relativa a la potestad invalidatoria), permitiendo así la revisión de actos, sin necesidad de intervención del juez.

La configuración inicial de esta potestad invalidatoria supuso una serie de interrogantes sobre su alcance. Particularmente, una de ellas fue referida a si ésta consistía únicamente en un poder de la Administración, o bien en un recurso, susceptible de ejercerse por el interesado. Ambas posibilidades parecían en principio aceptables a la luz del art. 53 de la Ley N° 19.880 que, lejos de restringir el ejercicio de solicitudes de los administrados, precisaba que la invalidación podía ser iniciada, ya sea de oficio o a petición de parte, conservando así una coherencia con la estructura del procedimiento administrativo, que permite ambas formas de iniciación.

La opción que se siguiera no resultaba indiferente para la configuración general de los recursos, en su vertiente administrativa, luego de la Ley N° 19.880. La ley de bases del procedimiento administrativo consagró recursos específicos, susceptibles de ejercerse poco tiempo después de la dictación del acto. Es el caso de los recursos de reposición y jerárquico del art. 59 de la ley (que deben interponerse en el plazo de cinco días), todo lo cual contrastaba con la liberalidad del plazo para solicitar la invalidación administrativa por el interesado, abierto por un lapso de dos años desde la notificación o de la publicación del acto sujeto a revisión.⁷

⁴ SOTO, Eduardo, "Invalidación de los actos administrativos", *Revista chilena de derecho*, 1989, vol. XVI, N° 2, p. 475 y ss. En contra: REYES, Jorge, "Reflexiones acerca de la Nulidad de Derecho Público", *Revista de Derecho (Valdivia)*, 1993, Vol. IV, p. 91 y ss.

⁵ Véase entre otros: Corte Suprema, 20 de octubre de 1999, R. D. J. N° 3 - 1999, pp. 175 - 183.

⁶ Véase entre otros: Contraloría General de la República, 6 de junio de 2000, Dictamen N° 20433; Contraloría General de la República, 22 de enero de 1999, Dictamen N° 2572; Contraloría General de la República, 23 de junio de 1977, Dictamen N° 38840; Contraloría General de la República, 22 de noviembre de 1966, Dictamen N° 89271; Contraloría General de la República, 12 de marzo de 1959, Dictamen N° 14073.

⁷ La excepción corresponde al recurso extraordinario de revisión (art. 60 de la Ley N° 19.880, 2003),

La solución no era tampoco intrascendente para articular los recursos administrativos y jurisdiccionales. Al menos, considerando que la regla general de la Ley N° 19.880 descansa en el agotamiento facultativo de la vía administrativa (pudiendo el interesado atacar el acto de manera directa ante el juez),⁸ en circunstancias que un recurso de invalidación sólo podría operar en dos fases. La primera (obligatoria), que consistiría en impugnar el acto ante la propia Administración. Y la segunda, que supondría atacar el rechazo ante la justicia, debiendo, en caso de silencio, transcurrir un plazo de seis meses para que la vía administrativa se agote.

Así, la finalidad de evitar la perturbación del contencioso administrativo bien puede explicar la posición inicial de la Corte Suprema, consistente en interpretar el art. 53 de la Ley 19.880 de manera restrictiva (por su carácter excepcional), con ocasión de la Sentencia Central Termoeléctrica Castilla de 2010.⁹ Aunque en ella el máximo tribunal sancione la desviación del procedimiento de impugnación (por haberse resuelto una solicitud de revisión extraordinaria, que debió haber sido resulta por la vía de una solicitud de invalidación del acto), la Corte se referirá a un “mal llamado” recurso de invalidación (c. 1°) delineándolo así como un “poder”.

A partir de entonces, la configuración del mecanismo fue sencilla. El interesado podía solicitar a la Administración la invalidación de un acto en el plazo de dos años desde su notificación o publicación. Sin embargo, si tal solicitud era rechazada, no sería susceptible de impugnación. Lo impediría una interpretación *a contrario* del art. 53 de la Ley N° 19.880, que requiere, para abrir el proceso contencioso, de un acto invalidatorio (es decir, favorable a la solicitud de invalidación). En efecto, si la decisión hubiera sido negativa a dicha solicitud, ningún acto invalidatorio habría sido dictado, impidiendo entonces la impugnación ante el juez.¹⁰

que puede interponerse en el plazo de un año, el cual se computa de forma diversa según la causal por la cual pueda ser interpuesto.

⁸ Art. 54 de la Ley N° 19.880, 2003.

⁹ Corte Suprema, 15 de noviembre de 2010, Rol N° 7167-2010. CORDERO, Luis, “La invalidación no es recurso administrativo”, *El Mercurio Legal*, 27 de noviembre 2013.

¹⁰ Una interpretación favorable a la impugnación del acto “no invalidatorio” en tales casos descansa en el ejercicio del recurso de nulidad de derecho público, en base a los arts. 6 y 7 de la Constitución Política. Véase: CORDERO Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Legal Publishing, Santiago, 2015, pp. 294-295. La diferencia en tales casos vendrá dada por la tramitación del proceso en sí mismo, que se verá desprovisto de la naturaleza breve y sumaria del art. 53 de la Ley N° 19.880, sin perjuicio que un sector de la doctrina sea favorable a que la misma tramitación se aplique a dicha nulidad, sujeta en principio a una tramitación ordinaria Véase: LIZAMA, Felipe, “¿Puede tramitarse la nulidad de derecho

Esta solución será objeto de una jurisprudencia constante, con la sola excepción del art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, relativa a su competencia para “[c]onocer de las reclamaciones en contra de la resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental”. La interpretación de la Corte Suprema de esta disposición marcará un giro que permitirá configurar una verdadera invalidación impropia (o invalidación recurso), para así limitar las restricciones del acceso que consagrare, en principio, la Ley sobre los Tribunales Ambientales.

II. LA INVALIDACIÓN IMPROPIA

La creación de los Tribunales Ambientales no ha estado exenta de dificultades de acceso. La más evidente fue la impugnación judicial de las resoluciones de calificación ambiental (dictadas bajo un procedimiento destinado a verificar las externalidades ambientales de ciertos proyectos).¹¹ El esquema inicial de la Ley N° 20.600 consistió en condicionar la legitimación en el proceso contra una resolución aprobatoria de tales obras a la participación en el procedimiento de evaluación.¹² *Prima facie*, ello privaba de toda legitimación a quienes no reunieran dicha condición y, sin perjuicio de ello, pudieran tener intereses afectados en cuestión.

Esto no fue intrascendente para el Tribunal Constitucional. La restricción de competencias, en cuanto al acceso de los demandantes, llevó a un voto de prevención favorable a una extensión maximalista de la competencia jurisdiccional, en base a una lectura amplia del art. 1 de la Ley N° 20.600, concretando de esta forma “el derecho de las personas a la tutela judicial efectiva frente a cualquier ilegalidad que pudiere cometer la Administración en un asunto medio ambiental, conforme a lo dispuesto por el artículo 19 N° 3 de la Constitución, que garantiza a todas las personas ‘la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos’”.¹³

Esta lectura sería seguida por la Corte Suprema, alterando sin embargo

público con las reglas del juicio sumario? Una propuesta garantista”, *Revista de Derecho Público*, 2012, N° 76, p. 299 y ss.

¹¹ Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

¹² Arts. 17 N° 6 y 18 N° 5 de la Ley N° 20.600, 2012.

¹³ Tribunal Constitucional, 17 de mayo 2012, Rol N° 2180.

su base legal, en favor del N° 8 del art. 17 de la Ley N° 20.600, sobre el conocimiento por parte de estos tribunales de las invalidaciones en materia ambiental. Tal interpretación encontró un soporte legal trascendente en la propia amplitud de la ley, que definió el acto susceptible de ser atacado también de manera extensa, al alcanzar a “toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración (...), que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos”.¹⁴

La decisión inaugural remonta a la Sentencia Castillo y otros de 2015,¹⁵ donde la Corte Suprema distinguirá ambas hipótesis, sistematizando las invalidaciones. Así, existirían “dos tipos de invalidación; la general de acuerdo a la Ley de Procedimiento Administrativo (...) y la “invalidación impropia” o invalidación recurso, para los terceros que no han intervenido en el procedimiento, así como también para el responsable del proyecto y los terceros que han intervenido en el procedimiento administrativo, con un plazo de treinta días para reclamar ante el tribunal ambiental, ya sea que se acepte o rechace la solicitud de invalidación”.¹⁶

La doctrina no fue indiferente a la aparición de la invalidación impropia. Particularmente, si se considera que la Corte infirió su configuración a partir de una competencia (en este caso, jurisdiccional). Una posición favorable ha sido afirmada por Luis Cordero, al “compensar el listado acotado de competencias de estos tribunales, extendiendo sus atribuciones a otros asuntos distintos a los regulados en la ley 19.300 [Bases Generales del Medio Ambiente]”.¹⁷ En cambio, para Pablo Méndez dicha “reclamación ambiental no puede ser ejercida (...) hasta que el Congreso la consagre formalmente mediante un curso de acción legislativo debido”.¹⁸

No obstante, la configuración así planteada de la invalidación impropia fue aceptada en la jurisprudencia,¹⁹ evitando que la formulación de observaciones en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental operara

¹⁴ Art. 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, 2012.

¹⁵ Corte Suprema, 22 de abril de 2015, Rol N° 23000-2014.

¹⁶ Considerando 11° del voto de prevención del Ministro Pedro Pierry.

¹⁷ CORDERO, Luis, “Nuevamente la invalidación ambiental”, *El Mercurio Legal*, 28 de julio de 2017.

¹⁸ MÉNDEZ, Pablo, “¿Acción general de reclamación ambiental?”, *Revista de Derecho Ambiental*, N° 9, p. 164.

¹⁹ Véase entre otras sentencias: Corte Suprema, 16 de agosto de 2016, Rol N° 16263-2015; Segundo Tribunal Ambiental, 25 de abril 2018, Rol N° 99-2016; Segundo Tribunal Ambiental, 29 de marzo 2018, Rol N° 138-2016.

como un agotamiento previo de la vía administrativa, para efectos de impugnar posteriormente la resolución que pudiere dictarse. La controversia, en cambio, ha estado centrada en determinar el plazo para ejercer este recurso (oscilando entre los 2 años, conforme a la legislación general,²⁰ y los 30 días, en armonía con la legislación ambiental²¹), así como si el concurso de acciones puede originar la pérdida del derecho a ejercerla.²²

La interpretación liberal de estos aspectos bien pudo dejar entrever la evolución de la invalidación, con ocasión de la sentencia en análisis. La posición afirmada por el máximo tribunal en este caso supone acercar las dos formas de invalidación (delineadas ya por la Corte Suprema en su Sentencia Castillo y otros).²³ Al menos, si se considera que ella representa un avance conservador al rechazo general de la invalidación recurso, con ocasión de la Sentencia del máximo tribunal Central Termoeléctrica Castilla,²⁴ originando una nueva configuración, calificable de *mixta*, al reunir características de una invalidación propia e impropia.

III. LA INVALIDACIÓN MIXTA

La Sentencia de Corte Suprema aquí comentada origina una nueva forma de invalidación. Se trata de una invalidación “mixta”, debido a que aproxima la invalidación “propia” a aquella “impropia”. Esta se explica en el contexto de la decisión, vinculada al incumplimiento, por parte de la Municipalidad de Concón, de una sentencia previa dictada por el máximo tribunal (Rol N° 3918- 2012), que anulaba el permiso de edificación para la construcción del Hotel Punta Piqueros. La Municipalidad interpretaría que dicha anulación correspondía a su suspensión hasta reunir ciertas

²⁰ Corte Suprema, 25 de julio de 2017, Rol N° 31176-2016; Corte Suprema, 6 de julio de 2017, Rol N° 45807-2016.

²¹ Corte Suprema, 16 de agosto de 2016, Rol N° 16263-2015; Corte Suprema, 22 de abril de 2015, Rol N° 23000-2014.

²² Corte Suprema, 22 de octubre de 2018, Rol N° 2653-2018.

²³ Corte Suprema, 22 de abril de 2015, Rol N° 23000-2014.

²⁴ Corte Suprema, 15 de noviembre de 2010, Rol N° 7167-2010.

condiciones de validez,²⁵ lo que fue impugnado por los recurrentes.²⁶

La disyuntiva, por tanto, no era de derecho sustantivo, sino de carácter procesal. La impugnación de los recurrentes tuvo lugar conforme al art. 53 de la Ley N° 19.880,²⁷ disposición que ha sido interpretada como la variante “propia” de la invalidación, esto es, la invalidación-poder, caracterizada por impedir que el rechazo de la solicitud sea impugnable judicialmente (a diferencia de la invalidación impropia o invalidación recurso, en materia ambiental, que lo permite), debido a la inexistencia en tal caso de un acto invalidatorio que permita abrir el contencioso. Esto fue lo que sucedió en la especie, ante el rechazo de la solicitud.²⁸

Si la invalidación de la Ley N° 19.880 no fuera un recurso, se preservaría la arquitectura de las impugnaciones, a costa de limitar gravemente el control de la legalidad. Esto explica el giro. El máximo tribunal interpreta “[q]ue, si bien ya se ha expresado que, en contra del acto administrativo que niega lugar a la invalidación no existe en nuestro ordenamiento jurídico una acción impugnatoria que ejercer por la vía judicial, no es menos cierto que, al momento de resolver un procedimiento de invalidación, la Administración no puede abstraerse de la existencia de pronunciamientos judiciales anteriores que digan relación con la materia a resolver”.²⁹

La interpretación *a contrario* de este considerando permite aproximar la invalidación propia e impropia, más allá del ámbito medioambiental, si la Administración “se abstrae” de “la existencia de pronunciamientos judiciales anteriores que digan relación con la materia a resolver”. Corresponde por tanto a un caso de apertura de la invalidación del art. 53 de la Ley N° 19.880. Lo deja en claro también la sentencia de reemplazo que, pese a intentar conservar la arquitectura de impugnaciones construida hasta hoy, afirma que

²⁵ Véase: Municipalidad de Concón, 5 de diciembre de 2016, Decreto Alcaldicio N° 2822, que suspendió la vigencia del Decreto Alcaldicio de 16 de octubre de 2014, N° 3229 (que reestableció el Permiso de Edificación N° 007), mientras el titular del proyecto Hotel Punta Piqueros no obtenga una resolución de calificación favorable.

²⁶ Este criterio fue también sostenido por la Corte de Apelaciones de Valparaíso. Según ésta: la Sentencia de Corte Suprema de 2 de mayo de 2013, Rol N° 3918- 2012, “en ninguna parte declara nulo el citado Permiso de Edificación n° 007, sino que lo deja sin efecto “mientras no se cumpla la evaluación ambiental requerida”, esto es, sólo lo suspende los efectos del permiso cuestionado, es decir, la construcción del hotel, ‘mientras no se obtenga la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental’”. Véase: Corte de Apelaciones de Valparaíso, 27 de julio de 2018, Rol N° 1352-2017.

²⁷ La impugnación del rechazo de invalidación tuvo lugar por la vía del reclamo de ilegalidad municipal (art. 151 de la Ley N° 18.695, 1988).

²⁸ Municipalidad de Concón, 3 de abril de 2017, Decreto Alcaldicio N° 902.

²⁹ Considerando 26°

“el presente caso presenta un matiz, dado por el hecho de que la ilegalidad ya había sido declarada, con anterioridad, en sede judicial”.³⁰

Los aportes de esta apertura no son intrascendentes, pues afectan a la invalidación en general, más allá de su forma. En efecto, anteriormente en esta misma controversia, la Corte Suprema había conservado un amplio margen de apreciación de la legalidad a favor del órgano dotado de potestad invalidatoria, impidiendo que la apreciación de legalidad de la Contraloría General de la República pudiera sustituir al criterio del órgano, limitando así su competencia en un sentido procedimental, asociado a la necesidad que la Administración activa inicie un procedimiento de invalidación, sin que la Contraloría anticipe un resultado favorable a su legalidad o no.³¹

Ahora, en cambio, la Corte Suprema limita este margen de apreciación. “[L]a Administración no puede abstraerse de la existencia de pronunciamientos judiciales anteriores que digan relación con la materia a resolver”. No es difícil apreciar que esta afirmación puede interpretarse de manera más o menos extensa. Una lectura amplia permitiría afirmar que la Administración estará en situación de competencia reglada cada vez que existan decisiones contenciosas anteriores, que sean conexas al procedimiento de invalidación, pese al carácter oscilante de la jurisprudencia en múltiples aspectos del control, como lo ha afirmado la doctrina.³²

Una interpretación más estricta de la “relación con la materia a resolver” y del efecto relativo de las sentencias supondrá limitar esta lectura, a favor de una nueva forma de invalidación, operativa cada vez que la Administración desacata sentencias firmes y ejecutoriadas, a través de la dictación de actos que contravienen la nulidad, o de interpretaciones que limitan los efectos anulatorios, pese a la inexistencia de un acto invalidatorio. Como en su oportunidad sucedió con la invalidación impropia, las próximas decisiones podrán ilustrar acerca de sus características. Y, particularmente, si la invalidación mixta está o no sujeta a un plazo de dos años.³³

³⁰ Considerando 8°.

³¹ Corte Suprema, 4 octubre 2016, Rol N° 47610-2016.

³² VERGARA, Alejandro, “El Derecho administrativo ante la jurisprudencia de la Corte Suprema: Líneas y vacilaciones”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 2019, Número especial.

³³ Art. 53 de la Ley N° 19.880, 2003.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

a) Doctrina

CORDERO, Luis, “La invalidación no es recurso administrativo”, *El Mercurio Legal*, 27 de noviembre 2013.

CORDERO, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Legal Publishing, Santiago, 2015.

CORDERO, Luis, “Nuevamente la invalidación ambiental”, *El Mercurio Legal*, 28 de julio de 2017.

LIZAMA, Felipe, “¿Puede tramitarse la nulidad de derecho público con las reglas del juicio sumario? Una propuesta garantista”, *Revista de Derecho Público*, 2012, N° 76.

MÉNDEZ, Pablo, “¿Acción general de reclamación ambiental?”, *Revista de Derecho Ambiental*, N° 9.

REYES, Jorge, “Reflexiones acerca de la Nulidad de Derecho Público”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, 1993, Vol. IV.

SOTO, Eduardo, “Invalidación de los actos administrativos”, *Revista chilena de derecho*, 1989, vol. XVI, N° 2.

VERGARA, Alejandro, “El Derecho administrativo ante la jurisprudencia de la Corte Suprema: Líneas y vacilaciones”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 2019, Número especial.

B) Jurisprudencia

Tribunal Constitucional, 17 de mayo 2012, Rol N° 2180.

Corte Suprema, 19 de noviembre de 2019, Rol N° 22221-2018.

Corte Suprema, 22 de octubre de 2018, Rol N° 2653-2018.

Corte Suprema, 25 de julio de 2017, Rol N° 31176-2016.

Corte Suprema, 6 de julio de 2017, Rol N° 45807-2016.

Corte Suprema, 4 de octubre de 2016, Rol N° 47610-2016.

Corte Suprema, 16 de agosto de 2016, Rol N° 16263-2015.

Corte Suprema, 22 de abril de 2015, Rol N° 23000-2014.

Corte Suprema, 2 de mayo de 2013, Rol N° 3918- 2012.

Corte Suprema, 15 de noviembre de 2010, Rol N° 7167-2010.

Corte Suprema, 20 de octubre de 1999, R. D. J. N° 3 - 1999.

Corte de Apelaciones de Valparaíso, 27 de julio de 2018, Rol N° 1352-2017.

Segundo Tribunal Ambiental, 25 de abril 2018, Rol N° 99-2016

Segundo Tribunal Ambiental, 29 de marzo 2018, Rol N° 138-2016.

Contraloría General de la República, 6 de junio de 2000, Dictamen N° 20433.

Contraloría General de la República, 22 de enero de 1999, Dictamen N° 2572.

Contraloría General de la República, 23 de junio de 1976, Dictamen N° 38840.

Contraloría General de la República, 22 de noviembre de 1966, Dictamen N° 89271.

Contraloría General de la República, 12 de marzo de 1959, Dictamen N° 14073.

c) Legislación

Ley N° 19.880, 2003, establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Ley N° 20.600, 2012, que crea los Tribunales Ambientales.

Ley N° 18.695, 1988, Ley orgánica constitucional de municipalidades.