

2024

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol N° 14.401-23 INA

[14 de agosto de 2024]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LA FRASE
“EN SU CONTRA NO PROCEDERÁ RECURSO ALGUNO”
CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 26, INCISO FINAL, ORACIÓN
FINAL, DE LA LEY N° 19.886, DE BASES SOBRE CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACIÓN DE
SERVICIOS.

ALDEASA CHILE LIMITADA

EN EL PROCESO ROL N° 105-2023-D, SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL DE
CONTRATACIÓN PÚBLICA, Y ACTUALMENTE PENDIENTE ANTE LA CORTE DE
APELACIONES DE SANTIAGO, BAJO EL ROL DE INGRESO N° 568-2023

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 5 de junio de 2023, Aldeasa Chile Limitada deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la frase “en su contra no procederá recurso alguno” contenida en el artículo 26, inciso final, oración final, de la Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, en el proceso Rol N° 105-2023-D, seguido ante el Tribunal de Contratación Pública, y actualmente pendiente ante la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol de Ingreso N° 568-2023.

Preceptiva legal cuya aplicación se impugna

La preceptiva legal cuestionada dispone (*en negrita*):

Artículo 26.- “En la sentencia definitiva, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad o arbitrariedad del acto u omisión impugnado y ordenará, en su caso, las medidas que sean necesarias para restablecer el imperio del derecho.

La sentencia definitiva se notificará por cédula. La parte agraviada con esta resolución podrá, dentro del plazo de cinco días hábiles, contado desde su



notificación, deducir ante el Tribunal recurso de reclamación, el que será conocido por la Corte de Apelaciones de Santiago. La reclamación se concederá en el solo efecto devolutivo.

La reclamación se verá en cuenta, sin oír alegatos, salvo que la Corte así lo acuerde, a solicitud de cualquiera de las partes. En este caso, la causa será agregada en forma extraordinaria a la tabla. No procederá la suspensión de la vista de la causa por el motivo establecido en el N° 5° del artículo 165 del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, el Tribunal de Alzada podrá decretar, fundadamente, orden de no innovar por un plazo de hasta treinta días, renovable.

La resolución que falle el recurso de reclamación deberá pronunciarse, a más tardar, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que la causa se haya visto en cuenta o haya quedado en acuerdo. **En su contra no procederá recurso alguno**”.

Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal Constitucional

Como antecedentes y en relación con la gestión judicial que se invoca, la parte requirente -Aldeasa Chile Limitada- explica que el año 1995, previa licitación pública, celebró un contrato con la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Servicio Nacional de Aduanas por el cual se le otorgó por un plazo de 10 años, la concesión de espacios y el derecho de explotación de recintos destinados al establecimiento y funcionamiento de Almacenes de Venta Libre o Duty Free Shop en el Aeropuerto Arturo Merino Benítez, de la ciudad de Santiago. Este contrato se ha modificado a fin de ampliar las superficies entregadas en concesión para el área comercial y se ha prorrogado tres veces. La última prórroga se estableció mediante Resolución Exenta N° 1925, de 26 de diciembre de 2022, y concedió a la requirente un año más de concesión, a contar desde el 1 de enero del año 2023.

Se añade que, con fecha 27 de abril de 2023 se publicó en el Diario Oficial el Decreto N° 36 del Ministerio de Defensa Nacional, que modifica el Decreto N° 499, de 1994, de la misma entidad, y por la cual se contienen las Bases de Licitación que *“regirán la concesión de superficies y derecho de explotación de recintos destinados al establecimiento y funcionamiento de Almacenes de Venta Libre o Duty Free Shop, en el Aeropuerto Arturo Merino Benítez de la ciudad de Santiago de Chile, otorgada en conjunto por la Dirección General de Aeronáutica Civil y el Servicio Nacional de Aduanas”*.

Ante ello, con fecha 10 de mayo de 2023, la empresa requirente interpuso ante el Tribunal de Contratación Pública (TCP) demanda de impugnación en contra de las referidas Bases de Licitación, causa que se tramitó en autos Rol N° 105-2023-D. Reclama la actora ilegalidad y arbitrariedad de las mismas, en particular, porque infringirían el principio de libre concurrencia de los oferentes y el derecho a la igualdad de los oferentes ante las bases.

En este proceso, el Consejo de Defensa del Estado (CDE), en representación del Fisco de Chile - Ministerio de Defensa - Ministerio de Hacienda - Dirección General de Aeronáutica Civil y del Servicio Nacional de Aduanas evacuó traslado oponiendo excepciones y solicitando el rechazo de la demanda.

Por resolución de 24 de agosto de 2023, el Tribunal de Contratación Pública (TCP) acogió la excepción de falta de objeto y causa a pedir opuesta por el CDE, declarando: *“7° Que, en consecuencia, con el mérito de los antecedentes expuestos, que acreditan que no se ha iniciado legalmente el proceso de licitación para la “Concesión de [...]”, y teniendo presente lo dispuesto en los artículos 24 y 27 de la Ley N° 19.886, se acoge la excepción de falta de objeto y causa a pedir interpuesta por la parte demandada.*



En contra de la resolución antedicha, Aldeasa dedujo reposición con apelación en subsidio. Con fecha 31 de agosto de 2023 el TCP resolvió no dar lugar a la reposición, y conceder la apelación, ordenando elevar los autos a la Corte de Apelaciones de Santiago, donde la causa se sustancia bajo el Rol de Ingreso N° 568-2023.

Posteriormente, con fecha 6 de septiembre de 2023, el TCP resuelve no dar lugar a reposición presentada por Aldeasa, en contra de la resolución que ordena remitirse al mérito de autos, respecto de escrito presentado por la empresa requirente solicitando dar curso progresivo a los autos y conocer y resolver las 4 causales de ilegalidad y arbitrariedad reclamadas por Aldeasa en su demanda de impugnación. Esas causales -alega- no habrían sido materia de la excepción de falta de objeto y de causa de pedir que opuso la defensa fiscal.

Con fecha 11 de septiembre de 23, el CDE interpuso recurso de hecho ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en contra de la resolución del 31 de agosto, que concedió la apelación presentada por Aldeasa. El recurso se tramita bajo el Rol de Ingreso 576-2023.

Por otro lado, con fecha 12 de septiembre de 2023, Aldeasa presentó recurso de queja ante la Corte de Apelaciones de Santiago, el que se sustancia bajo el Rol 14.245-2023 (en relación desde 6 octubre 2023).

Con fecha 4 de octubre de 2023 la Corte de Apelaciones resuelve acoger el recurso de hecho presentado por el CDE, y dispone la inadmisibilidad del recurso de apelación presentado por Aldeasa.

En seguida, en cuanto al conflicto constitucional que se somete a conocimiento y resolución de este Tribunal Constitucional, la parte requirente afirma que de aplicarse la preceptiva legal que se impugna en el caso particular, se generará la infracción del artículo 19 N°s 2°, 3° y 26 de la Constitución Política de la República.

Así, en primer término, de aplicarse la unidad del lenguaje *“en su contra no procederá recurso alguno”* contenida en la última frase del inciso final del artículo 26 de la ley N° 19.886, estima la parte requirente se vulnera el artículo 19 N° 2 Constitucional, que consagra el principio de igualdad ante la ley, toda vez que todos quienes litigan según un procedimiento ordinario pueden hacer uso pleno del sistema recursivo, mientras que en el caso planteado en autos, Aldeasa se vería impedida de ejercer el mismo derecho a la impugnación de resoluciones judiciales.

Así, conforme al artículo 27 de la Ley 19.886, en tanto remite la tramitación del recurso de reclamación a las normas contenidas en ese Capítulo y, supletoriamente a las disposiciones comunes a todo procedimiento establecidas en el Libro I del Código de Procedimiento Civil y a las del juicio ordinario civil de mayor cuantía que resulten conformes a la naturaleza breve y sumaria de este procedimiento, es que se impediría legalmente que sean admisibles los recursos establecidos en el Libro III del CPC -como la casación de forma y fondo y el recurso de revisión-.

Entonces, existiría un tratamiento desigual en lo que refiere a la restricción recursiva, entre los litigantes del procedimiento especial del artículo 26 de la Ley N° 19.886 y los litigantes de otros procedimientos de impugnación que están sujetos a lo que contempla el CPC.

Por otro lado, la normativa cuestionada en su aplicación al caso concreto importa la infracción del 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución, que garantiza el debido proceso.

Al efecto, la actora sostiene que la imposibilidad de revisar lo resuelto por la Corte de Apelaciones de Santiago, ante el tribunal superior, como consecuencia de la



aplicación de la norma impugnada, además de impedir revisar la sentencia que resuelva el reclamo, no le permitiría denunciar ante el tribunal superior diversas circunstancias que podrían acaecer durante la tramitación de la causa, en especial, teniendo en consideración que la acción de impugnación es de naturaleza breve y sumaria, conforme al artículo 27 de la misma Ley N°19.886.

En definitiva, con la aplicación de la norma impugnada, ninguna parte de la gestión pendiente podría recurrir ante la Corte Suprema para ejercer sus derechos procesales recursivos amparados por la Constitución.

Finalmente, la requirente aduce la infracción del artículo 19 N° 26 constitucional, consignando que se amaga el derecho a la seguridad jurídica.

Expresa el requirente que la aplicación de la última frase del inciso final del art. 26 de la Ley N°19.886 importaría una restricción al ejercicio del derecho a un debido proceso pues impediría completamente la posibilidad de que otro tribunal pueda revisar la decisión de la Corte de Apelaciones de Santiago. Lo mismo en cuanto a que esta restricción sería arbitraria y carente de fundamento, infringiendo asimismo la igualdad ante la ley, en su contenido esencial.

Tramitación y observaciones al requerimiento

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, conforme consta en resoluciones que rolan a fojas 116 y 1173.

A fojas 1145 se hizo parte la demandada en la gestión pendiente: Consejo de Defensa del Estado (CDE), en representación del Fisco de Chile - Ministerio de Defensa - Ministerio de Hacienda - Dirección General de Aeronáutica Civil y del Servicio Nacional de Aduanas.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión judicial invocada, fueron formuladas observaciones en el fondo al libelo dentro de plazo legal, por el mismo requerido Consejo de Defensa del Estado, instando por el rechazo del requerimiento de fojas 1, en todas sus partes.

En su presentación de fojas 1304 y siguientes, desestima el Fisco de Chile toda infracción constitucional en la especie.

Al efecto, en primer lugar, se afirma que el precepto legal impugnado fue declarado conforme a la Constitución por este mismo Tribunal Constitucional, conforme consta en sentencia sobre control preventivo de constitucionalidad del proyecto de ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, rol N° 378-03.

Se añade que el requerimiento carece de causa a pedir, al sustentarse en una premisa fáctica incorrecta, cual es, la de afirmar que existe actualmente una gestión pendiente. Lo cierto sería que en el caso de marras se aludiría a una gestión incierta, eventual y futura a efectuarse en un tribunal distinto (la Corte de Apelaciones de Santiago) a aquel en que se ha presentado la demanda de impugnación, esto es, el Tribunal de la Contratación Pública. De tal manera que, la norma impugnada no tendría ninguna incidencia, ni directa ni indirectamente, en los eventuales efectos de una sentencia pronunciada por este último. Por estas mismas circunstancias, el requerimiento de inaplicabilidad de autos carecería también de objeto.

Por lo anotado, el precepto legal impugnado no habría de tener aplicación o resultar decisivo en la resolución del asunto en la gestión pendiente (causal de inadmisibilidad del art. 84 N° 5 LOCTC); desde que además el Tribunal de



Contratación Pública, al pronunciarse sobre la acción deducida, no aplicará la referida norma legal, por lo que jamás podría darse el resultado concreto de una aplicación con un resultado inconstitucional.

En efecto, la decisión del Tribunal de Contratación Pública debiera discernir, primero, acerca de la existencia o no de un vicio contenido en un procedimiento de licitación público y las Bases de Licitación que lo regulan y, constatando tal supuesto vicio, el tribunal debiera declarar si es de aquellos que facultan para dejar sin efecto dicho acto administrativo.

En seguida, el requerimiento no se sustentaría en un examen concreto de constitucionalidad sino abstracto. La pretensión divagaría acerca de una determinada política legislativa y del mérito y conveniencia general de crear *ex novo* y sin respaldo legal, un medio de impugnación en contra de una sentencia definitiva dictada por la Corte de Apelaciones en un procedimiento de recurso de reclamo deducido contra una sentencia definitiva de primera instancia dictada por el Tribunal de Contratación Pública.

Por lo anterior, la controversia planteada sería propia de regulación legal, acerca del diseño de los recursos procesales, cuestión que es facultad exclusiva y excluyente del legislador.

Se añade por el CDE que el derecho a recurrir alegado en el requerimiento como vulnerado, jamás habría tenido el alcance y sentido que el requirente pretende otorgarle. El derecho de recurrir del fallo sería una garantía primordial reconocida sólo a nivel de normas del derecho internacional, pero reducida a materias penales. Luego, en caso alguno supone una equivalencia con el derecho a presentar un recurso de apelación (que importaría que el tribunal *ad quem* conozca tanto hechos como el derecho). Por último, el derecho a recurrir jamás podría suponer un derecho a triple instancia, como pretendería el requirente. Desde luego, porque contra la sentencia de la Corte de Apelaciones procedería el recurso de queja.

Así, además, el derecho al recurso se encontraría plenamente garantizado en el actual procedimiento de impugnación tramitado ante el TCP. El recurso de reclamación tendría un carácter amplio y no diferiría del recurso de apelación, en lo que concierne a las facultades del tribunal *ad quem*. Aún más, este recurso superaría en términos garantistas al recurso de apelación, considerando que la Ley N° 19.886 le otorgaría un trato preferencial, manifestando una mayor celeridad: se agrega a tabla extraordinaria; no procede suspensión de la vista por acuerdo o de forma unilateral; plazo de 10 días para resolver; se reconoce el derecho a solicitar ONI.

Por lo antedicho, la norma objetada cumpliría todos y cada uno de los estándares constitucionales, desde la órbita de la tutela judicial efectiva, con un resguardo jurisdiccional efectivo. Por ende, no existiría vulneración alguna a las garantías constitucionales referidas en los numerales 2, 3 y 26 del artículo 19 constitucional.

Se agrega como antecedente que la demanda ante el TCP buscaría impedir un futuro procedimiento de licitación, argumentando que las nuevas Bases de Licitación desconocerían un supuesto derecho de la requirente a solicitar la prórroga de su respectiva concesión por un término de otros 10 años. Totalizando 40 años de concesión. Por ello Aldeasa habría solicitado la suspensión del procedimiento licitatorio, lo que fue rechazado por el TCP, mediante una resolución que se encuentra ya ejecutoriada.

Vista de la causa y acuerdo

Con fecha 10 de agosto de 2023, a fojas 1332, fueron traídos los autos en relación.



En audiencia de Pleno del día 11 de enero de 2024, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator, decretándose medidas para mejor resolver, las que se tuvieron por cumplidas por resolución de 23 de enero de 2024 (fojas 2675).

En sesión de Pleno del día 31 de enero de 2024 se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia con la misma fecha.

Y CONSIDERANDO:

Antecedentes generales del ejercicio de la jurisdicción en el caso concreto

PRIMERO: Que la norma impugnada se refiere a la revisión ante la judicatura ordinaria de una sentencia emanada del Tribunal de la Contratación Pública, es decir, es una segunda instancia, que al igual que la primera, es de carácter jurisdiccional. En este sentido, el Tribunal de la Contratación Pública, en adelante, TCP, desempeña un papel fundamental en la resolución de controversias relacionadas con los procedimientos de contratación pública y se destaca por ser un tribunal imparcial, colegiado y especializado, lo que ofrece garantías a las partes involucradas y, en este caso concreto esas garantías están dadas tanto por las características de los tribunales que intervienen en ellas como por los atributos del recurso de impugnación que se contempla para recurrir en contra de la sentencia de primera instancia.

Un primer aspecto a destacar es que el TCP se caracteriza por su composición colegiada y especializada. Este tribunal está integrado por jueces especializados en derecho administrativo y contratación pública, lo que asegura un alto nivel de conocimiento y competencia en las materias que deben resolver. Las decisiones del tribunal se toman de manera colegiada, reduciendo así la posibilidad de arbitrariedades, lo que se ve reforzado por la revisión amplia de sus sentencias que puede efectuar la Corte de Apelaciones de Santiago.

En segundo lugar, el TCP opera de manera autónoma e independiente, y está sujeto, como tribunal especial, a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley N° 19.886. Los procedimientos ante el TCP están diseñados para ser rápidos y eficaces, lo cual es crucial en el contexto de la contratación pública, donde los tiempos son frecuentemente críticos para que exista una buena administración y para asegurar la prestación continua de los servicios públicos.

Además, la naturaleza colegiada del tribunal asegura que las decisiones sean el resultado de la deliberación de varios jueces, contribuyendo así a la imparcialidad y reduciendo el riesgo de decisiones sesgadas. Al estar compuesto por jueces especializados, el TCP ofrece a las partes la garantía de que sus controversias serán resueltas por expertos en la materia, incrementando la calidad y precisión de las resoluciones.

Asimismo, las decisiones del TCP pueden ser revisadas por instancias superiores, en este caso, por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 19.880, lo que agrega una capa



adicional de control que asegura el mantenimiento de los estándares de justiciabilidad.

A lo anterior se agrega que el recurso de reclamación consagrado en el artículo 26 de la Ley N° 1.9880 es de carácter amplio, permitiendo la revisión fáctica y jurídica, no limitando la impugnación a causales precisas y determinadas, ni contiene requisitos de preparación o de admisibilidad. En conclusión, las facultades del tribunal revisor son amplias y garantizan la debida revisión de la sentencia del tribunal especializado de primera instancia.

Finalmente, es dable destacar que el Tribunal ha sido reforzado mediante la Ley N° 21.634, promulgada el 11 de diciembre de 2023, atribuyéndole nuevas competencias, entre otras materias, pero en el ámbito del control jurisdiccional por el Tribunal Adquem, aunque hubo un cambio de denominación, del recurso, desde reclamación a apelación, este mantiene sus características y alcances, consagrándose además en el nuevo artículo 26 quinquies, inciso primero, el cual mantiene la frase “no procederá recurso alguno”, lo cual refuerza la idea del legislador en este ámbito, esto es, que no esté contemplada una tercera instancia para ante la excelentísima Corte Suprema.

Control preventivo de la norma impugnada

SEGUNDO: Que este Tribunal ha revisado en sede de control preventivo de constitucionalidad tanto el artículo 26 de la Ley N° 19.886, objeto de cuestionamiento en este caso, como el precepto reformulado conforme a la Ley N° 21.634, que introduce un nuevo recurso de apelación en el artículo 26 quinquies, el cual entrará en vigor el 12 de diciembre del año 2024.

En la sentencia recaída en el rol 378-03, se analizó el proyecto de ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, declarando que su artículo 26 es propio de la ley orgánica constitucional mencionada en el artículo 74, inciso primero, de la Constitución Política, ya que otorga una nueva atribución a la Corte de Apelaciones de Santiago, se determinó que dicha disposición es constitucional (cc. 16° y 27°).

Por su parte, en la reciente sentencia respecto del rol 14.707-23, se examinó el proyecto de ley que moderniza la Ley N° 19.886 y otras normativas, con el objetivo de mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia, e incorporar principios de economía circular en las compras del Estado. Respecto al artículo primero N° 41 del proyecto de ley, en relación con el artículo 26 quinquies, inciso primero, que se añade a la Ley N° 19.886, este Tribunal declaró que regula materias propias de ley orgánica constitucional, puesto que otorga una nueva atribución a los tribunales de justicia, conforme al artículo 77 constitucional.

En efecto, la disposición bajo examen (26 quinquies) asigna a la Corte de Apelaciones de Santiago la competencia para conocer y tramitar el recurso de apelación contra la sentencia definitiva del Tribunal de Contratación Pública, la cual se pronuncia sobre la acción de impugnación o de nulidad. Asimismo, y se declaró respecto de ella su conformidad con la Constitución (cc. 28° y 40°).

Conforme a lo anterior, cabe recalcar que no sólo los órganos legislativos han revisado y normado en dos oportunidades los recursos contra las sentencias del TCP



y la limitación de una tercera instancia de revisión, sino que lo mismo ha hecho el Tribunal Constitucional en las dos oportunidades en que ha sido llamado a ejercer el control preventivo de constitucionalidad respecto de la frase referida a que en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, no procederá recurso alguno.

Ley N° 21.634 y nuevo recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal de la Contratación Pública

TERCERO: Que mediante la Ley N° 21.634, que moderniza la Ley N° 19.886 y otras normativas, y que entra en vigor el 12 de diciembre de 2024, se incorpora un nuevo artículo 26 quinquies. Este artículo establece, como ya se señaló, la procedencia de un recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, en contra de la sentencia del Tribunal de Contratación Pública que resuelve sobre la acción de impugnación o nulidad. En su inciso final, se dispone que contra el fallo de apelación “no procederá recurso alguno”.

Comparativamente, se observa que no existen diferencias sustanciales en la tramitación de ambos recursos. Contra la sentencia del Tribunal de Contratación Pública que resuelve las acciones de impugnación o nulidad (nuevas competencias), ahora procede un recurso de apelación, el cual debe interponerse en el plazo de 10 días hábiles. Esto contrasta con la Ley N° 19.886, en su forma anterior a esta modificación y aún vigente, que establece un recurso de reclamación contra la sentencia del Tribunal de Contratación Pública que resuelve sobre la acción de impugnación, el cual debe interponerse en un plazo de 5 días hábiles contados desde la notificación de la resolución, siendo estos cambios, principalmente, procedimentales y de nomenclatura.

En el Oficio de la Corte Suprema N° 130-2021, de 9 de julio de 2021, durante la tramitación de la Ley N° 21.634, se declaró que el aumento del plazo para interponer el recurso de reclamación “parece ser coherente con las reglas generales de impugnación ante la Corte de Apelaciones. En este sentido, el plazo para interponer el recurso de apelación contra sentencias definitivas es de 10 días hábiles, lo cual permite la adecuada preparación y estudio en la interposición del recurso, correspondiendo al término generalmente previsto en nuestro ordenamiento” (c. 11°).

No obstante, el resto de la tramitación de ambos recursos no presenta variaciones significativas, ya que los plazos, efectos y formas previstas son las mismas y le corresponde al mismo Tribunal, Corte de Apelaciones de Santiago, el conocimiento del recurso, el cual se otorga con el sólo efecto devolutivo y, lo más relevante para la resolución de este caso en concreto, como ya se ha señalado, en ambos recursos (normados por los artículos 26 y 26 quinquies, respectivamente), contra las sentencias que los resuelvan, no procede recurso alguno.

Los tres considerandos anteriores sirven como contexto para poder analizar el caso concreto en relación con las normas constitucionales que han sido invocadas como infringidas.

Infracciones constitucionales imputadas

Igualdad ante la ley



CUARTO: Que la primera infracción constitucional alegada en el requerimiento se basa en la supuesta violación del principio de igualdad ante la ley, fundamentada en que “el precepto impugnado se aparta del estándar que existe en nuestra legislación sobre el acceso de los litigantes a recursos en contra de lo que resuelva una Ilustrísima Corte de Apelaciones, diferenciando de forma injustificada y sin fundamento al procedimiento especial del artículo 26 de la ley N° 19.886 de los justiciables sometidos al Código de Procedimiento Civil. Con todo esto, queda de manifiesto la existencia de un tratamiento desigual entre los litigantes del procedimiento especial del artículo 26 de la ley N°19.886 y los litigantes de otros procedimientos de impugnación que están sujetos a lo que contempla el Código de Procedimiento Civil. Dicha desigualdad se materializa en la restricción recursiva en sede jurisdiccional del precepto impugnado, la cual carece de fundamento racional alguno para privar al litigante del mismo derecho que asiste a cualquier otro en la generalidad de los asuntos y -especialmente- en asuntos y procedimientos de similar naturaleza y función”. (Cfr. página 14 del requerimiento).

QUINTO: Como se desprende de lo alegado por la requirente, debería existir una igualdad en los procedimientos y ello claramente no es así, puesto que la autonomía de que goza el legislador para configurarlos le permite tratar de manera diversa situaciones que, objetiva y razonablemente, son distintas, es decir, que por su propia naturaleza o por el tipo de interés comprometido, requieren una tramitación rápida y eficaz, siempre y cuando se respeten las exigencias de un procedimiento racional y justo, lo que se verifica por tener este procedimiento varios aspectos característicos, ya que recae en una materia especializada, contratación pública, en la cual hay un interés general comprometido. A ello se agrega que este Tribunal Constitucional, ha señalado que la Constitución, “/.../ no prohíbe establecer diferencias, sino que hacerlo arbitrariamente; esto es, careciendo de fundamento razonable que pueda justificarlas” (STC 977 c. 10º) y en la materia en comento, esa diferenciación de la normativa aplicable deriva de muchos aspectos a los que ya se ha hecho mención siendo, por ende, una diferenciación racional y necesaria. Así, este primer reproche debe ser desestimado, teniendo en cuenta que existe un fundamento razonable que justifica la diferencia normativa.

Debido proceso

SEXTO: Que, respecto de la presunta vulneración del debido proceso, contemplado en el artículo 19, numeral 3º de la Constitución Política. La requirente concreta esta infracción en la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias. En particular, argumenta que el derecho al recurso está expresamente consagrado en tratados internacionales ratificados por nuestro país, además de invocar jurisprudencia de este Tribunal Constitucional en relación con el derecho al recurso como componente del debido proceso, señalando que: “Como se observa, la norma cuya inaplicabilidad por inconstitucionalidad se solicita en esta presentación impide la revisión de lo que resuelva la Ilustrísima Corte de Apelaciones...” (Cfr. página 13 del requerimiento).

SÉPTIMO: Analizando la infracción alegada, es necesario revisar lo que ha dicho este Tribunal respecto a la materia: "para que exista vulneración del debido proceso, deben afectarse aspectos que la Constitución resguarda y que requieren ser calificados como derechos integrantes del debido proceso, teniendo para ello como baremo el conjunto de garantías procesales, orgánicas y penales que el legislador ha desarrollado como presupuestos mínimos del debido proceso, tales como: el derecho



a la acción, y al debido emplazamiento, bilateralidad de la audiencia, aportación de pruebas pertinentes y derecho a impugnar lo resuelto por un tribunal imparcial idóneo y establecido con anterioridad por el legislador" (Rol 2.722, c.9), conforme a ello si se revisa el último aspecto señalado, esto es la facultad de impugnación, vemos que este está amparado por la existencia en el precepto legal impugnado del "recurso de reclamación", el cual permite una revisión amplia de lo resuelto en primera instancia, generándose dos instancias de conocimiento jurisdiccional.

OCTAVO: Que, en el caso en concreto, si hay un derecho a la revisión de las sentencias, como parte del justo y racional procedimiento. A ello se agrega que, no existe un derecho a la doble instancia necesariamente, ni menos a una tercera instancia que genere su conocimiento por la excelentísima Corte Suprema. Por otra parte, la norma cuestionada no sólo es constitucional en cuanto al Tribunal en que se radica la competencia sino también por cuanto el derecho al recurso no es equivalente a que exista un recurso de apelación o algún otro recurso en particular, sino que su denominación y características corresponden ser determinadas por el legislador y, en este sentido, la "reclamación" es un recurso plenamente conforme con nuestra Constitución.

Cabe señalar que la justiciabilidad de la Administración Pública ha sido uno de los grandes temas de debate de la doctrina administrativa durante todo el Siglo XX, en su transcurso tanto las constituciones vigentes, en cada momento, como numerosos proyectos de ley intentaron regular la materia de lo contencioso administrativo en general, buscando establecer un Tribunal con competencia general en el ámbito anulatorio. Al no lograrse este objetivo, se han dictado numerosas normas que establecen y regulan diferentes acciones encaminadas a juzgar actos específicos de la Administración Pública y, en cada una de ellas, se han incorporado recursos con diferentes denominaciones, siendo por regla general denominada como "reclamación" aquellas que se van a conocer por las Cortes de Apelaciones, por lo que nada tiene de anormal el empleo de dicha denominación u otra, lo importante es el acceso a la justiciabilidad y no la denominación del recurso.

Es así como, la validez constitucional de una restricción legal al acceso a los recursos procesales, en este caso a recurrir para ante la Corte Suprema, sean estos ordinarios o extraordinarios, se fundamenta en la existencia de una razón objetiva y no discriminatoria que justifique dicha diferencia de trato, en función de un fin constitucionalmente legítimo, y siempre dejando a salvo la existencia de otros recursos, acciones u oportunidades que garanticen adecuadamente el derecho de defensa, todo lo cual se verifica en el caso concreto.

NOVENO: Conforme a ello, es facultad de la política legislativa estructurar un proceso que proteja y garantice dos elementos esenciales del debido proceso: primero, que toda sentencia dictada por un órgano jurisdiccional debe fundamentarse en un proceso previo, tramitado conforme a la ley; y segundo, que corresponde al legislador establecer las garantías de un procedimiento razonable y equitativo y, en el caso en comento, se cumple con todo ello, puesto que, como ya ha señalado esta magistratura, la ausencia de recursos puede ser aceptada constitucionalmente y compensada por la jerarquía, composición e intermediación del tribunal que conoce el caso y, en concreto, podemos ver que, en la norma impugnada, se presentan ambos atributos, hay un tribunal altamente especializado en la primera instancia y luego un tribunal de especial jerarquía para la segunda. A lo que se agrega que el Tribunal Constitucional no tiene competencia, para crear recursos que la ley



no contempla en virtud de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, por lo que mal podría conforme a la supresión de la parte de la norma impugnada generar un recurso inexistente.

DÉCIMO: Que la invocación realizada por la actora respecto a la inaplicabilidad por inconstitucionalidad, carece de fundamento al basarse en los artículos 19 N°3 de la Constitución Política de la República. En el caso concreto, no se vulnera el debido proceso como garantía constitucional, dado que la actora dispone de los recursos jurisdiccionales proporcionados por la Ley N°19.886, por lo tanto, no se ha producido la indefensión que protege el artículo 19 N°3 de nuestra Carta Fundamental.

Vulneración al derecho a la seguridad jurídica

DÉCIMO PRIMERO: Que respecto a esta infracción la argumentación de la parte recurrente señala que: “De acuerdo con lo que hemos desarrollado en los apartados precedentes, lo dispuesto en el precepto de la última frase del inciso final del artículo 26 de la ley N° 19.886, que señala que “en su contra no procederá recurso alguno”, importa precisamente una restricción al ejercicio del derecho a un debido proceso pues impide completamente la posibilidad de que otro tribunal pueda revisar la decisión de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago (aspecto que constituye una de sus garantías mínimas y que, por tanto, forma parte del núcleo esencial del derecho). /.../. Asimismo, esta restricción es arbitraria y carente de fundamento, puesto que no se divisa un parámetro de razonabilidad que lo justifique -especialmente en comparación a otros procedimientos similares-, tal como lo ha exigido la jurisprudencia constitucional de este Excelentísimo Tribunal, por lo que este deviene en una infracción a la igualdad ante la ley. /.../. En esta materia se ha escrito que la norma del artículo 19 N°26 de la CPR, es una disposición prohibitiva en cuya virtud las leyes reguladoras o complementarias no pueden: (i) eximir a ciertos actos administrativos de una ulterior acción, al disponer que en su contra “no procederá recurso alguno”, ni (ii) entorpecer el libre ejercicio del recurso mediante cortapisas y obstáculos con el mero afán de desalentar la impugnación”. (Cfr. página 20 del requerimiento).

Que en el caso concreto y, conforme a la norma impugnada, no se trata de que se esté eximiendo de control a un acto administrativo ni a que se carezca de recursos en relación con una sentencia jurisdiccional, sino todo lo contrario. Respecto del acto administrativo este se recurre ante el Tribunal de la Contratación Pública y, con relación a la sentencia de ese Tribunal, se recurre ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Tampoco existe “cortapisa alguna”, ya que no hay ninguna exigencia para acceder a la jurisdicción que pueda ser considerada como limitante. Por ende, no hay ningún elemento en este procedimiento regulado en el artículo 26 y, especialmente, en la frase impugnada, que pueda ser considerado como vulneratorio de la seguridad jurídica.

Conforme a lo anterior y, sin perjuicio de los aspectos de forma que se podrían considerar para el rechazo del requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en el presente caso, como la falta de fundamento plausible o tratarse de una impugnación de carácter abstracta, dado que hay suficientes consideraciones de fondo para su rechazo, no se atenderá a ellas.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la



Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- 1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- 2) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y del Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

1º. El requerimiento de fojas 1 impugna la regla contenida en el inciso final del artículo 26 de la Ley N° 19.886, en cuanto ella ordena que “no procederá recurso alguno” en contra la resolución del Tribunal de la Contratación Pública que resuelva el recurso de reclamación del artículo 24 de esa misma ley. De acuerdo con la tesis del requirente, la restricción recursiva transgrede las normas contenidas en los números 2, 3 y 26 de la Constitución Política de la República.

2º. De modo preliminar cabe sostener que, conforme con el estado de la gestión a la fecha de la presentación del requerimiento el precepto legal se encontraba en plena posibilidad de ser aplicado por el mismo Tribunal de la Contratación Pública o por cualquier otro cuya intervención se reclamara para revisar las resoluciones a que se refiere el artículo 26 de la Ley N° 19886. Tanto era así que el Consejo de Defensa del Estado, a fojas 1.150, reprochó al requerimiento el hecho que a la fecha de su presentación la gestión recién se encontraba en la etapa posterior a la presentación de informes.

Posteriormente, a la época de adopción del acuerdo la gestión había tenido tantas y diversas resoluciones y recursos, que se encontraba a esa fecha pendiente la resolución de una queja ante la Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 12.245-2023, recurso que fue posteriormente desestimado (19 de abril de 2024). Ese devenir del proceso, cabe aclarar, fue posible porque al declarar la admisibilidad del requerimiento, a fojas 1.172, no se renovó la suspensión decretada al momento de admitirlo a trámite.

3º. En razón de lo anterior, entre la opción argumentativa de (i) desestimar el requerimiento por el avance de la gestión y una eventual inexistencia de gestión pendiente, o (ii) considerar que el precepto legal impugnado todavía podía ser aplicado, quienes suscriben esta disidencia estuvieron por estimar plausible la segunda alternativa. Para concluir lo anterior también se tuvo en cuenta el hecho que, tras la presentación del requerimiento de fojas 1, el precepto legal fue modificado por la Ley N° 21.634 (D. Oficial de 11 de diciembre de 2023). Este último cuerpo legal, cuya vigencia se encuentra todavía en período de vacancia, enmienda el precepto impugnado sustituyendo la reclamación por un recurso de apelación en contra de la sentencia definitiva. Este cambio es relevante pues, como figura en el Informe de la Comisión de Economía del Senado, la reclamación es un medio de revisión de legalidad mientras que la apelación lo es de hechos y Derecho (véase la



discusión sobre la Indicación N° 78 del Ejecutivo, Senado, Segundo Informe de la Comisión de Economía, 26 de mayo de 2023). En este último sentido también se han pronunciado los tribunales de justicia (véase ejemplarmente Corte de Apelaciones de Santiago, 31 de mayo de 2022, Rol N° 108-2022, c. 13°)

4°. Por todo lo anterior, es que consideramos preciso argumentar sobre el debate de fondo que plantea el requerimiento.

5°. Como se ha sostenido en oportunidades previas, los efectos que se siguen de la falta de un recurso deben ser analizados en un contexto concreto, particularmente cuando se trata de la revisión de una decisión que se ha dictado con ocasión del conocimiento de una reclamación, recurso de raigambre y alcance diverso en lo que toca al escrutinio de la resolución recurrida (véase STC Rol N° 6.019, c. 16°, voto por acoger).

6°. Con relación al precepto impugnado se tiene en cuenta que la STC Rol N° 378, que se pronunció sobre la constitucionalidad del precepto, no emitió juicio alguno sobre el conflicto planteado en este proceso. Por lo tanto, era imperativo para esta Magistratura entrar al fondo del asunto.

7°. En el caso concreto, se observa que el régimen recursivo establecido por el precepto legal impugnado no permite revisar íntegramente la resolución que se pronuncia sobre la reclamación y, por lo tanto, permite que quede firme una resolución que —si es cierto lo que se ha sostenido en el trámite parlamentario de reforma al artículo 26 y por parte de la jurisprudencia judicial que se ha pronunciado sobre la naturaleza de estas reclamación— solo ha podido revisar la legalidad de aquella sentencia que se pronuncia sobre el acto u omisión impugnado en los términos del artículo 26 inciso 1° de la Ley N° 19.886. De aquí se sigue que el control respecto de la arbitrariedad, vicio que contradice el artículo 19 N° 2 de la Constitución, ha quedado contenido en un precepto legal que impide la eficacia plena de la interdicción de la arbitrariedad. Lo anterior conlleva una vulneración al derecho al debido proceso, que comprende la tutela judicial, y a la garantía contenida en el artículo 19 N° 26 en cuanto manda al legislador a no privar de tutela jurídica los derechos fundamentales. Adicionalmente, conlleva una discriminación no justificada respecto de otros contenciosos de legalidad y arbitrariedad respecto de actos de la Administración (v. gr. artículo 74 de la Ley N° 21.430 o artículo 156 del Código Tributario, ello sin contar con las acción constitucional de protección) que garantizan la revisión de la sentencia definitiva de primera instancia sin que sea menester hacer uso del recurso de queja.

8°. En las circunstancias anotadas, la exclusión de recursos en contra de la sentencia que se pronuncia en contra de la reclamación, merced al precepto legal impugnado, generó un efecto contrario a la Constitución que debió ser evitado mediante la declaración de inaplicabilidad.

Redactó la sentencia la Suplente de Ministro señora NATALIA MUÑOZ CHIU, y la disidencia, el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.401-23 INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



2E00EFC5-E5F6-4C33-81D3-F0DDC4DB3FFF

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.