

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 15.738-2024

[12 de junio de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA ÚLTIMA FRASE
CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 108, DE LA LEY N° 19.175,
ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y
ADMINISTRACIÓN REGIONAL

JUAN JOSÉ OLALDE MARTIN Y AURELIO ANDRÉS OLALDE
MARTIN

EN EL PROCESO ROL N° 12-2024 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO)
SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE CHILLÁN, POR RECLAMO DE
ILEGALIDAD

VISTOS:

Que, con fecha 5 de septiembre de 2024, Juan José Olalde Martin y Aurelio Andrés Olalde Martin deducen requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la última frase contenida en el artículo 108 de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en el proceso Rol N° 12-2024 (contencioso administrativo) seguido ante el Corte de Apelaciones de Chillán, por reclamo de ilegalidad.



0001449

UNO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE

Precepto legal cuya aplicación se impugna

Ley N° 19.175

“Artículo 108.- Las resoluciones o acuerdos ilegales de los gobiernos regionales serán reclamables en conformidad a las reglas siguientes:

[...]

En contra de la sentencia definitiva dictada por la Corte de Apelaciones no procederá el recurso de casación.”

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Relatan los actores que son dueños del Predio agrícola denominado “Los Naranjos” de una extensión de 15 hectáreas y 4.178 metros cuadrados ubicado en la subdelegación Reloca de la comuna de Chillán.

Agregan que a fines del año 2019 se dio comienzo al proceso de consulta ciudadana de la Actualización del Plan Regulador Intercomunal de Chillán y Chillán Viejo (en adelante PRICH) marco dentro del cual formularon de forma oportuna y fundada sus observaciones, como vecinos directamente afectados.

Indican que en este PRICH, que entró en vigencia legal el 14 de Febrero de 2024, se contempló la apertura de la Variante Av. Quinta Agrícola del 4° Anillo de Circunvalación de la ciudad de Chillán en categoría de troncal, con un ancho de faja de 40 metros en su apertura proyectada, el cual consideran desproporcionado e innecesario, pues atraviesa por su predio, afectándolos de manera totalmente irracional, debido a la enorme cantidad de declaratorias de afectación de utilidad pública impuestas sobre la Parcela Los Naranjos.

Plantean que, en este escenario, se hace imposible, como inmobiliaria asumir la construcción de tantas vías de tan elevado costo en un único terreno, que se sumarían a los costos normales de urbanización y construcción de viviendas y al costo del suelo, por lo que resulta absolutamente inviable el desarrollo, por parte de entes privados, de la vialidad impuesta a Los Naranjos.

Enfatizan, además, que la declaratoria de utilidad pública perpetua resulta gravosa para toda la ciudad de Chillán, pues transforma en eriazos un terreno de óptima calidad urbana residencial y constituye, asimismo, un peligro para los residentes que enfrentan la vía.

Refieren que, pese a todos estos argumentos, la SEREMI de Vivienda y Urbanismo solo accedió parcialmente a lo observado, modificando algunos



trayectos, pero manteniendo la vía como troncal con un perfil (ancho) de 40 metros.

Afirman que, no obstante los reclamos e incluso un recurso de protección de por medio que fue rechazado solo por un tema formal, el Gobierno Regional de Ñuble dictó igualmente la Resolución Afecta N° 174 que promulga la “ACTUALIZACIÓN DEL PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL DE CHILLÁN Y CHILLÁN VIEJO (PRICH)” Y DEJA SIN EFECTO LAS RESOLUCIONES: N° 120, DE 2020 DEL INTENDENTE DE LA REGIÓN DE ÑUBLE; N° 66 DE 2021 Y N° 122 DE 2022, AMBAS DEL GOBIERNO REGIONAL DE ÑUBLE”, publicada en el Diario Oficial el 14 de febrero de 2024, que al modificar el trazado de la faja de la Av. Quinta Agrícola, la mantuvo, sin embargo, como vía troncal con un ancho de 40 metros.

Frente a esta decisión, con fecha 7 de mayo de 2024, se presentó un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Chillán, el que se encuentra pendiente de resolución.

Como conflicto constitucional, la actora plantea que, de conformidad con el artículo 5° de la Constitución y el artículo 19 N° 3°, se ve afectada la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos y la garantía de un procedimiento racional y justo, en relación con la tutela judicial efectiva y el derecho al recurso, contemplados en el artículo 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en los artículos 8° y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Alega la actora que la disposición cuestionada vulnera el derecho de los requirentes a un debido proceso, pues contiene una disposición de carácter negativa que la despoja de los recursos ordinarios que le concede el Código de Procedimiento Civil, frente a una sentencia de la Corte de Apelaciones de Chillán.

Por otra parte, afirma que el Gobierno Regional de Ñuble es un órgano administrativo descentralizado que carece de facultades jurisdiccionales y no constituye instancia procesal y, por ello, no puede entenderse como una primera instancia tramitada en un procedimiento jurisdiccional desde que no goza de la imparcialidad e independencia necesarias que garanticen a los reclamantes una verdadera solución del conflicto.

Por ello, resaltan que la resolución del GORE, que en este caso particular rechazó en sede administrativa su reclamo, no corresponde en ningún caso a una sentencia definitiva dictada en el marco de un procedimiento e investigación racional y justo, que dé mérito para entender a la sentencia de la Corte de Apelaciones de Chillán como una revisión de lo resuelto por un “tribunal inferior”.



0001451

UNO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UNO

Ello importa una limitación al acceso a la justicia, pues priva a las requirentes del derecho a pedir, si lo estiman necesario, una revisión de lo resuelto por la Corte de Apelaciones de Chillán, ante la Corte Suprema, en el marco del ordenamiento jurídico aplicable corrientemente en estos casos.

Finalmente, argumentan que la norma en examen vulnera la garantía de igualdad ante la ley, consagrada en el numeral 2° del artículo 19 de la Constitución, pues si se compara el reclamo de ilegalidad municipal, con este reclamo de ilegalidad regional, son casi idénticos. Sin embargo, en el reclamo de ilegalidad municipal no se limita la interposición del recurso de casación, pero sí se restringe respecto del reclamo de ilegalidad regional.

Tramitación

El requerimiento fue admitido a trámite por resolución de la Primera Sala, de fecha 17 de septiembre de 2024, de fojas 63, y se ordenó la suspensión del procedimiento.

En sede de admisibilidad, con fecha 4 de octubre de 2024, a fojas 1391, se hizo parte el Gobierno Regional de Ñuble, abogando por la inadmisibilidad del libelo. Señala la requerida que el precepto legal no produce los efectos inconstitucionales que se denuncian, pues los requirentes tienen a salvo el recurso de apelación respecto de lo que pueda resolver la Corte de Apelaciones de Chillán.

Posteriormente, el requerimiento fue declarado admisible por resolución de la misma Sala, el 10 de octubre de 2024, a fojas 1402, y se ordenó alzar la suspensión del procedimiento.

Conferidos los traslados de fondo, a todas las partes de la gestión pendiente y a los órganos constitucionales interesados, no se evacuaron presentaciones.

Con fecha 4 de noviembre de 2024, a fojas 1422, fueron traídos los autos en relación.

Vista y acuerdo

En Sesión de Pleno de 12 de marzo de 2025 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Fabián Huepe Artigas, por la parte requirente, y Jorge Parra González, por la parte del Gobierno Regional de Ñuble, y se adoptó acuerdo, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, se ha requerido la inaplicabilidad del inciso final del artículo 108 de la Ley N° 19.175, en virtud de la cual se establece que, en contra de la sentencia definitiva dictada por la Corte de Apelaciones, en el reclamo de ilegalidad deducido para impugnar las resoluciones o acuerdos de los Gobiernos Regionales *no procede el recurso de casación*, en circunstancias que, en un procedimiento análogo, como es el que contempla el artículo 151 de la Ley N° 18.695, relativo al reclamo de ilegalidad municipal, se admite deducir ese recurso en contra de la sentencia que dicte la Corte de Apelaciones respectiva, lo que, a juicio de la requirente, configuraría una vulneración de la igualdad ante la ley, asegurada en el artículo 19 N° 2° de la Constitución, sin perjuicio de plantear otras vulneraciones a la Carta Fundamental;

SEGUNDO: Que, con base en esta vulneración del artículo 19° numeral 2° de la Constitución, acogemos la acción inaplicabilidad intentada en estos autos;

I. RECLAMO DE ILEGALIDAD

TERCERO: Que, el precepto legal cuestionado fue incorporado a la Ley N° 19.175, en el entonces artículo 89 inciso final del proyecto de ley que le dio origen, a proposición de la Comisión Mixta.

En efecto, el reclamo de ilegalidad no aparece en el texto aprobado por la Cámara de Diputados, en el primer trámite constitucional, sino que fue agregado -aunque, inicialmente, con la posibilidad de recurrir de casación- durante el segundo trámite constitucional, por el Senado. Sin embargo, todas las enmiendas propuestas por esta Corporación fueron rechazadas en el tercer trámite, lo que dio origen a la ya aludida Comisión Mixta que propuso mantener el reclamo de ilegalidad, en los términos propuestos por el Senado, agregando que, en contra de la sentencia definitiva de la Corte de Apelaciones, no procedería el recurso de casación, sin que haya constancia de las razones que llevaron a establecer esta exclusión;

CUARTO: Que, sin perjuicio que, como acaba de indicarse, la Cámara de Diputados rechazó todas las enmiendas propuestas por el Senado, es interesante consignar parte del debate habido, en relación con esta norma, en la Sala de dicha Corporación, pues permite indagar en torno de la naturaleza y sentido del reclamo de ilegalidad en la preceptiva de los Gobiernos Regionales;

QUINTO: Que, en primer lugar, el diputado Raúl Urrutia explicó que el reclamo de ilegalidad, incorporado por el Senado, no es nuevo en nuestra legislación, pues *“(...) es una norma establecida hace años en la ley orgánica constitucional de municipalidades, y que ha dado muy buenos resultados, porque*

ha permitido, a falta de los tribunales contencioso administrativos, que las personas afectadas por algún acto ilegal o arbitrario de la autoridad -como el caso vigente y específico de las municipalidades-, puedan reclamar ante el mismo órgano que emitió la resolución o el acuerdo ilegal. Si esa autoridad no responde dentro del plazo que la ley determina, y que, por lo demás, especifica el artículo 91, podrá ocurrir ante la Corte de Apelaciones respectiva, también dentro de un plazo definido, para que ese tribunal ordinario, el más alto dentro de la jurisdicción, que generalmente comprende las regiones del país, se pronuncie sobre si el referido acto es o no es ilegal. El Senado, mediante este artículo, permite que los particulares, las personas, en general, sean naturales o jurídicas, hagan uso de este reclamo ante un acto ilegal del intendente, de los consejos regionales o del gobierno regional”.

Por ello, el diputado Urrutia sostuvo que el reclamo constituía un avance muy importante, dadas las atribuciones que el proyecto confiere al intendente, al gobierno regional y a los consejos regionales, “(...) *teniendo presente –insisto– que en nuestro país no existen los tribunales contencioso administrativo y que, ante cualquier acto ilegal de alguna autoridad, específicamente municipal -y, en este caso, regional-, de no aprobarse esta disposición, la persona natural o jurídica, deberá recurrir a los procedimientos ordinarios con el consiguiente perjuicio que ello implica, y por la demora que ello acarrea en un procedimiento ordinario, ante un tribunal también ordinario”.*

SEXTO: Que, también instó por su aprobación, el diputado Hernán Bosselin quien recordó que, paralelamente, se estaba tramitando un proyecto de ley en que se establecía la acción contencioso administrativa, mediante la cual se podrían impugnar los actos administrativos que lesionaran un interés particular y para reclamar indemnización de perjuicios o el reconocimiento de una situación jurídica especialmente individualizada, por lo que todas estas normas, la del artículo 91 que se propone, la de la Ley Orgánica de Municipalidades y otras, tendrían que ser incorporadas a este proyecto de ley. “(...) *Sin embargo, mientras no sea aprobado y se legisle en materia de regionalización, de gobiernos regionales, es necesario contemplar, por lo menos alguna acción frente a las resoluciones u omisiones de las autoridades administrativas, de los intendentes, de los gobiernos regionales y de los consejos regionales”.*

Desde esta perspectiva, precisó que el artículo 91 propuesto “(...) es copia textual de la disposición contenida en la ley orgánica de municipalidades. Incluso, se copió con los errores. No se estudió muy a fondo, porque, frente a la resolución que dicte la Corte de Apelaciones, no se establece el recurso de apelación ante la Corte Suprema, el cual ha sido permanente aspiración del gremio de los abogados y de los judiciales. Esa deficiencia se ha tratado de cubrir a través del recurso de queja, pero como estamos proponiendo la supresión de este recurso, obviamente

que, por lo menos, debió establecerse una regulación de semejante naturaleza”, concluyendo que “No veo ninguna razón práctica, de doctrina o de sana prudencia, para pronunciarse en contra de una disposición de semejante naturaleza”.

SEPTIMO: Que, finalmente, el diputado Sergio Elgueta abogó por el rechazo del reclamo de ilegalidad, ya que *“(…) existe un control preventivo respecto de estas materias, por lo que los intendentes -se trata de una sola persona- no podrían dictar resoluciones ni menos tomar acuerdos ilegales, pues ya estarían sancionados o controlados por la respectiva toma de razón de la Contraloría General de la República.*

¿Qué pasa con los gobiernos regionales y los consejos regionales? Estos organismos, tal como lo prescribe la letra d) del artículo 16 de este mismo proyecto de ley, pueden "Dictar normas de carácter general para regular las materias de su competencia, con sujeción a las disposiciones legales y a los decretos supremos reglamentarios, las que estarán sujetas al trámite de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y se publicarán en el Diario Oficial;". O sea, antes de que se publique un acuerdo de los consejos regionales, también existe una revisión o un control, llamado trámite de "toma de razón", por parte de la Contraloría General de la República.

En consecuencia, no se divisa cómo se podrían dictar los acuerdos o resoluciones ilegales a que se refiere el proyecto en su artículo 91”.

OCTAVO: Que, en definitiva, como ya se indicó y desestimando el argumento del diputado Elgueta, el reclamo de ilegalidad formó parte de las proposiciones formuladas por la Comisión Mixta, siendo aprobado en ambas ramas del Congreso Nacional e incorporándose a la Ley N° 19.175, aunque con la prohibición de recurrir de casación ante la Corte Suprema;

NOVENO: Que, en cambio, examinando la historia de la Ley N° 18.695, no aparece debate en torno de esta materia, habiéndose contemplado, desde su incorporación al proyecto de ley que le dio origen, que la sentencia que pronuncie la Corte de Apelaciones en el reclamo de ilegalidad sería susceptible de casación. Así consta en el Informe de la Comisión Conjunta que propuso agregarlo, de fecha 13 de noviembre de 1987, en los mismos términos, en esta materia, que los previstos en el reclamo contemplado en el artículo 5° transitorio del Decreto Ley N° 1.289, de 1976, Ley Orgánica de Municipalidades vigente a la época, cuyo inciso primero señalaba “[m]ientras no se dicte la ley general sobre contencioso administrativo, los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la Municipalidad, a través del órgano competente, se sujetarán a las reglas siguientes: (...)”;

II. PROCEDENCIA DE LA COMPARACIÓN CON EL RECLAMO DE ILEGALIDAD MUNICIPAL

DECIMO: Que, es sobradamente sabido que esta Magistratura Constitucional ha sostenido, invariablemente, que la igualdad ante la ley, con proscripción de diferencias arbitrarias, asegurada a todas las personas en el artículo 19 N° 2° de la Carta Fundamental, no conlleva siempre y necesariamente una igualación absoluta, sino que es imperativo examinar si las diferencias que se establezcan resultan o no justificadas, pues, como ya lo señalamos en el Rol N° 219, citando a Linares Quintana, “(...) la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición...”.

Es decir, la igualdad ante la ley presupone que se trate en forma igual a quienes son efectivamente iguales, y sólo a ellos. Y en forma desigual a quienes no lo sean. Ahora, si se hacen diferencias, pues la igualdad no es absoluta, es necesario que ellas no sean arbitrarias, y es por ello que este Tribunal en la misma sentencia hizo suyas otras expresiones del mismo tratadista Linares Quintana sobre este punto, señalando que “la razonabilidad es el cartabón o standard de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad o la desigualdad” (c. 17°);

DECIMOPRIMERO: Que, en este sentido, esta Magistratura ha acudido a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Alemania para explicar que el respeto de la igualdad se examina sobre la base de un punto de partida (*tertium comparationis*) (c. 60°, Rol N° 1.273) y por ende, se lesiona la igualdad ante la ley “(...) cuando un grupo de destinatarios de la norma, comparados con otro grupo de destinatarios de la norma, son tratados de manera distinta, a pesar de que entre ambos grupos no media ninguna diferencia de tal entidad o importancia que pudiera justificar un tratamiento desigual (...)” (c. 60°);

DECIMOSEGUNDO: Que, en el caso de autos, en consecuencia, se trata de dilucidar, previamente, para evaluar el respeto o no de la igualdad ante la ley por parte del artículo 108 de la Ley N° 19.175, si es procedente emplear como parámetro de comparación, que, en el reclamo de ilegalidad municipal, se admita la procedencia del recurso de casación en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones que lo resuelve, lo que está vedado en el inciso final del referido artículo 108;

DECIMOTERCERO: Que, son múltiples las razones que justifican efectuar esta comparación.

Desde luego, ambas leyes regulan ámbitos del Gobierno y Administración Interior del Estado previsto en el Capítulo XIV de la Constitución. Una, a nivel regional y otra en el orden comunal, hallándose esos dos niveles estrechamente vinculados en multiplicidad de materias, como lo relevan los artículos 3° inciso tercero y 123 inciso segundo de la Constitución.

En seguida y a propósito, específicamente, del reclamo de ilegalidad. La regulación, en ambos cuerpos legales, es análoga, puesto que confieren legitimación activa a cualquier particular tanto para reclamar frente a actuaciones que afecten el interés general, de la comuna o región, como si agravia al reclamante; asimismo, se entiende rechazado el reclamo cuando la autoridad administrativa correspondiente no se pronuncia dentro de quince días; ante el silencio o rechazo del reclamo, se habilita un contencioso judicial ante la respectiva Corte de Apelaciones; en los dos reclamos, el interesado debe señalar con precisión, el acto impugnado, la norma legal que se supone infringida, la forma como se ha producido la infracción y las razones por las cuales el acto lo perjudica; la Corte puede decretar orden de no innovar cuando la ejecución del acto impugnado produzca un daño irreparable al reclamante; igualmente, en los dos casos, la Corte da traslado a la autoridad reclamada y puede abrir un término de prueba, si así lo estima necesario, el que se rige por las reglas de los incidentes que contempla el Código de Procedimiento Civil; del mismo modo, procede informe del Fiscal Judicial; y, si se acoge el reclamo, la Corte resuelve la anulación total o parcial del acto impugnado, la dictación de la resolución que corresponda; la declaración del derecho a los perjuicios, cuando se haya solicitado, y el envío de los antecedentes al Ministerio Público, cuando estime que la infracción pueda ser constitutiva de delito.

Por último, si se dio lugar al reclamo, el interesado puede presentarse, en ambos casos, a los tribunales ordinarios para demandar, conforme a las reglas del juicio sumario, la indemnización de los perjuicios que proceden y ante el Ministerio Público, la investigación criminal que corresponda. En ambos casos, no puede discutirse la ilegalidad ya declarada.

DECIMOCUARTO: Que, como se advierte y según también se dijo en la historia de la ley, el reclamo de ilegalidad municipal y su homónimo regional son prácticamente idénticos, salvo solo por dos diferencias. Una, que no forma parte de esta causa, se encuentra en que el reclamo municipal procede por acciones y omisiones, en tanto que la acción que contempla la Ley N° 19.175 se dirige contra resoluciones o acuerdos y, la segunda, que se nos ha pedido examinar en su constitucionalidad, es que, en el ámbito regional, la sentencia de la Corte de Apelaciones no es susceptible de ser recurrida de casación;

DECIMOQUINTO: Que, adicionalmente, también resulta procedente efectuar la comparación entre ambos reclamos de ilegalidad desde la perspectiva de la materia sobre la cual versa la gestión pendiente, esto es, en relación con los instrumentos de planificación territorial, dado que “(...) *el Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana (...). Por tal razón, estos instrumentos se denominan “Plan Regulador Intercomunal” (PRI) o Plan Regulador Metropolitano (PRM), respectivamente. El sistema de prevalencia que se le confiere a los PRI y a los PRM adquiere una especial connotación respecto de los planes reguladores comunales (PRC), que produce los siguientes efecto: i) Las disposiciones de estos instrumentos son obligatorias en la elaboración de los PRC; ii) Las disposiciones de los PRI que constituyan alteraciones a las disposiciones de los PRC se entenderán automáticamente incorporadas a éste como modificaciones; y iii) Por último, estos instrumentos se aplican supletoriamente a las comunas que carezcan de PRC” (Gonzalo Guerrero Valle: “Los Instrumentos de Planificación territorial como Factor de Descentralización en Chile: Análisis de su Eficacia y Utilidad para la Administración del Estado en el Siglo XXI”, Gabriel Bocksang Hola y José Luis Lara Arroyo (Coordinadores): *Administración Territorial en Chile*, Santiago, Thomson Reuters, 2015, pp. 21-22.*

DECIMOSEXTO: Que, en suma, por muy diversos motivos, sustantivos, procesales y formales, tanto en general como en el ámbito de la planificación urbanística, resulta procedente, para verificar el respeto de la igualdad ante la ley, comparar, en lo que aquí interesa (la procedencia del recurso de casación en contra de la sentencia definitiva de la Corte de Apelaciones) los reclamos de ilegalidad contemplados en los artículos 151 de la Ley N° 18.695 y 108 de la Ley N° 19.175;

III. IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE CASACIÓN ES CONTRARIO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY

DECIMOSEPTIMO: Que, así las cosas y llegando a la solución de la cuestión constitucional que se ha sometido a nuestro conocimiento y decisión, el inciso final del artículo 108 de la Ley N° 19.175 resulta, en su aplicación, contrario a lo dispuesto en el artículo 19 N° 2° de la Constitución desde que pugna con la igualdad ante la ley al establecer una diferencia arbitraria, pues, cotejado con el reclamo de ilegalidad municipal, no se divisa razón que justifique la improcedencia del recurso de casación en contra de la sentencia definitiva que pronuncie la Corte de Apelaciones para los justiciables (como la requirente) en el reclamo de ilegalidad previsto en referido artículo 108, en

circunstancias que es procedente en el que ha previsto la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades;

DECIMOCTAVO: Que, efectivamente, como se vio al transcribir algunos pasajes de la historia del establecimiento del precepto legal impugnado, se verifica que el reclamo de ilegalidad regional se estableció sobre la base del que ya contemplaba la Ley N° 18.695, casi en términos idénticos, pues, en definitiva, son homólogos, en dos niveles distintos del gobierno y administración interior del Estado, pero estrechamente vinculados en múltiples materias, por lo que no se divisa la razón que justifique la diferencia en el tratamiento del recurso de casación en uno y otro caso.

Menos aún, como se ha dicho, siendo evidente la relación entre los respectivos instrumentos de planificación territorial, a nivel regional y comunal, entre otros aspectos por la incidencia del Plan Intercomunal en las comunas alcanzadas por él, aun sin contar con Plan Regulador Comunal, lo que abona lo injustificado de la diferencia, en este caso concreto, especialmente, si se tiene en consideración esa incidencia tanto en las zonas rurales que ellos alcanzan como “(...) *en las áreas urbanas comparten atribuciones con los PRC, aunque, dado que corresponde a un nivel jerárquico superior, sus disposiciones predominan sobre las de aquellos. De esta manera, las disposiciones contenidas en los PRI y PRM, en la medida que constituyan alteraciones a las disposiciones de los PRC vigentes dentro de su ámbito de acción, se entienden automáticamente incorporadas a estos como modificaciones*” (Alejandra Precht R., Sonia Reyes P. y Carola Salamanca G.: *El Ordenamiento Territorial en Chile*, Santiago, Ediciones UC, 2016, p. 37);

DECIMONOVENO: Que, de esta manera, no aparece justificada la diferencia trazada entre los justiciables amparados por el reclamo de ilegalidad municipal y los que se sitúan en el ámbito regional, en virtud de la cual, en este último caso, no procede el recurso de casación en contra de la sentencia definitiva que pronuncie la Corte de Apelaciones respectiva, tratándose, además, de una materia relativa a la planificación territorial, donde existen vínculos entre ambos niveles del gobierno y la administración interior del Estado, por lo que su aplicación resulta contraria al artículo 19 N° 2° de la Constitución, debiendo declararse su inaplicabilidad.

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,



0001459

UNO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE

SE RESUELVE:

QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARA LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LA FRASE “EN CONTRA DE LA SENTENCIA DEFINITIVA DICTADA POR LA CORTE DE APELACIONES NO PROCEDERÁ EL RECURSO DE CASACIÓN” CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 108, DE LA LEY N° 19.175, ORGÁNICA CONSTITUCIONAL SOBRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL, EN EL PROCESO ROL N° 12-2024 (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO), SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE CHILLÁN, POR RECLAMO DE ILEGALIDAD. OFÍCIESE.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de las Ministras señoras DANIELA MARZI MUÑOZ (Presidenta), NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA y CATALINA LAGOS TSCHORNE, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento por las siguientes consideraciones:

1°.Que el artículo 19 N°3, inciso sexto, de la Carta Fundamental señala que: *“Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”*. Esta Magistratura ya ha tenido la oportunidad de explicar que esta disposición constitucional fue el resultado de una opción deliberada del Constituyente de abstenerse de enunciar las garantías del procedimiento racional y justo, dejando abierta la posibilidad de que el legislador las pueda precisar caso a caso atendiendo a las características, necesidades y naturaleza de cada procedimiento (STC rol 576, c. 40° y 41°). Sin perjuicio de esto, esta Magistratura también ha señalado que *“el derecho al recurso, esto es, la facultad de solicitar a un tribunal superior que revise lo hecho por el inferior, forma parte integrante del derecho al debido proceso”* (STC rol 1443, c. 11°). De este modo, se ha dicho que *“el derecho a un proceso previo, legalmente tramitado, racional y justo, que la Constitución asegura a todas las personas, debe contemplar las siguientes garantías: la publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, el emplazamiento, adecuada defensa y asesoría con abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia rendida, la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores”* (Ibid., c. 11°) (En el mismo sentido, STC 2323 c. 23°, STC 2452 c. 13°, STC 2743 c. 26°, STC 2791 c. 26°, STC 3309 c. 17°, STC 3119 c. 19°, STC 3338 c. 7°, STC 6411 c. 11°, STC 5878 c. 18°).

2°.Que, en este sentido, el sistema recursivo es un aspecto en donde el legislador tiene un amplio margen para su configuración siempre que, en materia penal, respecto del imputado, contemple la existencia de un *“recurso ordinario, accesible y eficaz, que permita un examen o revisión integral del fallo recurrido, esté al alcance de toda persona condenada y respete las garantías procesales mínimas”* (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Norín Catrimán y otros vs. Chile, sentencia de 29 de mayo de 2014, fondo, reparaciones y costas, c. 270°). En efecto, esta Magistratura ha indicado que *“aunque nuestra Constitución exige un debido proceso que consagre la revisión de las sentencias, ello no significa que consagre el derecho a la doble instancia. En otras palabras, el derecho al recurso no es equivalente a la apelación”* (STC rol 1432, c. 14°). De esta forma, el derecho al recurso no es absoluto y, en consecuencia, puede ser limitado y regulado por el legislador en atención a los derechos e intereses en juego, siempre y cuando se respeten las demás garantías del debido proceso.

3°.Que la corrección de errores de las resoluciones judiciales y el reparo del agravio no son los únicos valores que deben ser salvaguardados por el legislador al momento de establecer las garantías del racional y justo procedimiento. Tan importante como ellos, es la solución definitiva y permanente del conflicto, lo que sólo puede ocurrir con la preclusión de los mecanismos de impugnación. Para que ello sea posible, hay que aceptar que el legislador no está obligado a establecer un recurso en específico para todas y cada una de las resoluciones judiciales y, en esa misma línea, se debe aceptar que tiene libertad para determinar qué causales justifican su interposición, de la misma forma que puede establecer plazos, requisitos, tramitación, etc., que estime se avengan con la naturaleza del procedimiento. En efecto, al momento de diseñar un sistema de recursos y de mecanismos de impugnación de las resoluciones judiciales, el legislador resuelve la tensión existente entre la búsqueda de la justicia o corrección y la necesidad de certeza que se deriva de la clausura del debate. Como ha sostenido la doctrina: *“Aunque el legislador procesal está interesado en que la decisión sea una ‘decisión correcta’ o ‘conforme a derecho’, no le es posible, por una parte, asegurar que lo vaya a ser en todos los casos y, por otra, no puede mantener sin solución la controversia indefinidamente permitiendo la interposición de recursos sin restricciones, o manteniendo perpetuamente en suspenso la decisión. No puede asegurar que sea la decisión correcta ni aun contemplando diversos mecanismos de impugnación, toda vez que en la decisión que se pronuncie sobre estos últimos también está presente el riesgo de error judicial. No puede mantener abiertos los conflictos eternamente, pues ello haría perder sentido a la jurisdicción, llamada precisamente a darles solución y, por esa vía, sostienen algunos, contribuir a la convivencia pacífica, a la estabilización de las relaciones jurídicas y a la seguridad jurídica, todos ellos valores apreciados por los sistemas jurídicos y sociales”* (Flavia Carbonell, 2021,

“El lugar del error en el diseño de los procesos judiciales” en Fundamentos Filosóficos del Derecho Procesal, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 302). De la misma manera ha razonado esta Magistratura cuando ha advertido que las necesidades de certeza y seguridad jurídica son inherentes a la resolución de conflictos por medio del proceso, lo que implica que en algún momento el mismo debe concluir, hecho en lo que se basa la preclusión de la impugnabilidad de las sentencias, lo que se ve reforzado por el artículo 76 de la Carta Fundamental que prohíbe “*hacer revivir procesos fenecidos*”, con lo cual resulta obvio concluir que la Constitución ha estructurado el ejercicio de la jurisdicción reconociendo la fundamental premisa de la necesidad del fin del proceso como forma de solución real y definitiva de los conflictos (STC rol 821, c. 23°).

4°.Que, de lo dicho hasta aquí, se puede concluir que el derecho a la impugnación de las sentencias -el derecho al recurso-, que integra la garantía del debido proceso, no implica un derecho a un recurso en concreto, de modo tal que, establecida la posibilidad de revisión, el legislador es libre para determinar el modo y los procedimientos para lograrla. De esta forma, la decisión de sustituir o modificar el sistema de acciones y recursos respecto de las decisiones judiciales constituye una problemática que -en principio- debe ser decidida por el legislador dentro del marco de la deliberación democrática, no siendo resorte de esta Magistratura alterar o crear recursos nuevos a través del requerimiento de inaplicabilidad, que, por lo demás, tiene efectos supresivos.

5°.Que, en tal sentido, se ha resuelto que el legislador tiene discrecionalidad para establecer procedimientos en única o en doble instancia, en relación a la naturaleza del conflicto (entre otras, STC roles 576, 519 y 821). Por tanto, al Constitución no garantiza necesariamente el derecho al recurso de apelación, es decir, no se asegura la doble instancia (STC roles 986, 1432, 1448) ni tampoco garantiza derechos a recursos extraordinarios y de derecho estricto como la casación (STC rol 12548, entre otras). Este criterio jurisprudencial, en lo que interesa, también ha sido aplicado para declarar la constitucionalidad de aquellas normas que establecen procedimientos contencioso-administrativos de única instancia que tienen lugar luego de un procedimiento administrativo previo en el que las partes cuentan con la posibilidad de realizar alegaciones, presentar pruebas y reclamar jurisdiccionalmente, tal como ocurre con el contencioso administrativo de la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional a que se refiere el artículo 108. Específicamente, esta Magistratura sostuvo que “*en el procedimiento de única instancia sub lite se contempla una etapa administrativa previa, en la cual las partes son escuchadas y aportan antecedentes, tras lo cual se abre la instancia jurisdiccional en tanto reclamo de dicha resolución, por lo cual no se vislumbra como vulnerado el derecho al racional y justo procedimiento*” por lo que “*deberá*

concluirse que el requirente tuvo acceso a la tutela judicial efectiva de sus derechos, toda vez que ejercitó la acción que le permitió abrir un proceso jurisdiccional, en él tuvo derecho a expresar plenamente sus alegaciones, se recibió la causa a prueba y la misma fue rendida” (STC rol 1252, c. 7° y 9°).

6°.Que, en efecto, para la impugnación resoluciones o acuerdos ilegales de los gobiernos regionales, el referido artículo 108 contempla una reclamación previa ante el Gobernador Regional, cuya resolución es reclamable ante la Corte de Apelaciones respectiva. En el caso de reclamos judiciales que contemplan el agotamiento previo de la vía administrativa no ha sido inusual que el legislador establezca la improcedencia de recursos de casación o, inclusive, la improcedencia de todo recurso (véase artículo 30 de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública; artículo 34 de la Ley N° 19.995 que Establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juegos). En tales casos, lo resuelto por la Corte de Apelaciones respectiva queda sujeto al control de la Excma. Corte Suprema vía recurso de queja, tal como ocurre con el reclamo de ilegalidad de la Ley N° 19.175 (véase, Corte Suprema, 5 de mayo de 2016, 18.613-2015, sobre recurso de queja acogido en contexto de reclamo de ilegalidad respecto de un Plan Regulador Metropolitano).

7°.Que, entonces, no persuade el argumento de que se infringe la igualdad ante la ley porque en el reclamo de ilegalidad municipal sí se contempla la procedencia el recurso de casación. Primero, porque hay otros procedimientos contencioso-administrativo que no contemplan recursos de casación, y segundo, porque la igualdad ante la ley es un derecho que se predica respecto de las personas, no de procedimientos, de modo que no puede entenderse como infringido el artículo 19 N° 2 de la Constitución bajo el sólo argumento de que el legislador ha dado un trato diferente al reclamo de ilegalidad municipal, que no es una persona. Por ello es que esta Magistratura ha señalado que la igualdad ante la ley debe examinarse con relación a las partes de un mismo proceso judicial, y aquí es evidente que la restricción del recurso de casación que motiva el reclamo rige para todas las partes del juicio (STC 14.072 y 15.536).

8°.Que en el caso concreto no se divisa indefensión de la requirente, en la medida que pudo impetrar el reclamo de ilegalidad ante el Gobernador Regional, en el que tuvo la posibilidad de formular alegaciones y presentar prueba. La decisión que rechazó el reclamo es impugnabile ante un Tribunal Superior de Justicia, colegiado en su composición, y que resuelve previo informe del Fiscal Judicial, quedando a salvo el recurso de queja para ante la Corte Suprema en el evento de que sus miembros incurran en falta o abuso grave, de manera que no puede sostenerse que no se hayan contemplado las debidas garantías del racional y justo procedimiento.



0001463

UNO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y TRES

9°.Que, a mayor abundamiento, debe considerarse que la Corte de Apelaciones respectiva no ha resuelto aún el reclamo de ilegalidad. Ha de recordarse que esta Magistratura ha sostenido que no procede acoger un requerimiento de inaplicabilidad si *“los preceptos impugnados no tienen una posibilidad real de ser aplicados y ser decisivos, sino tan sólo una posibilidad hipotética y teórica, y es menester diferenciar estas situaciones, por cuanto la segunda de ellas no amerita un pronunciamiento de este sentenciador, desde el momento en que no ha sido llamado a emitir pronunciamientos de inaplicabilidad de eficacia hipotética”* (STC, rol 1445, c. 36°). En este caso, el estado en que se encuentra la gestión pendiente no permite determinar si el precepto impugnado podrá ser aplicado en perjuicio de la requirente, toda vez que tanto el rechazo de su reclamo como el ejercicio de algún recurso procesal son situaciones meramente hipotéticas, inciertas y eventuales.

10°. Que, por los motivos que anteceden, estimamos que el requerimiento debió ser rechazado.

Redactó la sentencia el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y la disidencia la Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.738-24-INA

Daniela Beatriz Marzi Muñoz
Fecha: 12/06/2025

Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida
Fecha: 14/06/2025

Miguel Angel Fernández González
Fecha: 13/06/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 12/06/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 17/06/2025

Héctor Antonio Mery Romero
Fecha: 12/06/2025

Marcela Inés Peredo Rojas
Fecha: 12/06/2025

Alejandra Precht Rorris
Fecha: 12/06/2025

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 Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas y señora Alejandra Precht Rorris.

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

María Angélica Barriga Meza
Fecha: 18/06/2025



3DF26754-EF30-4A00-8EF3-832EDE67578F

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.