

Viviana

De: tribunalconstitucional.cl <seguimiento@tcchile.cl>
Enviado el: lunes, 04 de mayo de 2020 9:37
Para: ca_santiago@pjud.cl; squilodran@pjud.cl; fcornejo@pjud.cl
CC: notificaciones@tcchile.cl
Asunto: Comunica sentencia Rol 7872-19
Datos adjuntos: 29819_1.pdf

{ "name": "Default", "bgBody": "ffffff", "link": "ffffff", "color": "999999", "bgItem": "ffffff", "title": "222222" }

Señora

Sonia Quilodran Le-Bert

Secretaria

Secretaría Civil

Itma. Corte Apelaciones de Santiago

Junto con saludarle, vengo en remitir a usted sentencia dictada por esta Magistratura en el proceso ROL N° 7872-19, sobre requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA e Inmobiliaria Foral S.A respecto del artículo 768, inciso segundo del Código de Procedimiento Civil, en los autos caratulados "Comité de Defensa y Desarrollo de Estación Central con Municipalidad de Estación Central", sobre reclamo de ilegalidad, seguidos ante la Corte de Apelaciones de Santiago, por recursos de casación en la forma y en fondo, Rol N° 170-2019.

Atentamente,

Secretaria Abogado

secretaria@tcchile.cl

Tribunal Constitucional

Huérfanos 1234, Santiago - Chile



2020

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

Rol 7872-2019

[30 de abril de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 768,
INCISO SEGUNDO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

INMOBILIARIA FORTALEZA PLACILLA SPA E INMOBILIARIA
FORAL S.A.

EN LOS AUTOS CARATULADOS “COMITÉ DE DEFENSA Y DESARROLLO DE
ESTACIÓN CENTRAL CON MUNICIPALIDAD DE ESTACIÓN CENTRAL”,
SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD, SEGUIDOS ANTE LA CORTE DE
APELACIONES DE SANTIAGO, POR RECURSOS DE CASACIÓN EN LA FORMA
Y EN FONDO, ROL N° 170-2019

VISTOS:

Con fecha 27 de noviembre de 2019, Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA e Inmobiliaria Foral S.A., han presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 768, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil, en los autos caratulados “Comité de Defensa y Desarrollo de Estación Central con Municipalidad de Estación Central”, sobre reclamo de ilegalidad,



seguidos ante la Corte de Apelaciones de Santiago, por recursos de casación en la forma y en fondo bajo el Rol N° 170-2019.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Código de Procedimiento Civil

(...)

Artículo 768. (...)

En los negocios a que se refiere el inciso segundo del artículo 766 sólo podrá fundarse el recurso de casación en la forma en alguna de las causales indicadas en los números 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° y 8° de este artículo y también en el número 5° cuando se haya omitido en la sentencia la decisión del asunto controvertido.”.

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

Enuncia la actora que, en octubre de 2019, la Corte de Apelaciones de Santiago acogió un reclamo de ilegalidad municipal interpuesto respecto de la Resolución N° 05/2019, de febrero de 2019, dictada por la Dirección de Obras Municipales de Estación Central que negó a los reclamantes la calidad de partes interesadas *“en los procedimientos de invalidación de permisos de edificación de guetos verticales”*.

Indica que, en octubre de 2019, Inmobiliaria Fortaleza Placilla SpA e Inmobiliaria Foral S.A. solicitaron hacerse parte en el procedimiento, en calidad de terceros coadyuvantes, e interpusieron un recurso de casación en la forma en contra del fallo de segunda instancia, por la causal de omisión de fundamentos de hecho del artículo 170 N° 4° del Código de Procedimiento Civil, en relación con su artículo 768 N° 5°, y por la causal de falta de emplazamiento del artículo 800 N° 1°, en remisión a lo dispuesto en el artículo 768 N° 9°, todos del anotado cuerpo legal. Conjuntamente con el recurso de casación en la forma, interpusieron recurso de casación en el fondo.



Agrega la requirente que, en noviembre de 2019, la Corte de Apelaciones de Santiago tuvo como partes en la gestión pendiente a las Inmobiliarias referidas y concedió los recursos de casación en la forma y en el fondo interpuestos.

Sin embargo, las causales de casación en la forma invocadas, refiere la actora, están excluidas por el artículo 768, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil en los juicios regidos por leyes especiales, tal como ocurre en la especie, pues, la causa se refiere a un reclamo de ilegalidad municipal reglado en la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Así, indica que, por aplicación de la norma, se producen las siguientes vulneraciones a la Constitución Política:

Artículo 19 N° 3°, inciso sexto, de la Constitución, esto es, vulneración a la garantía del debido proceso.

Artículo 19 N° 2° y artículo 19 N° 3°, inciso primero, de la Constitución, en torno a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Se prohíbe la existencia de un trato arbitrariamente discriminatorio, lo que se infringe en el caso concreto al permitir que quienes litigan en procedimiento civil ordinario cuenten con la posibilidad de recurrir de casación en la forma, mientras que su parte está sujeta a un procedimiento regido por leyes especiales y vedado de dicha instancia.

La imposibilidad para el recurrente de interponer el medio de impugnación antes descrito para el caso concreto de autos, supone, agrega la requirente, una contradicción con la garantía constitucional de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, de un justo y racional procedimiento y de una tutela judicial efectiva (art. 19 N° 3° de la Constitución), al impedir que, por su intermedio, el tribunal superior jerárquico pueda restablecer el imperio del derecho a través de una revisión del fallo cuestionado.

Al establecer el legislador una limitación arbitraria e irracional a la interposición del recurso de casación en la forma por la sola circunstancia de haberse interpuesto en una reclamación regida por una ley especial, vulnera de esta forma la garantía del artículo 19 N° 3° de la Constitución en su manifestación de derecho al recurso y en cuanto a la exigencia de fundamentación de los fallos y la garantía de igualdad ante la ley, consagrada en su artículo 19 N° 2°.



Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 5 de diciembre de 2019, a fojas 114, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

A fojas 121, el día 19 de diciembre de 2019, se hizo parte la I. Municipalidad de Estación Central, evacuando traslado en sede de admisibilidad. Señaló en su presentación que la disposición impugnada es contraria a la Constitución por cuanto deja a la requirente sin el único medio de impugnación suficiente para corregir los vicios y defectos de que adolece la sentencia recurrida de casación.

Por tal motivo, la norma en discusión vulneraría el debido proceso en relación a los artículos 19 N° 3° incisos primero y sexto de la Constitución, y los artículos 8.1, 8.2, letra h), y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución, por cuanto prohíbe casar en la forma la sentencia definitiva que falta al deber de motivación de la decisión y ser dictada por un tribunal competente.

Asimismo, agrega, se afectaría el derecho a obtener igual protección ante la ley en el ejercicio de los derechos de acuerdo con el artículo 19 N° 3° inciso primero, en relación al artículo 19 N° 2°, ambos de la Constitución pues dejaría en la indefensión a quienes litigan en juicios regidos por leyes especiales, quedando éstos en una posición desfavorable de desigualdad frente a quienes litigan en juicios regidos por el Código de Procedimiento Civil, discriminación que, argumenta, sería arbitraria.

A fojas 376, en presentación de 30 de diciembre de 2019, se hizo parte la Agrupación de Defensa Barrios de Estación Central y Comité de Defensa, Protección y Desarrollo de Estación Central

Señala que la requirente de inaplicabilidad omite que, al momento de presentar su requerimiento, el recurso de casación en la forma ya ha sido interpuesto y declarado admisible por la Corte de Apelaciones de Santiago. Así, la actora ha podido ejercer los derechos constitucionales que, supuestamente, se encontrarían vulnerados por aplicación de la norma.

En resolución de fecha 13 de enero de 2020, a fojas 408, se declaró admisible el libelo, confiriéndose traslados de fondo, no verificándose presentaciones respecto de dicha instancia procesal.



Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 11 de marzo de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos del abogado don Rodrigo Cartes Pino, por la requirente; del abogado don Juan Pablo Solorza Kojakovic, por la I. Municipalidad de Estación Central; y del abogado don Daniel Contreras Soto, por la Agrupación de Defensa Barrios de Estación Central y el Comité de Defensa, Protección y Desarrollo de Estación Central.

Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, esta Magistratura ya ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de requerimientos de inaplicabilidad respecto del artículo 768 inciso segundo del Código de Procedimiento Civil. Entre otras, en las sentencias Roles N° 1.373, 1.873, 3.116, 4.347, 4.989, 5.257 y 5.849, por lo que resulta necesario, en esta ocasión, verificar si, en este caso concreto, procede también acoger el requerimiento planteado a fs. 1, sin perjuicio de añadir algunas consideraciones adicionales con motivo de nuevos argumentos esgrimidos por las partes;

SEGUNDO: Que, el reproche formulado por la requirente radica en que, no obstante que, a su juicio, la sentencia pronunciada por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago habría incurrido “(...) en la causal de omisión de fundamentos de hecho del artículo 170 N° 4 CPC en relación al artículo 768 N° 5 CPC, y por la causal de falta de emplazamiento del artículo 800 N° 1 CPC en relación al artículo 768 N° 9 (...)” (fs. 2 de estos autos constitucionales), no puede recurrir de casación en la forma para que la Excelentísima Corte Suprema la revise, y eventualmente anule, porque el precepto legal impugnado lo prohíbe por esas causales;



I. MARCO CONSTITUCIONAL

TERCERO: Que, si bien la Constitución no consigna expresa o específicamente cuál debe ser el contenido de una sentencia, tal como lo ha señalado reiteradamente esta Magistratura, el estándar requerido por la Carta Fundamental puede ser inferido del tenor y de la aplicación conjunta y sistemática de diversos preceptos constitucionales, en cuanto se ordenan a asegurar el respeto del derecho a un procedimiento racional y justo, así como realizar el ejercicio del derecho a defensa;

CUARTO: Que, en efecto, ese estándar se deduce de la Constitución, comenzando por su artículo 6°, al prescribir que los órganos del Estado y toda persona, institución o grupo deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas en conformidad a ella, dentro de las cuales se encuentran las que reglan los procedimientos, ya sean administrativos o judiciales (c. 5°, Rol N° 2.034), a fin de evitar que cualquier decisión contraria lesione los derechos de los justiciables.

Por su parte, el inciso primero del artículo 7° sujeta específicamente a los órganos del Estado al principio de juridicidad, en cuanto sus actuaciones son válidas sólo si sus integrantes han sido investidos regularmente, las realizan dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, requisito este último que debe entenderse referido también a las normas procesales aplicables que requieren cumplir con las condiciones y contenido de las sentencias que garanticen el respeto de los derechos constitucionales ya aludidos, asegurados en el artículo 19 N° 3° de la Carta Fundamental. El inciso final de dicho artículo previene que la contravención de este principio base de nuestro Estado de Derecho se sancionará con la nulidad, lo que en el ámbito judicial se manifiesta, especialmente, a través de los recursos de casación y nulidad.

En fin, el artículo 76 de la Constitución alude explícitamente al “contenido” de las resoluciones judiciales y lo hace para salvaguardar el principio de independencia de los tribunales;

QUINTO: Que, por último, el artículo 19 N° 3° prescribe que, para garantizar a todas las personas la igual protección en el ejercicio de sus derechos, las sentencias deben fundarse en un proceso previo legalmente tramitado reservando a la ley establecer siempre las garantías de un justo y racional procedimiento, lo cual debe entenderse no sólo en el sentido de toda ocasión u oportunidad, sino de la amplitud



o extensión en que regule cualquier procedimiento judicial o administrativo; y, asimismo, dichas garantías deben orientarse a hacer efectiva la cautela de los derechos y la racionalidad del procedimiento, entre cuyos elementos resulta primordial que los pronunciamientos judiciales den cumplimiento a la ritualidad procesal, por ejemplo, en relación a quienes deben ser convocados al procedimiento administrativo, como lo establece el artículo 21 de la Ley N° 19.880, y en cuanto a que las resoluciones judiciales contengan todas aquellas determinaciones que satisfagan ese derecho constitucional;

SEXTO: Que, de este modo, es connatural al ejercicio de la jurisdicción e ineludible, por ende, para el juzgador; a la vez que constituye un derecho para el justiciable, de tal manera que concreta la tutela judicial efectiva, que las sentencias, sobre todo si son definitivas, contengan cuanto sea necesario para dotar de certeza y racionalidad lo que en ellas se decide, incluyendo la determinación del interés que habilita a las partes para comparecer en juicio;

II. RECURSO DE CASACIÓN EN LA FORMA

SEPTIMO: Que, por su parte y en relación específica al recurso de casación en la forma, ha sido conceptualizado como *“el acto jurídico procesal de la parte agraviada destinado a obtener del Tribunal superior jerárquico la invalidación de una sentencia, por haber sido pronunciada por el Tribunal inferior con prescindencia de los requisitos legales o emanar de un procedimiento viciado al haberse omitido las formalidades esenciales que la ley establece”* (Mario Mosquera Ruiz y Cristián Maturana Miquel: *Los Recursos Procesales*, Ed. Jurídica de Chile, 2ª Edición, 2012, p. 245), de lo cual se sigue que, detrás del ejercicio de este medio de impugnación, se encuentra el legítimo derecho a obtener una sentencia que dé pleno cumplimiento a los requisitos que el legislador ha estimado como inherentes a un proceso jurisdiccional, como los previstos en el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, estructurado de modo conforme con las garantías constitucionales aseguradas a todo aquel que recurre a la decisión de los Tribunales de Justicia;

OCTAVO: Que, cabe tener presente, además, que el texto original del Código de Procedimiento Civil, de 1902, concedía el recurso de casación “en jeneral” contra toda sentencia definitiva (artículo 939, actual 766), incluso por la causal que en el requerimiento de autos interesa (artículo 941, actual 768). Sin embargo, fue la Ley N°



3.390, del año 1918, la que incorporó aquel inciso que excluye el recurso de casación en los juicios o reclamaciones regidos por leyes especiales (Rol N° 2.529, c. 6°);

NOVENO: Que, examinada la historia fidedigna de aquella reforma, desde la moción presentada por los senadores Luis Claro Solar y Alfredo Barros Errázuriz, se constata que tuvo por finalidad resolver una situación de suyo momentánea, pues buscaba “(...) *normalizar el funcionamiento de la Corte de Casación, que se encuentra retardada en su despacho en términos que constituye una honda perturbación para el ejercicio de todos los derechos i para la administración de justicia en general (...)*” (Informe de la Comisión de Legislación y Justicia del Senado, 24 de julio de 1916).

DECIMO: Que, con posterioridad, sucesivas leyes han dispuesto que gran variedad de controversias se sustancien conforme a procedimientos especiales, para la pronta y cumplida administración de justicia, inspiradas en el sano designio de suprimir o agilizar los trámites más dilatados y engorrosos de un juicio de lato conocimiento u ordinario, de lo cual, empero, no se puede colegir que cabe excluir - *per se* y a todo evento- el recurso de nulidad o quedar coartado el acceso a la casación (c. 7°, Rol N° 2.529).

Más aún, considerando que estas leyes especiales suelen regular procedimientos para resolver conflictos surgidos con motivo de asuntos complejos, usualmente vinculados con actividades económicas reguladas especialmente o de tanta relevancia social como son los que se generan en torno de las decisiones municipales en materia de urbanismo y construcciones, de manera que “[e]l fundamento del recurso de casación en estos juicios regidos por leyes especiales es que en forma creciente se han ido estableciendo procedimientos en leyes especiales, por ejemplo, reclamos contra resoluciones del Banco Central, la Superintendencia de Valores y Seguros, resoluciones de alcaldes o concejos municipales, etc.” (Juan Agustín Figueroa Yávar y Erika Alicia Morgado San Martín: *Recursos Procesales Civiles y Cosa Juzgada*, Legal Publishing y Thomson Reuters, 2014, 121), donde la exigencia de fundamentación y, por cierto, que se haya dado cabal cumplimiento al debido y oportuno emplazamiento de quienes tienen interés en el procedimiento administrativo y, luego, en sede judicial adquieren singular trascendencia;

DECIMOPRIMERO: Que, desde luego, no resulta posible sostener constitucionalmente que las sentencias recaídas en juicios regulados por leyes



especiales, sólo por hallarse previstos allí, no deban contener los fundamentos de hecho ni las pruebas que los justifiquen, dando sustento a la decisión, y menos que se incumpla el debido emplazamiento legal de los interesados, conforme al ya referido artículo 21 de la Ley N° 19.880, por lo que es imperativo, para que el acatamiento de esas exigencias se verifiquen realmente en la práctica, que existan medios eficaces para que el agraviado pueda impetrar su cumplimiento, permitiendo al Tribunal Superior competente que examine y se pronuncie respecto de ese reproche;

DECIMOSEGUNDO: Que, la ausencia de un recurso anulatorio efectivo, en casos complejos o relevantes, arriesga dejar indemnes infracciones que son graves a la luz de la Constitución, con menoscabo injustificado de los afectados y del interés público comprometido, sin que sea suficiente, para alcanzar el estándar exigido por la Carta Fundamental, que se contemplen otros recursos, como el de apelación, porque se trata de medios que tienen finalidades diversas y habida consideración que *“[e]n nuestro medio la apelación tiene alcances limitados, puesto que -en principio- no admite la introducción de nuevas cuestiones controvertidas, y además porque la segunda instancia en nuestro medio es básicamente una revisión, que permite a las partes una restringida producción de pruebas. Aunque la apelación en nuestro ordenamiento sea limitada, existe un deber del tribunal de segunda instancia de pronunciarse y fallar las cuestiones deducidas por el apelante como agravio del recurso, cuestión que no siempre se realiza, dejándose de fundamentar muchos aspectos que expresamente se incluyeron como puntos materia de la revisión (...)”* (Alejandro Romero Seguel: “Recurso de Casación Forma y Fondo. Materia Civil”, *Revista Chilena de Derecho* Vol. 27 N° 3, 2000, p. 578).

Así las cosas, como se sostiene en la obra ya citada de los profesores Mosquera y Maturana (p. 36), el fundamento objetivo del legislador para establecer los recursos dentro del proceso *“no es otro que el error humano”* y agrega que ellos *“cumplen una función social, como sería velar por la justa composición del conflicto (...). Es así como es interés de la sociedad velar por el respeto del debido proceso de ley como derecho fundamental, lo cual se logra mediante los recursos de casación y nulidad”*.

DECIMOTERCERO: Que, en definitiva, no resulta suficiente paliativo que el vicio tenga que alegarse mediante otro arbitrio, cuya naturaleza y finalidad es diversa, sobre todo si la causal invocada ha sido específicamente incluida por la propia ley como una de las hipótesis susceptibles de ser examinadas mediante el recurso de casación en la forma.



DECIMOCUARTO: Que, más todavía, en esta sede de inaplicabilidad, no resulta posible sostener ese argumento -que esgrime que cabe rechazar la impugnación del artículo 768 inciso segundo del Código de Procedimiento Civil porque el vicio formal que debería ser conocido por esa vía puede ser subsanado por otra, por ejemplo, porque se ha interpuesto recurso de apelación o casación en el fondo que subsumiría la misma alegación o conforme a las atribuciones que el referido Código confiere para que el tribunal de la causa actúe de oficio, como disponen sus artículos 775 o 781 inciso tercero- habida consideración que resolverlo así importa irrumpir en la competencia del juez del fondo, anticipando esta Magistratura como deberá actuar ese juez, en cuanto a dirimir -en esta sede para decidir la inaplicabilidad- si el recurso intentado subsume el vicio de forma o si cabe proceder de oficio, nada de lo cual es de nuestra competencia, pues lo que aquí corresponde controlar es si el precepto legal resulta, en su aplicación, contrario o no a la Carta Fundamental, sin que la potencial conducta del juez de la causa en la definición de los asuntos referidos pueda determinar nuestra decisión. Basta, conforme a lo exigido por el artículo 93, que la norma objetada pueda ser aplicada por él, cuestión que, en este caso, no admite duda en cuanto, al menos, a su probabilidad.

Tal es así que, en definitiva, si el juez del fondo decide -como puede hacerlo- actuar de manera distinta a como pretendió preverlo esta Magistratura, no avanzando en el conocimiento del vicio formal con motivo de la apelación o casación en el fondo deducida o decidiendo no actuar de oficio, entonces, puede consumarse, sin control efectivo, la inconstitucionalidad alegada por el requirente, la cual ya no podrá ser subsanada, quedando el agraviado a merced de la previsión errada de esta Magistratura.

DECIMOQUINTO: Que, desde esta perspectiva, no se divisa tampoco la razón que justifique la procedencia del recurso de casación en el procedimiento ordinario y, en cambio, su exclusión en procedimientos regidos por leyes especiales donde, en la actualidad, se discuten asuntos tanto o más relevantes y complejos que en sede común, como ocurre, precisamente, con los que se vinculan con las materias relativas a urbanismo y construcciones que suelen afectar a un número importante de personas e incidir en el patrimonio de los interesados de manera significativa. Más aún, si, incluso con la lógica y fundamento tenido en vista por el legislador en 1918, la



decisión no fue excluir íntegramente el recurso de casación en la forma, sino sólo respecto de ciertas y precisas causales.

Siendo así, el amplio margen que cabe reconocer a la ley en materias procedimentales no alcanza, en consecuencia, a cubrir una definición legislativa como la que hoy contempla el artículo 768 inciso segundo;

DECIMOSEXTO: Que, si el artículo 170 N° 4° del Código de Procedimiento Civil establece como disposición común a todo procedimiento, la obligación ineludible de incorporar las consideraciones de hecho o de derecho que sirven de fundamento a la sentencia, tanto de primera como de segunda instancia, no se ve razón ni lógica alguna para que un recurso como el de casación en la forma, destinado a proteger precisamente ese bien jurídico fundamental, originalmente establecido con carácter general, se haya restringido en los términos dispuestos por el inciso segundo del artículo 768 y que esta restricción subsista, a pesar que son complejos y relevantes los asuntos que sujetan hoy a procedimientos previstos en leyes especiales que, como en la especie, incluso tiene el carácter de ley orgánica constitucional. No se condice la restricción introducida en 1918 con la trascendencia de las materias reguladas, por mandato de la Carta Fundamental, en ese cuerpo legal.

No aparece justificado, entonces, que se restrinja la procedencia del recurso de casación en la forma y, de este modo, se excluyan causales destinadas a corregir vicios sustanciales del procedimiento o que se encuentran contenidos en la sentencia;

III. FUNCION CONSTITUCIONAL DE LA EXCELENTÍSIMA CORTE SUPREMA, CASACIÓN Y CONTENCIOSO MUNICIPAL

DECIMOSEPTIMO: Que, en esta oportunidad, además, quienes suscribimos esta sentencia estimamos necesario agregar algunas consideraciones en torno de la casación, en general, en relación con la función que la Constitución confiere a la Excelentísima Corte Suprema, especialmente, atendida la gestión pendiente, en el ámbito del contencioso municipal, pues abona la decisión que adoptaremos de acoger el requerimiento de fs. 1, particularmente desde el ángulo del derecho a un procedimiento racional y justo, puesto que *"[s]í, se crean cuantiosas acciones en el papel, pero al propio tiempo se ponen tantas injustificadas trabas a su ejercicio efectivo, que difícilmente pueden superar un benévolo test de juridicidad. Diremos que no son inocentes de*



*sospecha de anticonstitucionalidad y suelen ir en cohorte: plazos cortísimos para reclamar, cosa que transcurran ya y la determinación quede luego a firme; la obligación de consignar el total o parte de la multa antes de poder accionar, lo que incentiva a elevar el monto de la pena y constituye un absurdo, cuando justamente se reclama que la sanción es improcedente o confiscatoria; el agotamiento previo de la vía administrativa como requisito para habilitar la acción procesal; la intervención judicial reducida a una única instancia; la imprevisión de un probatorio donde se tenga la oportunidad de desvirtuar los hechos en que se basa la autoridad; la prohibición al juez para suspender el acto impugnado; la amenaza de que si pierde la acción el actor “necesariamente” será condenado en costas; además –en algunos casos– de tener que pagar intereses leoninos a partir del día siguiente al vencimiento del plazo para reclamar la pena administrativa” (Iván Aróstica Maldonado: “Los Contenciosos Administrativos Especiales en la Legislación Chilena. Una Visión Crítica a la Luz de la Constitución”, *Ius Publicum* N° 20, 2008, pp. 93-94);*

1. Función Constitucional de Casación

DECIMOCTAVO: Que, ya el artículo 143 de la Constitución de 1823 dispuso que “[l]a primera magistratura judicial del Estado es la Suprema Corte de Justicia”, confiriéndole, de acuerdo con su artículo 148, “(...) la superintendencia directiva, correccional, económica y moral ministerial, sobre los tribunales y juzgados de la Nación (...)” y encargándole, de acuerdo al artículo 146 N° 2, “[c]onocer de las nulidades de sentencias de las Cortes de Apelaciones, en el único caso y forma que señala la Constitución”.

De este modo, la Suprema Corte de Justicia se caracterizó “(...) por el intento de que mantuviera la competencia a gravamine de la Real Audiencia, para proteger a las personas frente al gobierno. Esa es la Corte Suprema de Juan Egaña 1823-1835, en cierto modo la fase epigonal del *ulrumque ius*. Pronto fue transformada en tribunal de segunda instancia, en materias del crimen y de hacienda, paralelo a la Corte de Apelaciones. Esta es la Corte de Mariano Egaña 1835-1903, que cronológicamente corresponde a la época de codificación del derecho chileno, iniciada por él mismo (1837-1907). Luego, fue convertida en tribunal de casación, y en lugar de dirimir cuestiones entre partes, pasó a definir el sentido de la ley. Esta es la Corte de Vargas Fontecilla, 1903-1960, que coincide con el apogeo del derecho nacional codificado (...)” (Bernardino Bravo Lira: “La Corte Suprema de Chile 1823-2003, Cuatro Caras en 180 Años”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 30 N° 3, 2003, p. 535);



DECIMONOVENO: Que, siendo así, “[l]a Corte Suprema es desde principios del siglo XX, por esencia, un tribunal de casación, acción que procede contra sentencias definitivas o interlocutorias que pongan término al juicio o hagan imposible su continuación, pronunciadas por las respectivas Cortes de Apelaciones” (Enrique Navarro Beltrán: “Notas sobre el rol de la Corte Suprema en Chile”, *Expansiva*, 2007, p. 6), de tal manera que es posible sostener que “[l]a ley entrega ya en pleno, ya dividida en salas, según corresponda, una serie de funciones a la Corte Suprema, pareciendo como la más importante la de resolver los recursos de casación en el fondo (...) encaminados a uniformar, en el órgano judicial superior, el criterio interpretativo del derecho vigente (...)” (Alejandro Silva Bascuñán: *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo VIII, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2002, p. 139).

Y no menos puede decirse de su vertiente en la forma, atendida la trascendencia de los vicios que se deben subsanar mediante este arbitrio procesal, contenidos en el artículo 768 inciso primero del Código de Procedimiento Civil, especialmente, como se dirá, en el caso de la gestión pendiente;

VIGESIMO: Que, desde la perspectiva constitucional, dotar al Máximo Tribunal del Poder Judicial de la potestad casacional cumple una función extraordinariamente relevante dentro del ordenamiento jurídico, pues, sin perjuicio de otras finalidades, permite unificar la interpretación de la ley en el ámbito jurisprudencial, coadyuvando a la realización de principios y derechos de jerarquía constitucional, como la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley, a la par que corregir vicios graves, como la falta de motivación o la evaluación de si se ha notificado a los interesados, todos de raigambre constitucional, como hemos expresado, conforme a los artículos 6º, 7º y 19 N° 3º de la Carta Fundamental.

Por ello, la labor casacional que cabe desplegar a la Excelentísima Corte Suprema en la materia es esencial para la vigencia del Estado de Derecho;

VIGESIMOPRIMERO: Que, llevadas estas premisas a la sede del contencioso administrativo, la función de casación adquiere especial relevancia, pues “(...) la verdad es que es difícil construir una tipología muy ordenada de éstos, atendido la diversidad de reglas que ha dado el legislador en esta materia. Así ya desde su denominación (reclamación, apelación, recurso o demanda), la tramitación que debe seguir la demanda (ordinaria, sumaria, proceso de protección, tramitación incidental o sin forma de juicio), los plazos de interposición



de ésta (5, 10, 15, 30 o 60 días), las reglas probatorias que siguen (ya sea en cuanto al término probatorio, los medios de prueba y la valoración de éstos) y el contenido mismo de la sentencia (anulatoria, condenatoria o reparatoria), denotan una pluralidad y heterogeneidad difícilmente sistematizable” (Juan Carlos Ferrada Bórquez: “Los Procesos Administrativos en el Derecho Chileno”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* XXXVI, Valparaíso, 2011, p. 266);

VIGESIMOSEGUNDO: Que, entonces, sustraer del conocimiento de la Corte Suprema, por vía de casación, asuntos complejos y de interés cotidiano para las personas, como sucede progresivamente con los que dicen relación con las controversias acerca de las normas sobre urbanismo y construcciones, es una decisión que el legislador debe ponderar con extremo cuidado y ello, vale la pena precisarlo, no desprovee a la casación en la forma del carácter de recurso *extraordinario*, en cuanto a que sólo procede por ciertas causales y bajo el cumplimiento de estrictos requisitos, pero sin que de ello pueda colegirse que, además, sólo sería procedente en el juicio ordinario o cuando, *excepcionalmente*, el legislador lo determine, sin que esta definición pueda ser evaluada constitucionalmente;

2. Evolución en la Legislación Municipal

VIGESIMOTERCERO: Que, en esta línea de razonamiento y atendida la gestión pendiente, particularmente en torno de la controversia sostenida por las partes y que, a juicio de la requirente no estaría debidamente fundada en la decisión judicial, acerca de la legitimación activa de quien detonó el procedimiento de reclamación, es útil recordar que la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades - conocida como *Ley de Comuna Autónoma*-, en 1891, dispuso, en su artículo 99 inciso primero, que *cualquier ciudadano* podía reclamar ante la Municipalidad *contra sus resoluciones ilegales* y, en el inciso segundo, que, en caso de desestimarse el reclamo, podía acudir a la Corte Suprema.

Sin embargo, ya el artículo 141 del Decreto Supremo N° 5.655, de 1945, que fijó el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, estableció dos modalidades distintas de reclamación. Por una parte, que *cualquier ciudadano* podía reclamar ante la Municipalidad o Alcalde *contra sus resoluciones u omisiones ilegales* en el plazo de sesenta días, cuando éstas fueren de carácter general,



y, de otra, cuando se trataba de resoluciones u omisiones que afectaran *sólo el interés particular de una o más personas determinadas*, únicamente éstas podían reclamar en el término de quince días, contados desde la fecha de la notificación administrativa de las resoluciones reclamadas, y desde que se hubiere requerido al Alcalde o a la Municipalidad, en las omisiones. En ambos casos, con el derecho de acudir a la Corte de Apelaciones si la Municipalidad o el Alcalde desestimaban las reclamaciones interpuestas;

VIGESIMOCUARTO: Que, por su parte, la Ley Orgánica de las Municipalidades, contenida en el Decreto Ley N° 1.289, de 1976, también estableció esa distinción, en su artículo 5° transitorio, tal y como lo mantiene la actual Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 151;

VIGESIMOQUINTO: Que, en esta materia, *“[e]l reclamo de ilegalidad municipal constituye el mecanismo de control de la actividad administrativa municipal legislativamente dispuesto para la tutela de los derechos e intereses legítimos. El legislador orgánico destinó el Artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (en adelante LOCM) para hacer referencia a los requisitos y presupuestos de esta acción. En nuestro país el derecho regulatorio de la actividad municipal (tradicionalmente conocido como Derecho Municipal) no ha aglutinado un mayor interés de la doctrina del Derecho Administrativo, y menos aún el reclamo de ilegalidad, el que, no obstante, se yergue en una herramienta jurisdiccional utilizada con bastante frecuencia por los ciudadanos. A la inexistencia de un desarrollo doctrinal -que permita generar doctrinas sistemáticas y consistentes-, se ha unido un contexto de precariedad legislativa, en el sentido que la regulación que se hace de este arbitrio jurisdiccional no es ni clara ni completa. Hay muchos aspectos que no son regulados por el legislador, existiendo discusión acerca de cuál estatuto jurídico aplicar, desde que algunas temáticas lindan entre lo administrativo y jurisdiccional. Tampoco es completa en la medida que las cuestiones procesales son dejadas, en su gran mayoría, a la aplicación a veces dificultosa de las reglas generales, que no siempre caen bien en los sistemas de control jurisdiccional”* (Iván Hunter Ampuero: “Reclamo de Ilegalidad Municipal en la Jurisprudencia: Caos Interpretativo y Criterios Dudosos”, *Revista de Derecho*, Valdivia, Universidad Austral de Chile, 2014, p. 192);

VIGECIMOSEXTO: Que, de esta manera, desde hace décadas, se contempla en nuestro ordenamiento jurídico el reclamo en contra de las actuaciones u omisiones



municipales, previendo una primera etapa en dicha sede y, acto seguido, un contencioso judicial especial que, sin embargo, por efecto de la preceptiva legal impugnada en estos autos queda excluida del conocimiento de la Excelentísima Corte Suprema en sede de casación en la forma, en relación a ciertas causales importantes, como sucede, en la gestión pendiente, con la alegación por falta de fundamentos de hecho en la sentencia de la Corte de Apelaciones para dirimir la cuestión acerca de la legitimación activa o con la falta de debido emplazamiento;

VIGECIMOSEPTIMO: Que, en lo que aquí resulta más relevante, cabe tener presente que la primera etapa del reclamo de ilegalidad se desarrolla ante la propia autoridad edilicia y, luego, la instancia judicial se agota en un procedimiento especial que se sigue ante la Corte de Apelaciones competente, de tal manera que, por aplicación del artículo 768 inciso segundo del Código de Procedimiento Civil, no procede el recurso creado por el legislador que permita someter a control de la Excelentísima Corte Suprema si es que, a juicio del agraviado, se ha incurrido en alguno de los vicios que ese precepto legal excluye;

IV. APLICACIÓN A LA GESTIÓN PENDIENTE

VIGECIMOCTAVO: Que, en este caso y conforme al planteamiento de la requirente, los vicios en que habría incurrido la sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago y respecto de los cuales no procede el recurso de casación en la forma, por lo que no podrán ser revisados, por ese medio procesal, por la Corte Suprema, dicen relación con la alegación de falta de fundamentos de hecho ni su justificación en las pruebas que se habrían rendido acerca de la legitimación activa de quienes interpusieron el reclamo de ilegalidad, lo cual incide en el sentido y alcance acerca de los requisitos que cabe cumplir según si la acción se intenta porque el acto municipal afecta el interés general (artículo 151 inciso primero letra a) de la Ley N° 18.695) o porque es un agravio a particulares (letra b), en cuanto al interés que cabe requerir del reclamante.

Y, por otra parte, porque se llevó adelante el reclamo de ilegalidad, en sede municipal y durante toda su tramitación en la Corte de Apelaciones, sin notificar a los



terceros interesados, como la requirente, que recién se apersonó y fue tomada como parte una vez dictada la sentencia por dicha Corte.

VIGECIMONOVENO: Que, uno y otro vicio, en el contexto del procedimiento a que da origen el reclamo de ilegalidad municipal, cuya etapa judicial se reduce a la tramitación ante el Tribunal de Alzada capitalino, no pueden, entonces, ser planteados por medio de un recurso de casación en la forma, precisamente, por lo dispuesto en el artículo 768 inciso segundo del Código de Procedimiento Civil;

TRIGESIMO: Que, ya en las sentencias mencionadas en el considerando primero, esta Magistratura ha declarado que el inciso segundo del artículo 768 infringe la garantía de igualdad ante la ley procesal, recogida en los números 2° y 3° del artículo 19 constitucional, dado que -discriminatoriamente- niega a unos justiciables, por sólo quedar afectados a procedimientos previstos en leyes especiales, el mismo recurso de interés general del cual disponen todos quienes están sujetos a los que contempla el Código de Procedimiento Civil.

Se dijo, asimismo, que no se advierte claramente una finalidad intrínsecamente legítima en el precepto cuestionado, al impedir que los fallos recaídos en los juicios regidos por leyes especiales puedan ser objeto de casación por las causales anotadas. Ningún fundamento racional aparece en la citada restricción y no se divisa la razón para privar al litigante de un juicio determinado del mismo derecho que le asiste a cualquier otro en la generalidad de los asuntos (Rol N° 1.373, c. 19°), como tampoco aparece esa justificación en el caso de autos.

Tanto como se consideró que dicha norma quebranta el derecho a un juicio justo y racional, al privar al afectado -por una sentencia que reclama viciada- del instrumento naturalmente llamado a corregir el vicio, amén de no contemplar otra vía de impugnación suficientemente idónea que asegure un debido proceso y la concesión de tutela judicial efectiva (Rol N° 1.373, c. 13° y 17°).

Y agregamos, ahora, que se impide el ejercicio de la función casacional a la Excelentísima Corte Suprema que, desde hace décadas en nuestro sistema jurídico, interviene para dotar de certeza y uniformidad a la interpretación de la ley en asuntos que, como hemos señalado reiteradamente, son complejos y de indudable interés social y también para corregir vicios que el legislador considera graves en el ejercicio de la jurisdicción;



TRIGESIMOPRIMERO: Que los justiciables sometidos al Código de Procedimiento Civil, por una parte, frente al requirente, de otra, sujeto a un procedimiento previsto en una ley especial, como es el de reclamación de ilegalidad municipal en este caso, son tratados de manera diversa, por efecto de la aplicación del artículo 768 inciso segundo, sin que se vislumbre una conexión racional lógica para la diferencia así establecida ni un supuesto fin de interés público que pudiera sustentarla. En otras palabras, no se aprecia una justificación razonable para la discriminación que provoca la aplicación del precepto impugnado, deviniendo la misma en arbitraria;

TRIGESIMOSEGUNDO: Que, así como se ha explicado, la discriminación arbitraria del legislador en atención, específicamente, a las características del asunto controvertido, resulta aún más patente si el foco de análisis se centra en la razón (o la ausencia de ésta) de por qué, habiéndose admitido la procedencia del recurso de casación en un caso, se restringen las causales cuya carencia se reprocha en otro. Por mucho que se alegue la existencia, en materias procedimentales, de un amplio margen de acción abierto al legislador, no alcanza para dotarlo de inmunidad frente a la Constitución, desde que -para sostener la diferenciación descrita- ni siquiera es posible enarbolar una justificación (aún débil) para la misma;

TRIGESIMOTERCERO: Que, así las cosas, aplicar la excepción del inciso segundo del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil en la gestión pendiente no se condice con el imperativo que le asiste al legislador, por mandato de la Constitución (artículo 19 N° 3°), de allanar el acceso a un recurso útil, o sea, idóneo y eficaz, en las circunstancias anotadas, motivo por el cual se acogerá el presente requerimiento. Teniendo además en cuenta el criterio sostenido en diversas ocasiones por este Tribunal, en orden a que los preceptos de excepción contenidos en una ley, en cuanto sustraen de cierta normativa general a personas o situaciones determinadas, produciéndoles menoscabo y sin fundamento o justificación, importa incurrir en diferencias arbitrarias y son, por ende, contrarias a la Constitución (artículo 19 N° 2° inciso segundo), como en este caso ocurre (Rol N° 2.529, c. 12°);

TRIGESIMOCUARTO: Que, por último, conviene prevenir que, al pronunciarse favorablemente al requerimiento, los Ministros que suscriben no están creando un recurso inexistente, puesto que -en lógica- al eliminarse una excepción sólo retoma vigencia la regla general, cual es que la casación se abre para la totalidad



de las causales en que está llamada a regir, sin exclusión, según la preceptiva vigente. Tampoco implica desconocer el carácter extraordinario que reviste la casación, dado que se limita a entender que no se justifica excluirla respecto de las mismas sentencias y por iguales motivos a aquellos que permiten su interposición según la normativa imperante (c. 13°, Rol N° 2.529), dejando al juez del fondo en situación de decidir, con plena competencia, acerca de si se ha producido o no la infracción denunciada por el recurrente de casación en el caso concreto. Máxime, si de lo que se trata es de habilitar a la Excelentísima Corte Suprema para que ejerza su rol de casación en nuestro ordenamiento jurídico.

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:

- I. QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 768, INCISO SEGUNDO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, EN LOS AUTOS CARATULADOS “COMITÉ DE DEFENSA Y DESARROLLO DE ESTACIÓN CENTRAL CON MUNICIPALIDAD DE ESTACIÓN CENTRAL”, SOBRE RECLAMO DE ILEGALIDAD, SEGUIDOS ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO POR RECURSOS DE CASACIÓN EN LA FORMA Y EN FONDO, ROL N° 170-2019. OFÍCIESE.
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.



DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y del Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que las requirentes de estos autos impugnan la aplicación del artículo 768, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil, que señala *“En los negocios a que se refiere el inciso segundo del artículo 766 sólo podrá fundarse el recurso de casación en la forma en alguna de las causales indicadas en los números 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° y 8° de este artículo y también en el número 5° cuando se haya omitido en la sentencia la decisión del asunto controvertido”*. Lo anterior, en autos sobre recursos de casación en la forma y en el fondo que sustancia la Corte Suprema, respecto de la sentencia definitiva de un reclamo de ilegalidad municipal;

2°. Que no es la sentencia de inaplicabilidad la sede para verificar un control abstracto y general sobre la preceptiva impugnada y las limitaciones que establece acerca del recurso de casación en la forma. Al contrario, el control de inaplicabilidad es un control de aplicación de preceptos legales a un caso concreto por generar efectos contrarios a la Constitución, lo cual hace extremadamente relevante los caracteres y elementos del caso concreto.

3°. Que, más allá de lo planteado por las requirentes, tampoco es labor de este Tribunal determinar si es o no correcto ni si es o no suficiente lo razonado en la sentencia recurrida en la gestión pendiente acerca de las cuestiones de legitimación activa del reclamo de ilegalidad.

4°. Sin embargo, la relevancia del examen de los elementos y caracteres de la gestión pendiente lleva a constatar que las requirentes alegan falta de fundamentación de la sentencia de un reclamo de ilegalidad municipal, habiendo recurrido en contra de la misma en sede de casación en la forma y alegan que la limitación a dicho recurso por esa causal vulneraría la Constitución en su caso concreto al impedirles una revisión de lo razonado y resuelto.

5°. En ese marco alegan que la falta de fundamentación se refiere a la



determinación de la legitimación activa de los reclamantes de ilegalidad y que el precepto impugnado impediría revisar la sentencia a ese respecto, vulnerando así sus derechos y garantías constitucionales.

6°. Que un aspecto que no ha suscitado debate y sobre el cual la jurisprudencia de este Tribunal es uniforme se refiere a que nuestra Constitución no consigna expresamente el deber de los jueces de fundamentar sus sentencias. Con todo, ese principio puede ser inferido de la aplicación conjunta y sistemática de diversos preceptos constitucionales como los contenidos en los artículos 6°, 7°, 8°, 19 N° 3°, inciso sexto, y 76. Estos preceptos constitucionales son, a su vez, desarrollados por nuestra legislación procesal en los más variados ámbitos (STC Rol N° 1373, cc. 8° y 9° y voto disidente de los Ministros Peña, Fernández y Carmona, c. 5°). Uno de ellos es, precisamente, la exigencia contenida en el artículo 170 N° 4° del Código de Procedimiento Civil, norma que no ha sido impugnada en estos autos;

7°. Que tampoco se discute por estos disidentes que, tal como lo ha reconocido esta Magistratura, “la motivación de la sentencia es connatural a la jurisdicción y fundamento indispensable para su ejercicio. Constituye, a la vez que un deber del juzgador, un derecho para el justiciable. Es inherente al derecho a la acción y, por ende, a la concreción de la tutela judicial efectiva; elementos propios de un procedimiento racional y justo (...).” (STC Rol N° 1373, c. 15°);

8°. Que, por lo tanto, no es parte de esta controversia que las sentencias deban motivarse, con la finalidad de evitar la arbitrariedad judicial, permitiendo además el control de sus contenidos a través de los recursos que franquea la ley.

9°. Sin embargo, y como sostuvo el voto disidente recaído en la sentencia Rol N° 2034, “es necesario, por una parte, distinguir el deber de fundamentación de las sentencias, de la garantía de poder solicitar la revisión de éstas por un tribunal superior. La fundamentación de las sentencias no exige que proceda un recurso determinado y se reconoce a nivel legal en el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, que -reiteramos- no ha sido impugnado en estos autos. Por otra parte, es necesario distinguir el derecho a la impugnación de las sentencias (“derecho al recurso”), que integra la garantía del debido proceso, de un supuesto derecho a un recurso en concreto (...).” (Considerando 12°, en el mismo sentido, voto disidente de la sentencia Rol N° 6714)



10°. A ese respecto, centrándose en el caso concreto la pretendida falta de fundamentación en la cuestión de la legitimación activa, resulta esencial precisar que el concepto de legitimación alude, en primer término, a capacidad, a titularidad de la acción y al ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción. En segundo término, la legitimación siempre se ha clasificado en activa y pasiva, identificando al demandante con el demandado, lo que tiende, a confundir la legitimación con las partes.

11°. En realidad, la idea de legitimación pareciera identificarse, por un lado, con el derecho a comparecer y por otra parte con la titularidad del interés reclamado en el proceso, lo cual conduce hacia la identificación de la parte y la capacidad para obrar.

12°. Las anteriores notas connotativas permiten una primera aproximación conceptual, en términos que “lo que comúnmente entendemos por legitimación constituye un presupuesto procesal o de validez del proceso y no una cuestión de fondo”, idea que con el tiempo ha evolucionado desde la doctrina clásica, para la cual la legitimación era vista en realidad como una cuestión de fondo[†].

13°. Hecha la precisión anterior, puede señalar que la legitimación, conceptualmente hablando y lato sensu, se puede definir como “el reconocimiento que el ordenamiento jurídico hace en favor de un sujeto, en cuya virtud le confiere la posibilidad de ejercitar eficazmente su poder de acción, en base a la relación existente entre el sujeto y los derechos e intereses legítimos cuya tutela jurisdiccional pretende”[‡]. Por otra parte, un concepto útil y práctico de legitimación activa puede encontrarse en el derecho procesal constitucional de México, que ha entendido como “la potestad conferida (al actor) por el orden jurídico para acudir a un órgano jurisdiccional a solicitar, mediante el ejercicio de una acción, la tramitación de un

* Salas Cancellor, Antonio (2006), “La legitimación”, en Antonio Salas Cancellor (coordinador). *Las partes: problemática procesal*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial., p. 66.

† “(...) Mientras que los temas de fondo, como es la legitimación, condicionan el concreto contenido de tal ipo de sentencias”, en referencia a la sentencia de fondo, que en nuestro derecho sería la definitiva y también la de casación en el fondo. Ver, en este sentido, Montero Aroca, Juan, *La Legitimación en el Proceso Civil*, 1994, pp. 87.

‡ Silguero, J. (1995) *La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a Través de la Legitimación de los Grupos*, Madrid, Editorial Dykinson, S.L., p. 156



proceso”^s.

14°. Pareciera ser entonces que, en primer término, al conceptualizar qué es la legitimación se está frente a una verdadera ecuación, de forma tal que puede afirmarse que legitimación = sujeto + interés.

15°. Puede señalarse que son partes, *lato sensu*, los titulares de la legitimación, en tanto son las personas que sostienen las pretensiones en conflicto dentro de un proceso, es decir, parte es sinónimo de litigante y, al mismo tiempo, de interlocutor de una relación jurídico-procesal, dando lugar a los conceptos de legitimado activo y legitimado pasivo.

16°. Para la doctrina tradicional, la parte puede definirse como “Aquel que en nombre propio o en cuyo nombre se pretende la actuación de una norma legal y aquel respecto del cual se formula esa pretensión”^{**}. Fundamentalmente son: **el demandante** que es la persona que ejercita la acción en protección de su derecho material y por otro lado **el demandado**, que es aquel en contra de quien se dirige esa acción, en tanto sería el sujeto obligado a cumplir lo que la sentencia definitiva resuelva. También se considera partes a **los terceros** admitidos al juicio y es posible afirmar que la noción de parte aparece ligada indisolublemente a la de pretensión y ésta obedece necesariamente al ejercicio de una acción o a la invocación de un interés legítimo.

17°. A partir de ahí se debe necesariamente arribar a la diferenciación primaria de legitimación frente al ejercicio de la acción, que puede ser activa o pasiva según quién sea el demandante y el demandado.

18°. Así, la primera noción de legitimación activa es lo que usualmente podría llamarse “legitimación ordinaria”, entendiendo por tal la que “corresponde al titular de la relación jurídica u objeto litigioso”^{††}, a la que se debe agregar -en segundo término y en un sentido dialéctico- lo que denominaremos “legitimación extraordinaria”, conferida de manera expresa por el ordenamiento jurídico-procesal, sin conexión con la titularidad de los intereses en conflicto, pues los mismos son considerados como

§ José Ramón Cossio Díaz, (2007) “LAS PARTES EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES”, en Cuestiones Constitucionales, No. 16, enero-junio 2007, p.92.

** ALSINA HUGO (1950), “DERECHO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL” TOMO I , Ediar, Buenos Aires, p. 473

†† Salas Cancellor, Antonio (2006), p. 70



relevantes y dignos de protección por el sistema jurídico sin considerar su disponibilidad, asunto que, en algunos casos, puede encontrar su fundamento en valores jurídicos de orden o interés público^{‡‡}, que se consideran independientemente de la dimensión subjetiva que puedan tener.

19°. Que la discusión acerca de si la legitimación es una cuestión de admisibilidad o de fondo está marcada en el caso concreto por la diferencia entre la legitimación extraordinaria y la ordinaria.

20°. En efecto, en procesos regidos por un sistema de legitimación extraordinaria –como el de inaplicabilidad ante esta Magistratura, por ejemplo- será fácil sostener que es una cuestión de admisibilidad, pues hay normas de derecho objetivo que establecen clara y certeramente quién es legitimado y quién no, lo que habilita a resolver in limine sin problema alguno.

21°. Por otra parte, en áreas del derecho regida sin normas expresas sobre legitimación extraordinaria, será el concepto de legitimación ordinaria el que determine quién tiene titularidad de la acción, por medio de la acreditación del interés, lo cuál puede ser controvertido y pasará entonces a ser una cuestión que, según la configuración del sistema procesal, podrá –o deberá- resolverse, o previamente o bien con el fondo de asunto, pues es casi seguro que deberá ser debatido y eventualmente probado.

22°. En el caso concreto, una de las cuestiones de fondo debatidas en la gestión pendiente es si existe o no legitimación activa por parte de los reclamantes de ilegalidad a la luz de su exclusión en los procedimientos de invalidación de permisos de edificación de los denominados “guetos verticales”, a la luz de resolución municipal de 11 de febrero de 2019, a la luz del reclamo de ilegalidad que formulan, y a la luz de lo resuelto a su respecto, dando lugar a los recursos de casación de forma y fondo que constituyen la gestión pendiente, cuestión que las requirentes consideran no fue razonada suficiente ni debidamente en la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que resolvió el reclamo de ilegalidad.

23°. De los antecedentes que obran en autos puede observarse que dicha cuestión fue razonada y resuelta por la Corte de Apelaciones de Santiago en la

^{‡‡} Ver, en este sentido, Montero Aroca (1994), *“La legitimación en el proceso Civil”*, Editorial Civitas, Madrid, ps. 49 y sigs.



sentencia recurrida de casación en la gestión pendiente, en su considerando 4°, en tanto señala que la interposición del reclamo *“se ampara claramente en lo señalado por el artículo 21 N° 1 de la Ley 19.880, ya que resulta obvio que la decisión que en definitiva adopte la autoridad municipal, afectará a todos los vecinos de la comuna de Estación Central, teniendo, entonces, un interés colectivo de participar en dichos procedimientos administrativos, tal como la norma señala”* y que *“Entonces, la resolución N° 05/2019, de 11 de febrero de 2019, dictada por la Directora de Obras Municipales, negando lugar a tener a los recurrentes antes indicados como partes interesadas, es ilegal, porque vulnera la norma del citado artículo 21, y debe ser revocada”* (transcrito además por las propias requirentes a fojas 9).

24°. Por otra parte, en tanto capacidad para comparecer, es necesario recoger la división entre la denominada legitimación activa *ad processum* y la llamada legitimación activa *ad causam*.

25°. La legitimación *ad processum* se identifica con el concepto de “capacidad procesal”, en términos genéricos, en tanto capacidad general para ocurrir ante un tribunal. La legitimación *ad causam* encierra mayores complejidades, y se refiere a “la especial naturaleza que emerge de la relación jurídica, determinando el tipo o grado de interés que cada postulante tiene en la órbita de los derechos sustanciales (interés para obrar)”^{§§}, lo que obliga a analizar las especificidades y peculiaridades de la acción que se ejerce y de la relación jurídico procesal de que se trate.

26°. Es decir, la legitimación *ad causam* exige un interés actual y comprometido en el conflicto jurídico, sin el cual no podrá hablarse de una “parte” en sentido estricto, al no haber titularidad del interés que se invoca. En términos procesales, la misma se traduce en el objeto de una acción y de una pretensión: la titularidad y el ejercicio de un derecho subjetivo o de un interés cuyo reconocimiento y amparo se solicita declarar al tribunal.

27°. En el caso concreto uno de los temas discutidos en el fondo es el sentido y alcance de la letra a) del art. 151 de la Ley N°18.695, que dispone: *“Cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna”*, en lo que es el inicio del

§§ Gozaini, Osvaldo (1996), *“Legitimación y proceso”*, en Augusto M. Morello (coordinador). *La Legitimación*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, pág. 53



proceso de reclamo de ilegalidad municipal, determinando el objeto del reclamo, su carácter de jurisdicción de legalidad y la legitimación activa.

28°. En el caso concreto se encuentra controvertida la titularidad por los reclamantes de ese interés habilitante para impugnar actos administrativos municipales, referidos al *ius aedificandi*. Si ello se examina en la óptica de la legitimación *ad causam*, es también uno de los temas de fondo discutidos en el reclamo de ilegalidad.

29°. Por otra parte, de lo señalado deriva, reafirmando lo ya expuesto, que sin duda lo que se plantea como “falta de fundamentación” no susceptible de casación en la forma por el requerimiento del caso concreto, es en realidad una discrepancia acerca de la interpretación, sentido y alcance de las normas jurídicas y razonamientos de derecho que pueden ser pertinentes para decidir la controversia sobre legitimación activa propia del fondo de lo litigado en Cortes en el caso concreto, tal como se manifiesta a fojas 9 del presente proceso, en la cual las requirentes manifiestan su insatisfacción y molestia con lo razonado acerca del “interés general de la comuna” y el obrar de los reclamantes, lo que sin duda es una cuestión de legalidad, que como tal es propia de la interpretación de la *lex decisoria litis*, cuestión que sí puede ser ventilada ante un tribunal superior –La Corte Suprema– en sede de recurso de casación en el fondo, el cual es tan procedente que se constata la interposición del mismo en la gestión pendiente que se invoca.

30°. En efecto, si las requirentes no están de acuerdo con el sentido de la interpretación que se asigne al concepto de “interés general de la comuna” y con la titularidad de los reclamantes respecto del mismo, lo que sostiene es entonces un conflicto de interpretación y aplicación de la ley, lo cual es propio del recurso de casación en el fondo según el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil, en tanto dispone que “*El recurso de casación en el fondo tiene lugar contra sentencias definitivas inapelables y contra sentencias interlocutorias inapelables cuando ponen término al juicio o hacen imposible su continuación, dictadas por Cortes de Apelaciones o por un tribunal arbitral de segunda instancia constituido por árbitros de derecho en los casos en que estos árbitros hayan conocido de negocios de la competencia de dichas Cortes, siempre que se hayan pronunciado con infracción de ley y esta infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo de la sentencia*”. Además, cabe destacar el equilibrio necesario que debe existir entre el carácter especializado y complejo de los asuntos sometidos al conocimiento de la Excelentísima Corte Suprema y, por otra parte, el carácter acotado tanto en los medios



de impugnación como en las resoluciones recurribles en sede casacional, no obstante de la amplitud en la esfera del conocimiento que, para resolverlos, se le reconoce a dicha Corte, cuando los antecedentes sometidos a su competencia satisfagan el estándar previsto en la ley para ello.

31°. Que, en efecto, una cosa es la “falta de fundamentación” o ausencia de la misma y otra cosa es la fundamentación que la parte considere errada o insuficiente. Lo segundo presupone la existencia de fundamentación –aun cuando se considere errada o insuficiente por la parte recurrente- y lo segundo la ausencia de la misma. Esta diferencia es esencial a la hora de determinar una decisión de tipo recursivo para sede casacional, pues la configuración del vicio que se invoque determinará la interposición correcta o incorrecta de un recurso, sea de forma o de fondo. En este sentido, se observa que la contraria interpuso un recurso de casación en la forma y alega la inaplicabilidad por inconstitucionalidad en el caso concreto señalando que no tiene recurso para remediar el vicio invocado, aserto que no es efectivo al ser un tema de fondo y de interpretación de ley la legitimación activa de la letra a) del artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, lo que significa que sí tenía recurso idóneo para el resguardo de la motivación de la sentencia a su disposición.

32°. En tal sentido, ese esencial recordar que el reconocimiento del derecho al recurso, como componente del procedimiento racional y justo, no significa que se consagre el derecho absoluto a recursos específicos como podría ser el de casación en la forma (STC roles N°s 576, cc. 43° y 44°; 1432, cc. 12° y 14°; 1443, cc. 13° y 17°; 1876, c. 24°; 1907, c. 51°; 2323, cc. 23° y 25°; 2354, cc. 23° y 25° y 2452, c. 16°). A contrario sensu, si se trata de un recurso de derecho estricto, por definición obedecerá a causales restringidas y su procedencia estará sujeta a norma legal expresamente habilitante y por las causales que expresamente señala la ley (artículo 764 del Código de Procedimiento Civil), sea que se trate de infracciones formales (artículo 768 del mismo Código) o de vicios sustantivos cuando una sentencia se ha pronunciado con infracción de ley habiendo influido ésta substancialmente en lo dispositivo del fallo (artículo 767 del mismo Código). Así, debe formularse la siguiente pregunta: ¿tienen las partes garantías recursivas efectivas de un procedimiento racional y justo que les permita enfrentar una situación de infracción a derecho, sin generar de indefensión frente al juzgador?



33°. Para responder a ello debe constatarse que se acompañó al propio requerimiento el escrito de los recursos de casación en la forma y en el fondo interpuestos por las mismas dos empresas requirentes de inaplicabilidad. A fojas 70 y siguientes se encuentra el texto del recurso de casación en el fondo y si las requirentes de inaplicabilidad no estaban de acuerdo con el sentido y alcance que la sentencia recurrida dio al concepto de “interés general de la comuna”, la alegación de falta de aplicación, la errada interpretación o errada aplicación de la letra a) del artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades era la invocación que configuraba la vía procesal idónea para plantear la revisión de lo razonado y resuelto en la sentencia recurrida, en relación a las normas de la Ley N° 19.880 que se cita en los razonamientos de misma sentencia definitiva recurrida de casación, transcritos en el requerimiento a fojas 9.

34°. Cabe mencionar que tanto la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades como el Código de Procedimiento Civil habilitan la interposición del recurso de casación en contra de las sentencias que resuelvan reclamos de ilegalidad municipal, de forma tal que el recurso de casación en el fondo deviene en una vía amplia de impugnación que permite llegar a litigar y ventilar todos los aspectos revisables de un acto administrativo, incluyendo lo razonado en la sentencia acerca de la legitimación.

35°. De lo anteriormente expuesto deriva que no existe cercenamiento alguno del derecho al recurso ni menos del derecho a defensa ni del debido proceso en el caso concreto, ni tampoco de la igualdad ante la ley, en la medida que la discriminación alegada consistía en no tener recurso idóneo por causa de una norma especial, alegación que, de acuerdo a lo precedentemente expuesto, decae, más aún si el legislador puede configurar regímenes recursivos especiales en función de la materia o de los caracteres del procedimiento, sin que se observe arbitrariedad en la configuración del estatuto recursivo del reclamo de ilegalidad municipal.



Los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, y la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, previenen que estuvieron por rechazar el requerimiento deducido, teniendo presente para ello, además, lo siguiente:

I.- CONSIDERACIONES GENERALES

1°. Que el requirente de autos impugna la aplicación del artículo 768, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil, que señala *“En los negocios a que se refiere el inciso segundo del artículo 766 sólo podrá fundarse el recurso de casación en la forma en alguna de las causales indicadas en los números 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° y 8° de este artículo y también en el número 5° cuando se haya omitido en la sentencia la decisión del asunto controvertido”*. Lo anterior, para que incida en causa caratulada “Comité de Defensa y Desarrollo de Estación Central con Municipalidad de Estación Central”, sobre reclamo de ilegalidad, seguidos ante la Corte de Apelaciones de Santiago, por recursos de casación en la forma y en fondo, Rol N° 170-2019;

2°. Que, el reproche del requirente apunta a sostener que la aplicación del inciso impugnado del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, producirá efectos manifiestamente inconstitucionales, por cuanto *“excluye las causales de casación en la forma invocadas en los juicios o reclamaciones especiales produce efectos inconstitucionales al vulnerar el debido proceso de ley en su manifestación de derecho al recurso y la debida fundamentación de los fallos, exigencia esta última que no es simplemente estética, sino que deviene en una garantía mínima de legitimación jurisdiccional.”* (Fs. 14); lo que genera efectos contrarios a la garantía de igualdad ante la ley procesal y motivación de las sentencias (Fs. 14);

3°. Que, según lo expresado en la parte expositiva de esta sentencia, el requirente estima que la aplicación del inciso objetado del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, en la gestión que pende ante la Corte de Apelaciones de Santiago, infringiría el artículo 19 N° 3°, inciso sexto, de la Constitución, esto es, vulneración a la garantía del debido proceso, y el artículo 19 N° 2° y artículo 19 N° 3°, inciso primero, en torno a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, en tanto, se prohíbe la existencia de un trato arbitrariamente discriminatorio, lo que se infringe en el caso concreto al permitir que quienes litigan en procedimiento civil



ordinario cuenten con la posibilidad de recurrir de casación en la forma, mientras que su parte está sujeta a un procedimiento regido por leyes especiales y vedado de dicha instancia;

4°. Que antes de abordar cada una de las alegaciones deducidas por el requirente es útil reiterar la posición que, quienes suscriben este voto, han sustentado reiteradamente en relación con la motivación de las sentencias. Ello, en la medida que la improcedencia del recurso de casación en la forma, por aplicación del artículo 768, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil, en aquellos casos en que no se incluyen en la sentencia recurrida las consideraciones de hecho y de derecho en que se funda, constituye la médula de la impugnación que se ha formulado;

II.- MOTIVACIÓN DE LAS SENTENCIAS

5°. Que un aspecto que no ha suscitado debate y sobre el cual la jurisprudencia de este Tribunal es uniforme es que nuestra Constitución no consigna expresamente el deber de los jueces de fundamentar sus sentencias. Con todo, ese principio puede ser inferido de la aplicación conjunta y sistemática de diversos preceptos constitucionales como los contenidos en los artículos 6°, 7°, 8°, 19 N° 3°, inciso sexto, y 76. Estos preceptos constitucionales son, a su vez, desarrollados por nuestra legislación procesal en los más variados ámbitos (STC Rol N° 1373, cc. 8° y 9° y voto disidente de los exministros Peña, Fernández y Carmona, c. 5°). Uno de ellos es, precisamente, la exigencia contenida en el artículo 170, N° 4° del Código de Procedimiento Civil, norma que no ha sido impugnada en autos;

6°. Que tampoco se encuentra controvertida la afirmación según la cual *“la motivación de la sentencia es connatural a la jurisdicción y fundamento indispensable para su ejercicio. Constituye, a la vez que un deber del juzgador, un derecho para el justiciable. Es inherente al derecho a la acción y, por ende, a la concreción de la tutela judicial efectiva; elementos propios de un procedimiento racional y justo (...).”* (STC Rol N° 1373, c. 15°);

7°. Que, por tanto, no está en discusión que las sentencias deben motivarse como una forma de evitar la arbitrariedad judicial permitiendo el control de sus contenidos a través de los recursos que franquea la ley.



Sin embargo, y como sostuvo el voto disidente recaído en la sentencia Rol N° 2034, *“es necesario, por una parte, distinguir el deber de fundamentación de las sentencias, de la garantía de poder solicitar la revisión de éstas por un tribunal superior. La fundamentación de las sentencias no exige que proceda un recurso determinado y se reconoce a nivel legal en el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, que -reiteramos- no ha sido impugnado en estos autos. Por otra parte, es necesario distinguir el derecho a la impugnación de las sentencias (“derecho al recurso”), que integra la garantía del debido proceso, de un supuesto derecho a un recurso en concreto (...).”* (Considerando 12°).

III.- DERECHO AL RECURSO Y DEBIDO PROCESO LEGAL

8°. Que este Tribunal, luego de recordar los antecedentes más remotos del derecho al debido proceso legal, ha sostenido que *“ni en la dogmática jurídica ni en los textos positivos -nacionales, internacionales y comparados- existe un elenco taxativo de componentes formalmente definidos como requisitos del debido proceso, aplicables a todo posible contencioso judicial, cualquiera sea su naturaleza, como “numerus clausus”. Más bien, se ha tendido a exigir elementos mínimos, con variaciones en ciertos componentes según la naturaleza específica del proceso de que se trate.”* (STC Rol N° 2723, c. 7°).

Con todo, precisando, que *“El derecho a un proceso previo, legalmente tramitado, racional y justo, que la CPR 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.”* (STC roles N°s 478, c. 14°; 576, cc. 41° a 43°; 1307, cc. 20° a 22°, 2111, c. 22; 2133, c. 17° y 2657, c. 11°, entre otras). (Énfasis agregado);

9°. Que, asimismo, ha puntualizado que el reconocimiento del “derecho al recurso” como requisito del debido proceso, admite una serie de matices y precisiones. Así, de los antecedentes de la historia fidedigna de la Constitución vigente se hizo ver que, “como regla general”, se reconoce la facultad para interponer recursos, lo que de suyo implica la evidente constitucionalidad de algunas hipótesis



de excepción en que tales recursos no van a ser admisibles o, simplemente, no existirán (STC Rol N° 2723, c. 10°).

En tal sentido, la ausencia de recursos puede ser constitucionalmente compensada por la jerarquía, integración, composición e inmediatez del tribunal que conoce del asunto. Incluso más, cuando se reconoce legalmente el derecho al recurso, en el contexto señalado, menos existirá una exigencia constitucional respecto al tipo de recurso (STC Rol N° 2723, c. 11°);

10°. Que, por lo mismo, *“la exigencia constitucional del derecho al recurso como componente del debido proceso, depende de múltiples circunstancias sistémicas y de contexto procesal, o incluso concretas, y no configura un requisito de validez del juicio per se.”* (STC Rol N° 2723, c. 11°).

Es por ello que, como también se ha expresado, *“la garantía explícita del derecho al recurso sólo se asegura internacionalmente en materia penal, para el inculcado. Respecto de la materia civil o de cualquier otro carácter, sólo rige el estatuto general de ser juzgado por un tribunal idóneo “con las debidas garantías”, de manera que la ausencia o falta de existencia o de acceso a un recurso existente puede ser compensada con la presencia o fortalecimiento de otras garantías. En suma, es un asunto que se remite a la competencia del legislador nacional.”* (STC Rol N° 2723, c. 13°).

Así, no habrá inconstitucionalidad *“cuando el diseño legal procesal contemple otros medios para corregir el vicio en el procedimiento o si existe una razón objetiva para restringir o suprimir legalmente el acceso a la casación formal en un procedimiento especial (...). Últimamente se ha insistido en este predicamento en los roles 2677-14 y 2529-13, de este Tribunal Constitucional.”* (STC Rol N° 2723, c. 28°).

Por su parte, se ha puntualizado que *“Establecida la posibilidad de revisión, el legislador es libre para determinar el modo y los procedimientos para lograrla.”* Expresado, en otros términos, *“el legislador tiene discrecionalidad [que no es lo mismo que arbitrariedad] para establecer procedimientos en única o doble instancia en relación a la naturaleza del conflicto.”* (STC Rol N° 2034, considerando 12° del voto disidente);

11°. Que, por las razones explicadas, cabe reiterar que el reconocimiento del derecho al recurso, como componente del debido proceso legal, no significa que se consagre el derecho a recursos específicos como podría ser el recurso de casación en la forma (STC roles N°s 576, cc. 43° y 44°; 1432, cc. 12° y 14°; 1443, cc. 13° y 17°; 1876,



c. 24°; 1907, c. 51°; 2323, cc. 23° y 25°; 2354, cc. 23° y 25° y 2452, c. 16°). Con mayor razón, cuando se trata de un recurso de derecho estricto que procede sólo en virtud de norma expresa y por las causales que expresamente señala la ley (artículo 764 del Código de Procedimiento Civil) y ya se trate de infracciones formales (artículo 768 del mismo Código) o de vicios de fondo cuando una sentencia se ha pronunciado con infracción de ley habiendo influido ésta substancialmente en lo dispositivo del fallo (artículo 767 del mismo Código).

Lo importante es que los justiciables gocen de garantías efectivas de un procedimiento racional y justo que asegure que no quedarán en una situación de indefensión frente a una eventual arbitrariedad en que incurra el juzgador;

12°. Que, por consiguiente, para evaluar la constitucionalidad de la supresión de la casación formal por falta de consideraciones de hecho o de derecho, en los procedimientos judiciales especiales derivados de reclamaciones de ilegalidad municipal, es necesario efectuar un análisis a nivel legal para comprobar o no la racionalidad y proporcionalidad sistémica de dicha opción legislativa;

13°. Que, en la situación que se analiza, el requirente goza de recursos para impugnar la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago de fecha 10 de octubre de 2019. Lo anterior, por cuanto desde el punto de vista procesal, el recurso de casación en la forma previsto legalmente también para los juicios especiales, es procedente en las reclamaciones de ilegalidad municipal (artículo 151 de la LOCMUNI), con los aspectos diferenciales que impone ese contexto normativo dado. Tal contexto se configura a partir del ejercicio de las potestades de la administración municipal, como órgano autónomo y descentralizado, cuya gestión se evidencia en actos u omisiones tendientes a la consecución de sus fines;

14°. Que, en realidad, en los juicios sobre reclamación de ilegalidad municipal, no corresponde la procedencia del recurso de casación en la forma, lo cual supone aplicar las reglas generales del Código de Procedimiento Civil, que limitan la revisión de los requisitos de la sentencia sólo en el evento en que ella haya omitido la decisión del asunto controvertido. En otras palabras, no permite impugnar la falta de consideraciones de los fundamentos de hecho y de derecho que las sustenten como le interesarían a la requirente;



15°. Que, por las razones expresadas precedentemente, los Ministros que suscriben este voto no consideran que se afecte el debido proceso legal asegurado en el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución como tampoco su artículo 5°, inciso segundo, en relación con las normas invocadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

16°. Que, por otra parte, no resulta sostenible afirmar que al eliminarse una excepción (la improcedencia de la casación en la forma por falta de motivación en la sentencia) sólo retoma vigencia la regla general (la procedencia de la casación en la forma respecto de todas las causales contempladas en el inciso primero del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil), conclusión a la que podría arribarse en caso de que este Tribunal dictase una sentencia acogiendo la acción deducida en estos autos.

A juicio de estos disidentes, tal razonamiento llevaría a crear un recurso allí donde el legislador no lo ha previsto en circunstancias que el rol del Tribunal Constitucional es, esencialmente, el de un “legislador negativo” con la sola excepción de las sentencias exhortativas que respetan la libertad del legislador en la creación de las leyes.

En otras palabras, el Tribunal Constitucional no está llamado a suplir lo que el legislador no ha hecho, sino que sólo a anular o dejar sin efecto el producto de la obra legislativa que resulte contraria a la Constitución en su aplicación a un caso concreto cuando resuelve una acción de inaplicabilidad.

Este entendimiento, que resulta esencial y perfectamente acorde al principio de deferencia a la obra legislativa, es un resorte fundamental para el debido funcionamiento de la relojería propia del Estado de Derecho y, en particular, para el respeto a la competencia propia de cada órgano del Estado, como lo exige el artículo 7°, inciso segundo, de la Carta Fundamental.

En consecuencia, si se sostuviera que, al no poder aplicar el juez de fondo la excepción contenida en el inciso segundo del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, en lo que dice relación con la limitación al recurso de casación en la forma en los juicios regidos por leyes especiales, obliga a retomar la vigencia de la regla general, se reemplaza la voluntad del legislador que -razonablemente- ha distinguido entre juicios ordinarios y especiales, transformando al Tribunal



Constitucional en legislador positivo y en intérprete de la ley. Lo anterior, pese a la disposición expresa del artículo 3° del Código Civil según la cual *“Sólo toca al legislador explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio.”* (Inciso primero);

IV.- IGUALDAD ANTE LA LEY

17°. Que, como se ha denotado en la parte expositiva, el requirente funda asimismo su solicitud de inaplicabilidad del artículo 768, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil en que las personas, en el marco de procedimientos ordinarios, pueden recurrir al tribunal superior para obtener la invalidación de una sentencia infundada, pero, por aplicación de la norma legal cuestionada, no pueden hacerlo quienes están sometidos a un juicio regido por leyes especiales, quienes se ven privados de su derecho a obtener la anulación de una sentencia carente de motivación. Considera que esta diferencia es arbitraria y carente de justificación razonable y que trae como consecuencia dejar en indefensión a la requirente;

18°. Que, para efectos de determinar si existe una vulneración al derecho a la igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 19, N° 2°, de la Constitución Política, resulta necesario determinar si el planteamiento formulado por el requirente importa aceptar que estamos frente a una discriminación arbitraria o carente de razonabilidad;

19°. Que ese escrutinio supone, en primer término, determinar cuál es el universo de aquellos que deben ser tratados como iguales y, en este sentido, sólo cabe desechar la argumentación planteada por el actor, pues el trato igual debe darse entre aquellos que se encuentran regidos por leyes especiales en relación a la tramitación de un procedimiento y no entre estos últimos y los afectos a procedimientos ordinarios;

20°. Que, efectivamente, dentro de la libertad de que goza el legislador para configurar los procedimientos -siempre que respete las exigencias de racionalidad y justicia- puede dar un trato diverso a situaciones que, objetivamente, son disímiles, esto es, que por su propia naturaleza o por el tipo de interés comprometido, exijan una tramitación rápida y eficaz.



En este contexto, lo que resultaría irrazonable sería que, dentro del universo de aquellos que están afectos a procedimientos especiales e, incluso, al mismo procedimiento especial produjeran diferencias injustificadas;

21°. Que, por lo demás, la igualdad ante la ley no sólo se traduce en la interdicción de la arbitrariedad (artículo 19 N° 2°, inciso segundo, de la Constitución) sino que asegura también la generalidad y abstracción características de este tipo de normas (artículo 19 N° 2°, inciso primero, de la Constitución). Así, *“la importancia de la generalidad de una norma en materia procesal radica en el hecho de que se aplica a ambas partes del juicio, quienes se encuentran en la misma situación para interponer las impugnaciones, asegurándose de ese modo un principio primordial del procedimiento civil: la bilateralidad de la audiencia”*. (STC Rol N° 2034, considerando 14° del voto disidente).

De esta forma, no puede concluirse que existe infracción a la igualdad ante la ley si ambas partes de un procedimiento se encuentran privados de recurrir de casación en la forma por falta de motivación de la sentencia;

22°.- Que, por los razonamientos expuestos, quienes suscriben este voto no divisan fundamentos suficientes para estimar que la aplicación del artículo 768, inciso segundo, del Código de Procedimiento Civil a la gestión que pende ante la Corte de Apelaciones de Santiago, importe una vulneración al derecho a la igualdad ante la ley asegurado en el numeral 2° del artículo 19 constitucional. En idéntico sentido, y por los mismos fundamentos, se descartará una infracción a la igualdad en el ejercicio de los derechos amparada por el inciso primero del artículo 19, N°3, de la Ley Suprema;

23°.- Que, por los razonamientos señalados precedentemente, debe rechazarse el requerimiento deducido a fojas 1 y siguientes.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 7872-19-INA


SRA. BRAHM



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA Y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ Y RODRIGO PICA FLORES.

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el país.

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