



000158
ciento cincuenta y ocho

2020

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

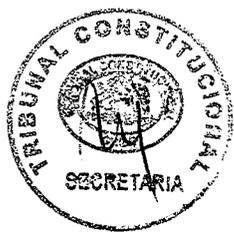
Rol 7221-2019

[18 de marzo de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL INCISO FINAL DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY 19.880, DE BASES GENERALES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

EN LOS AUTOS CARATULADOS "UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN CON
SUBSECRETARÍA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA", QUE CONOCE
LA CORTE SUPREMA, POR RECURSO DE APELACIÓN DE PROTECCIÓN, BAJO
EL ROL N° 21.188-2019



VISTOS:

Con fecha 13 de agosto de 2019, Universidad de Concepción, representada convencionalmente por Nicolás Suazo Contreras, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del inciso final del artículo 53 de la Ley 19.880, de Bases de Procedimientos Administrativos, en los autos caratulados "Universidad de Concepción con Subsecretaría del Ministerio de Educación Pública", que conoce la Corte Suprema, por recurso de apelación de protección, bajo el Rol N° 21.188-2019.

Precepto legal cuya aplicación se impugna dispone:

"Ley N° 19.880

(...)

Artículo 53. Invalidez. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.



La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.

El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.”.

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

Refiere la requirente que solicitó la invalidación del acto administrativo terminal correspondiente a una resolución exenta de diciembre de 2018, de la División Jurídica del Ministerio de Educación. Explica que dicho acto estableció ilegalmente el descuento de montos asignados por casi 4 mil millones de pesos, por concepto de gratuidad, para el año 2017, que le afectan a su parte y a un tercero interesado, Universidad del Biobío.

Comenta, con fundamento en los artículos 6° y 7° de la Constitución, y en el artículo 2° de la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, que no existía, ni en la Ley de Presupuesto de 2017 y tampoco en la potestad reglamentaria de ejecución que ella confiere para precisar el “arancel regulado”, la potestad para limitar la asignación a la Universidad de Concepción, en el marco de implementación de la gratuidad en Chile, en que el Estado debe realizar una transferencia de recursos por cada estudiante perteneciente a los deciles socioeconómicos beneficiados, en base a un arancel regulado.

Explica que las instituciones adscritas a la gratuidad deben cobrar un arancel diferenciado a los alumnos que quedan fuera de ese beneficio, debiendo ser mucho más bajo, dado que el propio Estado ha establecido un tope.

Analizando los conceptos arancel regulado y arancel real, señala que el espacio abierto a la arbitrariedad ha sido amplio. Universidad de Concepción, desde sus inicios, cuenta con un arancel histórico inferior al promedio de todas las universidades en Chile.

Así se afectan los derechos adquiridos de su parte por concepto de gratuidad e indirectamente, se produce una afectación a los alumnos beneficiados por el mismo concepto, lo que vulnera el derecho de propiedad; también se transgrede la prohibición de aplicar retroactivamente potestades que han sido aclaradas para el proceso de gratuidad del año 2018 y en la Ley N°21.091, de 2018, sobre Educación Superior, según lo establecido en la Ley de Bases sobre Procedimientos Administrativos.

Añade que el acto es carente de razonabilidad. No se ponderó la decisión discrecional de realizar el descuento por el bajo valor de los aranceles reales. El arancel real de Universidad de Concepción no alcanza a reflejar los costos reales de cada carrera o grupo de estudios, cuestión que pretende cubrir el “arancel regulado” definido por el Mineduc y no se considera que la actual Ley de Educación Superior introduce



000159
ciento cincuenta y nueve

limitaciones para el aumento del arancel real, lo cual la deja en imposibilidad de aumentar y acercar sus aranceles reales a los aranceles regulados por la autoridad, para no ser objeto de la limitación.

No obstante lo expuesto, en diciembre de 2018, por resolución exenta, la División Jurídica del Ministerio de Educación rechazó la solicitud de invalidación. Pero, en el procedimiento administrativo se vulneraron garantías constitucionales. No se cumplieron los estándares procesales de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos; se inobservó la procedencia de notificar el procedimiento de invalidación y la realización de la audiencia obligatoria que manda el artículo 53; la citación a reunión fue realizada en forma retroactiva, lo que se hizo presente al Ministerio de Educación; la petición de apertura de prueba en presentación formal fue realizada, inmediatamente, después de culminada la supuesta audiencia de invalidación, audiencia del todo ilegal.

A través del acto terminal, se rechazaron todas las peticiones pendientes de pronunciamiento, en especial invalidación y peticiones accesorias, solicitud de apertura de un periodo de prueba e incidente de corrección del procedimiento.

Accionando de protección contra dicho acto, la Corte de Apelaciones de Santiago lo rechazó en julio de 2019. Contra dicha decisión interpuso recurso de apelación, basándose en las siguientes infracciones: a) no se resuelven todos los hechos controvertidos, expuestos y desarrollados en la acción constitucional, principalmente el derecho de todo interesado en la audiencia previa de invalidación; b) no se aplicó la Ley N° 19.880 en relación al cumplimiento de etapas sucesivas para la dictación del acto terminal dentro de los plazos establecido para cada naturaleza del acto; c) el recurso protección fue interpuesto contra un acto administrativo terminal, infringiéndose el principio de congruencia; y d) que la sentencia infringe los principios de la sana crítica careciendo de motivación su razonamiento.

Fundando el conflicto constitucional, refiere que la norma cuestionada establece una diferencia arbitraria para el interesado o afectado que ha solicitado la invalidación de un acto administrativo, y que, en el caso que haya sido denegada tal solicitud, en virtud del inciso final del artículo de la Ley de Bases sobre Procedimientos Administrativos, no podría recurrir ante los Tribunales de Justicia, tesis que se ha comenzado a reafirmar, explica a fojas 5, recientemente la Tercera sala de la Corte Suprema.

Si se aplica la norma ya señalada en el control de admisibilidad del recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, el recurso será declarado inadmisibile de plano por ser improcedente para recurrir ante Tribunales en contra de un acto administrativo que denegó la solicitud de invalidación de la Universidad de Concepción, conforme a la norma impugnada, siendo así decisiva para la resolución del asunto pendiente ante la Corte Suprema, toda vez que la procesabilidad del recurso de apelación será decidido por aplicación del artículo 53, inciso final, de la señalada ley.





La gestión pendiente trata de un proceso contencioso administrativo iniciado a través de una acción de protección, debido a que no existe acción especial. El conflicto constitucional se genera respecto de la restricción que contiene la norma respecto del acto que deniega la solicitud de invalidación.

Tanto contra el acto que invalida o bien respecto del que deniega, al afectado o interesado se le debe permitir recurrir ante los Tribunales.

No resulta coherente que el acto que deniega la invalidación no pueda estar sujeto a control jurisdiccional y que sólo pueda recurrirse en contra del acto que invalida. Ello es contrario a los artículos 38, inciso segundo, 19 N°s 2 y 3 inciso sexto de la Constitución, debido a que se infringe el principio de tutela judicial efectiva, la igualdad ante la ley y se quebranta la garantía del debido proceso, todos valores constitucionales reconocidos.

Los afectados o interesados se encuentran en una misma condición jurídica frente a un acto que resuelve finalmente la solicitud de invalidación. No obstante, el criterio jurisprudencial de la improcedencia del recurso de protección frente al acto administrativo que deniega la invalidación está siendo aplicado por la Corte Suprema al momento de conocer sobre la admisibilidad del recurso de apelación contra la sentencia. El artículo 38, inciso segundo, de la Constitución, no distingue si se accede o no a la invalidación, para dar lugar al derecho a reclamo.

Es un escenario perjudicial para los administrados y constituye una denegación de justicia. El recurso de protección siempre debiera proceder en contra de todo acto administrativo, por ser un derecho que la propia Constitución confiere en forma expresa al justiciable, debiendo ser coherente la Corte Suprema con el examen de admisibilidad del recurso que realizó la Corte de Apelaciones de Santiago, y no en el trámite de admisibilidad del recurso de apelación declarar que la acción constitucional es improcedente, tal como da cuenta la reciente jurisprudencia. Con lo anterior se transgrede el deber de inexcusabilidad.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 21 de agosto de 2019, a fojas 26, disponiéndose la suspensión del procedimiento. A su turno, en resolución de fecha 11 de septiembre de 2019, a fojas 132, se declaró admisible, confirmando traslados de estilo.

Observaciones del Consejo de Defensa del Estado

Evacúa traslado con fecha 4 de octubre de 2019, solicitando el rechazo del requerimiento. La aplicación del inciso final del artículo 53 de la Ley 19.880, no resulta contraria a la Constitución.



000160
ciento sesenta

Argumenta que por debido proceso se entiende aquél que cumple integralmente la función constitucional de resolver conflictos de intereses de relevancia jurídica con efecto de cosa juzgada, protegiendo y resguardando, como su natural consecuencia, la organización del Estado, las garantías constitucionales y, en definitiva, la plena eficacia del Estado de Derecho.

El constituyente decidió no enumerar para evitar la rigidez que conlleva la taxatividad, así como para resguardar la necesaria diferenciación que exigen diversos tipos de procedimientos jurisdiccionales, que, no obstante, deben poseer atributos de justicia y racionalidad.

Así, expone, cuando el legislador establece que el interesado o afectado de una solicitud denegada de invalidación de acto administrativo, no pueda recurrir ante los Tribunales de Justicia en virtud del inciso final del artículo 53 de la Ley 19.880, ha obrado dentro del ámbito de las atribuciones privativas que la Constitución le confiere, sin que ello vulnere el derecho a un procedimiento racional y justo que la Carta Fundamental garantiza, toda vez que en tales procedimientos existen otras vías de impugnación.

El requirente pretende que la sentencia le reconozca el derecho a un recurso que el procedimiento no contempla. Y el fallo sobre inaplicabilidad tiene únicamente un carácter negativo.

Añade que la Corte de Apelaciones, al rechazar la acción de protección, se ha apegado a la legalidad vigente, aplicando la norma impugnada en este requerimiento dentro del ámbito de sus facultades jurisdiccionales, de forma tal que no se está en presencia de un acto arbitrario, ni menos se ha lesionado la igualdad ante la ley o el debido proceso, dado que sólo se ha aplicado la ley por un órgano que ejerce jurisdicción.

Agrega que no resulta posible enjuiciar la constitucionalidad de un precepto legal de manera descontextualizada, máxime si dicho análisis dice relación con su ajuste o no a los principios del debido proceso. El artículo 53 de la Ley N° 19.880 regula la institución de la invalidación potestad entregada a la autoridad administrativa, norma inserta en un capítulo denominado "revisión de los actos administrativos", el que incluye la revocación, aclaración, reposición, recurso jerárquico y extraordinario de revisión.

La invalidación constituye una instancia de revisión interna de un acto administrativo dictado por esa autoridad y no un recurso contencioso administrativo. El control judicial no es un mecanismo cuyo objeto sea sustituir las competencias administrativas de los servicios públicos; su objeto es analizar actos terminales desde un poder que controla las decisiones de otro poder.

Señala que el hecho de que la Ley N° 19.880 haya otorgado recurso judicial sólo respecto de la decisión invalidatoria, da cuenta que la invalidación es concebida como potestad administrativa de revisión y no como un recurso propiamente tal. De ahí que el ciudadano nunca verá mermadas sus posibilidades impugnatorias con respecto a la





Administración en la actual legislación. Tanto la dictación del acto administrativo terminal como cualquier modificación futura a este se encontrará sujeta a los recursos judiciales contencioso-administrativos que correspondan generando con ello una tutela judicial efectiva de su posición subjetiva.

Expone que tampoco es vulnerada la igualdad ante la ley. El precepto cuestionado se aplica por igual a todos los administrados involucrados en un procedimiento invalidatorio, en la medida que se encuentren en la misma situación de hecho que haga exigible la norma.

La requirente solo se limita a mencionar el reproche, sin demostrar de modo alguno, como la Corte Suprema, eventualmente, podría obrar desigualmente a su respecto, en comparación con otros interesados o afectados que se encuentren en la misma situación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 29 de octubre de 2019 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos por la parte del Consejo de Defensa del Estado, del abogado don Carlos Aranís Olivares, adoptándose acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO. En el origen de las actuaciones jurídicas de la parte requirente en contra de la parte requerida está la dictación del Decreto N° 364 del Ministerio de Educación, de 14 de noviembre de 2017. Dicho acto administrativo estableció, en su artículo 6°, el descuento de montos asignados por concepto de gratuidad, lo cual le habría generado un perjuicio económico ilegal por cerca de cuatro mil millones de pesos. Éste sería el primero de los agravios denunciados por la parte requirente, ante lo cual, entre varios mecanismos de impugnación disponibles (incluida la interposición de un recurso de protección, lo cual no hizo), ésta optó por la vía de pedir a la autoridad administrativa la invalidación de su propio acto (artículo 53, inciso primero, de la Ley N° 19.880). La situación agravante recién aludida es ajena a la cuestión que la parte requirente ha sometido a nuestro conocimiento.

SEGUNDO. El ámbito jurídico general en la cual se sitúa la controversia que se somete a nuestra consideración es el recurso de protección contra la Resolución exenta 6.229, de la División de Educación Superior y División Jurídica del Ministerio de Educación, de 26 de diciembre de 2019, la cual decidió rechazar la solicitud de invalidación. Más específicamente, lo reprochado en el recurso de protección es un aspecto de carácter procesal y no de uno que diga relación con la supuesta ausencia de sustento legal del Decreto N° 364, dictado más de un año antes.



000161

ciento sesenta y uno

Lo alegado en sede de protección, lo cual constituye un reproche distinto del anterior (y que identificaremos –para propender a una mayor claridad- como un segundo agravio) es que la tramitación administrativa en virtud del cual se resolvió por la autoridad no proceder a invalidar el Decreto N° 364 antes individualizado no habría respetado estándares mínimos de debido proceso, tales como la apertura de un período para aportar pruebas.

TERCERO. Este segundo tipo de agravio tampoco tiene relación directa con el reproche constitucional que, como se explicará, sustentaría la acción de inaplicabilidad (o tercer agravio). En efecto, el agravio constitucional alegado por la parte requirente en la acción de inaplicabilidad interpuesta consistiría, específicamente, en la supuesta imposibilidad de poder acceder a la justicia para que ésta revise la conformidad a derecho del procedimiento o tramitación en virtud de la cual la propia Administración ha conducido la petición de invalidación del Decreto antes mencionado.



En otras palabras, mientras el segundo agravio dice relación con vicios en la forma en que se habría llevado a cabo la tramitación de la solicitud administrativa de invalidación, el tercer agravio (y que es aquel sobre el cual se nos ha pedido pronunciarnos) se refiere, en principio, a la posibilidad de control judicial de un acto administrativo, lo cual –según la parte requirente- no sería posible por la discriminación arbitraria contenida en la disposición legal impugnada.

CUARTO. La parte requirente de inaplicabilidad intenta demostrar que la aplicación del inciso tercero del artículo 53 de la Ley 19.880 tendrá un efecto inconstitucional: “la norma cuya declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad se solicita impide a esta parte recurrir de apelación de acuerdo a la disposición contemplada en la LBPA” (fojas 15), es decir, apelar o recurrir a la justicia para que se revise el acto administrativo que se pronuncia sobre la invalidación.

Esto queda aún más claro en otro pasaje del requerimiento: “... la inconstitucionalidad denunciada se genera debido a que el inciso final del artículo 53 de la LBPA establece una diferencia arbitraria para el interesado/afectado que ha solicitado la invalidación de un acto administrativo, y que en el caso que haya sido denegada tal solicitud en virtud del inciso final del art. 53 de la LBPA no podría recurrir ante los Tribunales de Justicia, tesis que se ha comenzado a reafirmar recientemente la Tercera sala de la Excma. Corte Suprema” (énfasis agregado; fojas 5).

QUINTO. Así, en una primera variante (ya que, como se explicará, el requerimiento no es del todo coherente), la interrogante constitucional relevante consiste en verificar si la aplicación del precepto legal que dispone que “[e]l acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario” tiene el efecto de impedir el control judicial de actuaciones u omisiones de la Administración. La respuesta es que tal efecto no existe (no hay agravio) ni puede existir por aplicación de la disposición legal impugnada (dicho precepto no tiene la aptitud para producir un efecto como el aludido).



Cualquiera sea el desenlace del recurso de protección en la Corte Suprema, ha pasado a ser un hecho cierto que sí ha habido acceso a la justicia: la Corte de Apelaciones conoció y resolvió el fondo del recurso de protección intentado por la parte requirente. Esto queda de manifiesto en el considerando 6º de la sentencia: *“Que como es posible advertir el procedimiento administrativo cumplió las normas que para su ritualidad contempla la Ley 19.880, desde que la recurrente tuvo siempre conocimiento de sus distintas etapas, como asimismo de las resoluciones dictadas en él, ejerciendo sus alegaciones y derechos a través de variadas presentaciones que durante el proceso se resolvieron, en tiempo y forma, de las cuales tuvo pleno y cabal conocimiento, en consecuencia, no se advierte la vulneración de sus derechos y garantías procesales como sostiene el recurso”*. No hay ni puede haber agravio alguno. La segunda consideración para rechazar no obsta al hecho de que sí se verificó una revisión judicial propiamente tal de lo obrado por la Administración.

SEXTO. Sin perjuicio de lo previamente expuesto, cabe hacer notar que cuando la parte requirente alude a la imposibilidad de apelación alude, indistintamente, a dos cuestiones diferentes: (i) la apelación (o revisión judicial) del acto administrativo referido a la invalidación del Decreto y (ii) la apelación de la sentencia judicial dictada por la Corte de Apelaciones en sede de protección. Esta confusión argumentativa, la cual es reflejo de la ausencia de un agravio constitucional, se constata en el apartado IV del requerimiento de inaplicabilidad referida a la *“forma en que se produce la infracción constitucional”* y que transcribimos de manera íntegra a continuación:

“El recurso de apelación en contra de la sentencia que rechazó la acción constitucional se declarará inadmisibile de plano. La infracción constitucional se verificará cuando la Excm. Corte Suprema se pronuncie respecto de la admisibilidad del recurso de apelación interpuesto por la Universidad de Concepción en la gestión judicial pendiente, de la que da cuenta el certificado emitido con fecha 7 de agosto de 2019. Enfrentada a ese escenario, la referida Corte no tendrá otra opción que rechazar el recurso por inadmisibile, en tanto así lo dispone la ley cuya inconstitucionalidad se pide declarar en este recurso de inaplicabilidad, esto es, el inciso final del art. 53 de la LBPA.

Por tanto, la norma cuya declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad se solicita impide a esta parte recurrir de apelación de acuerdo a la disposición contemplada en la LBPA.

Así, la aplicación del inciso final del artículo 53 de la Ley 19.880 a la gestión pendiente en estos autos, a partir de la cual se deduce la presente acción de inaplicabilidad, implica que esta parte quedará sin posibilidad de que el recurso de apelación deducido pueda ser conocido por la Excm. Corte Suprema, afectando sustancialmente su derecho a defensa” (fojas 14 y 15).

SÉPTIMO. En otras palabras, y aunque se trate de una precisión no determinante en el resultado de esta acción de inaplicabilidad, la parte requirente reprocha algo todavía más específico: la imposibilidad de que la Corte Suprema pueda revisar lo que ya antes controló la Corte de Apelaciones. Es decir, el agravio último (el cuarto en estricto rigor) reclamado en esta sede consistiría en la imposibilidad (fruto de la aplicación de la norma legal impugnada) de controlar judicialmente una sentencia



000162
ciento sesenta y seis

dictada por una corte inferior de justicia que, a su vez, controló judicialmente el actuar de la Administración (requerida en estos autos).

OCTAVO. Esta inconsistencia queda al descubierto, nuevamente, en la parte petitoria final del requerimiento en donde, por un lado, se alega la imposibilidad de acceder a una revisión judicial del acto administrativo (“impide iniciar el contencioso administrativo respecto de un acto que habría denegado la solicitud de invalidación”) y, por el otro, a pesar de que ya hubo un pronunciamiento de la Corte en la cual analiza las razones de por qué no se ha vulnerado el debido proceso en la tramitación administrativa, se reprocha el que -según la requirente- la sentencia judicial que ha revisado el acto administrativo no pueda, igualmente, ser objeto de recurso: “[se] impide a la Universidad de Concepción utilizar la acción contra sentencia definitiva dictada por la I. Corte de Apelaciones de Santiago” (fojas 15).

NOVENO. Al igual que lo ocurrido respecto del tercer tipo de agravio alegado (esto es, la supuesta imposibilidad de control judicial de un acto administrativo), la existencia del cuarto tipo de agravio reclamado (referido a la posibilidad de recurrir de apelación contra la sentencia de la Corte de Apelaciones) tampoco se ha producido. En efecto, ha pasado a ser un hecho cierto que la Excma. Corte Suprema no ha declarado dicho recurso inadmisibile de plano, como teme la parte requirente. Recordemos, nuevamente, la errada profecía sobre efecto inconstitucional atribuido a la norma legal impugnada en palabras de la propia requirente: “[e]l recurso de apelación en contra de la sentencia que rechazó la acción constitucional se declarará inadmisibile de plano” (fojas 14).

DÉCIMO. Incluso más, y sin perjuicio de lo anterior, tampoco se ve qué incidencia puede tener la aplicación del precepto legal impugnado respecto de la procedencia o no de la apelación a un fallo dictado por una Corte de Apelaciones. Respecto de esto último, y utilizando el lenguaje utilizado por la Constitución en el inciso undécimo del artículo 93, no se cumple uno de los requisitos para la procedencia de la acción de inaplicabilidad, esto es, que *“el precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto”*.

UNDÉCIMO. En consecuencia, cualquiera sea el reproche sobre el cual haya de efectuarse el análisis de constitucionalidad la conclusión sería la misma: no hay ni puede haber agravio alguno. No se ve cómo el precepto legal impugnado pueda ser aplicado de un modo tal que dé lugar a los agravios alegados. Cualquiera sea el caso, la norma legal objetada no tiene la aptitud para producir el efecto inconstitucional alegado.

POR TANTO, Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y undécimo, y en las demás disposiciones 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 RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.

II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.

III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

Acordada la sentencia de rechazo con el voto en contra de los Ministros Sres. IVÁN ARÓSTICA MALDONADO y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quienes estuvieron por declarar inaplicable el artículo 53, inciso tercero, de la Ley N° 19.880, por contrariar la Constitución, conforme a los mismos argumentos vertidos en el requerimiento planteado en autos por la Universidad de Concepción, y teniendo además presente lo siguiente:

1º) Que, al regular la invalidación de los decretos y resoluciones administrativos por acto de contrario imperio, el artículo 53, inciso tercero, de la Ley N° 19.880 dispone literalmente que “El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”.

Interpretando dicho texto, la jurisprudencia judicial ha concluido que la decisión administrativa que rechaza la invalidación solicitada por parte interesada, no puede ser objeto de impugnación ante la Justicia. Esto es, como ha dicho en términos amplios la Corte Suprema, que “la posibilidad de *recurrir ante un tribunal* sólo se entrega a quien es afectado por la invalidación, cuando ella se produce, pero no, cuando habiendo sido solicitada, no se accede a la misma” (SCS Rol N° 16.263-2015).

Por consiguiente, de esa forma interpretada, la aplicación de la norma produciría el siguiente resultado: la inadmisibilidad de plano de cualquier reclamo judicial -de rango legal- que se deduzca en contra de un acto administrativo que se niega a invalidar un acto administrativo anterior, así como también de un recurso de protección -contemplado en el artículo 20 de la Constitución- entablado con análoga pretensión;

2º) Que, así las cosas, dicha norma estaría redactada bajo la lógica de que la inclusión de uno supone excluir lo otro, plasmando de esta forma el aforismo *inclusio unius est exclusio alterius*.



000163
ciento sesenta y dos

Lo que podría ser constitucionalmente aceptable en un caso: cuando terceros, invocando un interés genérico o colectivo, piden a la autoridad que invalide un acto administrativo que favorece a un sujeto determinado. Si en este evento la autoridad se niega a ejercer la facultad para invalidar (por radicar en ella, en último término, la calidad de garante del bien común general), es obvio que los terceros peticionarios no podrán accionar ante los tribunales aduciendo de nuevo ese mero interés global, porque para adquirir la calidad de partes interesadas en el proceso judicial habrán de alegar un derecho subjetivo comprometido, por imperativo del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil. "Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos" exige al efecto el artículo 38, inciso segundo, de la Constitución chilena. Misma que, en su artículo 20, alude al "afectado" por actos de la autoridad, que "sufra privación perturbación o amenaza en el ejercicio de los derechos y garantías", como legitimado para recurrir de protección.

Lo anterior a menos, claro está, que la ley expresamente permita entablar una acción pública, según prevé por ejemplo la letra a) del artículo 151 en la Ley N° 18.695, que a cualquier persona abre la posibilidad de esgrimir "el interés general de la comuna" para reclamar en contra de aquellos actos municipales que son objeto de "publicación", esto es, de las resoluciones de general aplicación o que miran al interés general o que afectan a un número indeterminado de personas (artículo 48 de la Ley N° 19.880);

3°) Que, sin embargo, la improcedencia de acciones judiciales en contra del acto administrativo que se niega a invalidar, subyacente en el inciso tercero del artículo 53, cuando es el propio afectado quien ha pedido dejar sin efecto una decisión que lo perjudica directamente en sus derechos, no solo es anti convencional (por contrariar los artículos 8 y 25 del Pacto de San José de Costa Rica), ni asimismo ilegal (por contravenir los artículos 2°, 3° inciso segundo, y 10 de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado).

Es que, más aún, infringe el principio de supremacía constitucional, Porque aceptar la negación que lleva envuelta el referido el inciso tercero del artículo 53, implicaría admitir que una simple ley, como es la Ley N° 19.880, que únicamente versa sobre los "procedimientos administrativos" y que -por ello- encuentra su anclaje en el N° 18 del artículo 63 constitucional ("solo son materias de ley: las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública"), a pesar de tratar esta única materia y con ese acotado alcance, puede llegar a producir el efecto de negar las potestades jurisdiccionales que le asisten a los tribunales del Poder Judicial, para conocer de aquellas acciones constitucionales (como el recurso de protección y la acción de nulidad de derecho público) y legales (como son todos los contencioso-administrativos especiales) que los particulares pueden entablar en contra de los actos de la Administración del Estado.

Una consecuencia tan exorbitante como esta, ni siquiera válida en los Estados de Excepción Constitucional, de que una simple ley administrativa puede cohibir el



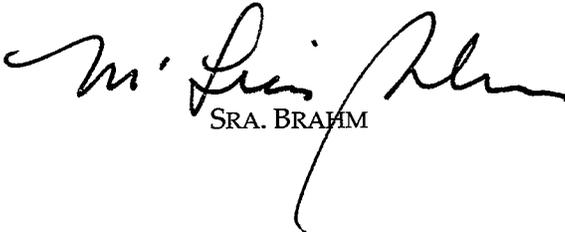


ejercicio de las atribuciones que la Carta Fundamental y las pertinentes leyes orgánico constitucionales han radicado en los tribunales, no requiere más argumentos para ser repudiada.

Redactó la sentencia el Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN y la disidencia, el Ministro señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 7221-19-INA


SRA. BRAHM

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

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.