

Santiago, once de mayo de dos mil veintitrés.

Vistos:

Que, en estos autos ingreso Corte Rol N° 16.149-2022, caratulados "Díaz Yubero Rodrigo con Ilustre Municipalidad de Valparaíso" sobre reclamo de ilegalidad, la parte reclamante dedujo recursos de casación en la forma y en el fondo en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Valparaíso que rechazó la acción deducida.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

I.- En cuanto al recurso de casación en la forma

Primero: Que el recurso de nulidad formal denuncia que el fallo incurrió en el vicio contemplado en el N° 5 del artículo 768 en relación con el artículo 170 N° 4, ambos del Código de Procedimiento Civil, por haber omitido las consideraciones de hecho o de derecho que sirven de fundamento a la sentencia, teniendo en cuenta que aun cuando se hizo referencia a la manera en que se configuraba la ilegalidad reclamada, los sentenciadores concluyeron que aquello no fue abordado por el reclamante, lo cual no resulta ser efectivo, así como tampoco se hicieron cargo de todas las alegaciones



formuladas en el reclamo de ilegalidad, de tal suerte que aquello ocasionó la configuración de la causal en cuestión.

Segundo: Que debe apuntarse que, si bien de acuerdo al artículo 766 inciso 2° del Código de Procedimiento Civil, el recurso de casación en la forma procede respecto de las sentencias que se dicten en los juicios o reclamaciones regidos por leyes especiales -salvo respecto de aquellos que expresamente indica-, lo cierto es que el inciso segundo del artículo 768 del cuerpo de normas precitado limita las causales de nulidad formal aplicables a esta clase de juicios, disponiendo que solo podrá fundarse en alguna de las indicadas en los números 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° y 8° de este artículo y también en la del número 5°, cuando se haya omitido en la sentencia la decisión del asunto controvertido.

Tercero: Que, de lo expuesto, fluye que el vicio alegado contemplado en el artículo 768 N° 5 del Código de Procedimiento Civil, en relación con el artículo 170 N° 4 del referido cuerpo legal, como fundamento del recurso interpuesto, resulta ser improcedente, puesto



que se está en presencia de un juicio regido por una ley especial.

Cuarto: Que, en consecuencia, el recurso de casación en la forma entablado deberá ser desestimado por inadmisibile.

II.- En cuanto al recurso de casación en el fondo

Quinto: Que el arbitrio de nulidad sustancial denuncia la infracción de los artículos 19 a 24 del Código Civil, en relación con los artículos 1, 3, 4, 5, 93, 97, 99 y 151 letra a) de la Ley Orgánica de Municipalidades, el artículo 70 de la Ley N° 20.500 y los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental, toda vez que la correcta interpretación de las normas que regulan la actividad municipal, torna evidente la ilegalidad de la conducta de la recurrida, al dictar una Ordenanza Municipal sobre la participación ciudadana en el proceso constituyente. En efecto, expone que la labor encomendada a los municipios radica en la satisfacción de las necesidades de la comunidad local, abordando desde distintas aristas las materias propias del interés comunal, sin que resulte posible la intervención de dicho organismo en un asunto de



connotación nacional como ocurre con el proceso constituyente.

Sexto: Que, para la adecuada comprensión del asunto, cabe consignar que el actor deduce reclamo de ilegalidad, mediante el cual expone que la reclamada emitió una Ordenanza Municipal sobre la participación ciudadana en el proceso constituyente, aprobada por el Decreto Alcaldicio N° 2.023 de 6 de agosto de 2021, soslayando que tal acto administrativo se extiende a materias que no forman parte de las competencias de los municipios, destinando recursos de distinta índole a asuntos que no son propios de la satisfacción de las necesidades de la comunidad local, involucrándose en la gestión de temas que la Ley Orgánica no reconoce como parte de la administración a cargo de los municipios, tales como la realización de audiencias públicas, la creación de mesas de trabajo sectoriales, plebiscitos comunales, entre otros, e incluso introduciendo principios no reconocidos a nivel nacional o que no guardan relación con las atribuciones municipales.

Séptimo: Que los sentenciadores rechazan el reclamo de ilegalidad interpuesto, esgrimiendo las siguientes argumentaciones:



No se advierte el interés general que invoca el reclamante para sostener la presente acción, en vista que lo hace consistir en la condición de vecino y trabajador de la comuna, obviando que el acto impugnado fue emitido en favor de todos los habitantes de la comuna de Valparaíso.

Por otra parte, los sentenciadores echan en falta la ilegalidad que la ley exige tratándose de este tipo de reclamos, puesto que las alegaciones del reclamante más bien se relacionan con su disconformidad con las políticas públicas adoptadas por el municipio, desde que, en su concepto, existen otras prioridades que tal órgano debe gestionar. Sin embargo, acorde con lo dispuesto en los artículos 1 y 93 de la Ley N° 18.695, los artículos 1, 118 y 119 de la Carta Fundamental y el artículo 70 de la Ley N° 18.575, los jueces concluyen que la participación ciudadana constituye un derecho fundamental, debiendo los municipios disponer los mecanismos necesarios para su materialización, lo cual, en la especie, se cumple a través de la "Ordenanza de Participación Ciudadana en el Proceso Constituyente".

En relación al cuestionamiento acerca de la introducción de ciertos principios, como la



plurinacionalidad que se reconoce en el artículo 2° letra b) de la Ordenanza, establecen que ello no es sino el reflejo de la participación que en el proceso constituyente deben tener las personas que se identifican con algún pueblo originario. Luego, la transparencia, el acceso y la publicidad de la información, es el resultado de plasmar en la Ordenanza, tanto aquello que se reconoce a nivel constitucional como legal, según aparece de lo dispuesto en el artículo 8 de la Carta Fundamental y la Ley N° 20.285.

Por último, se establece que los mecanismos de participación que se establecen en la Ordenanza Municipal cuestionada, guardan armonía con aquellos previstos en la "Ordenanza de Participación Ciudadana" aprobada mediante el Decreto Alcaldicio N° 3.088 de 2011, la cual no ha sido objeto de reproche, razón por la que las alegaciones del reclamante en tal sentido se diluyen.

Octavo: Que el reclamo de ilegalidad es una acción contenciosa administrativa especial consagrada por nuestro legislador en términos amplios, con el objeto de controlar la legalidad de la actuación de los



funcionarios municipales, razón por la que se concede para impugnar actos administrativos u omisiones en las que aquellos incurran, que pueden agraviar a un ciudadano particular o afectar los intereses generales de la comuna, siendo relevante precisar que el principal fin de esta acción es tutelar los derechos e intereses legítimos de aquellos.

Noveno: Que la normativa aplicable en la especie se encuentra contenida en la Constitución Política de la República. El artículo 118 establece que las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades (...). A su vez, el inciso 2° del artículo 119 dispone: "El concejo será un órgano encargado de hacer efectiva la participación de la comunidad local, ejercerá funciones normativas, resolutivas y fiscalizadoras y otras atribuciones que se le encomienden, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva".



Por su lado, el artículo 1° del DFL 1 de 2006 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades establece: "La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas".

A su turno, el artículo 3° prescribe: "Corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones privativas: c) La promoción del desarrollo comunitario".

Por su parte, el artículo 4 preceptúa en aquello que interesa al recurso en estudio: "Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: 1) El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local", describiendo en el artículo



siguiente las atribuciones esenciales de los municipios para el cumplimiento de sus funciones.

Décimo: Que, de otro lado, se debe tener presente que el artículo 93 del mencionado texto dispone: "Cada municipalidad deberá establecer en una ordenanza las modalidades de participación de la ciudadanía local, teniendo en consideración las características singulares de cada comuna, tales como la configuración del territorio comunal, la localización de los asentamientos humanos, el tipo de actividades relevantes del quehacer comunal, la conformación etárea de la población y cualquier otro elemento que, en opinión de la municipalidad, requiera una expresión o representación específica dentro de la comuna y que al municipio le interese relevar para efectos de su incorporación en la discusión y definición de las orientaciones que deben regir la administración comunal.

Con todo, la ordenanza deberá contener una mención del tipo de las organizaciones que deben ser consultadas e informadas, como también las fechas o épocas en que habrán de efectuarse tales procesos. Asimismo, describirá los instrumentos y medios a través



de los cuales se materializará la participación, entre los que podrán considerarse la elaboración de presupuestos participativos, consultas u otros”.

Bajo la misma línea el artículo 97 señala: “Cada municipalidad deberá regular en la ordenanza municipal de participación a que se refiere el artículo 93 las audiencias públicas por medio de las cuales el alcalde y el concejo conocerán acerca de las materias que estimen de interés comunal, como asimismo las que no menos de cien ciudadanos de la comuna les planteen. Exceptúanse de esta exigencia las comunas de menos de 5.000 habitantes, en las que el concejo determinará el número de ciudadanos requirentes.

Sin perjuicio de la facultad reguladora del concejo, la solicitud de audiencia pública deberá acompañarse de las firmas de respaldo correspondientes, contener los fundamentos de la materia sometida a conocimiento del concejo y, además, deberá identificar a las personas que, en un número no superior a cinco, representarán a los requirentes en la audiencia pública que al efecto se determine”.

Undécimo: Que asentado lo anterior, resulta pertinente además señalar que el artículo 82 de la Ley



N° 18.883 que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales establece: "El funcionario estará afecto a las siguientes prohibiciones: h) Realizar cualquier actividad política dentro de la Administración del Estado o usar su autoridad, cargo o bienes de la municipalidad para fines ajenos a sus funciones".

Duodécimo: Que, en este orden de ideas, se debe consignar que si bien es efectivo que los municipios constituyen corporaciones autónomas, tal autogestión no resulta ser absoluta, en vista de que se encuentra sujeta a las limitaciones propias del principio de legalidad, acorde con el cual como todo órgano de la Administración del Estado, sus acciones están sujetas tanto a la Carta Fundamental como a la normativa que de ella deriva, debiendo circunscribir su actuación dentro de los límites de sus atribuciones y funciones, a fin de satisfacer de manera eficiente las necesidades públicas a su cargo.

Décimo tercero: Que, sobre el particular, un correcto análisis normativo permite concluir que los actos del municipio relativos a la promoción de instancias de participación ciudadana dentro del



territorio comunal, es una facultad de dicha entidad en la medida que se vincule con la deliberación e identificación conjunta de las particularidades, características y necesidades de la comunidad local, sin que sea posible la implementación de mecanismos de participación para fines ajenos a los institucionales. Lo expuesto reviste la máxima relevancia, puesto que los lineamientos sobre la intervención activa de las personas y organizaciones en los procesos de toma de decisiones públicas sobre políticas, planes, programas y acciones del municipio, se encuentra supeditada al ámbito de sus competencias.

Décimo cuarto: Deberá además aclararse que de ningún modo lo anterior configura una limitación particular a la autonomía municipal, sino que, por el contrario, se condice con la posibilidad de que a través del desarrollo de una política de participación ciudadana, únicamente es posible intervenir en aquellas materias que se encuentran comprendidas dentro de las funciones y atribuciones de los gobiernos locales, en especial, aquellas de que tratan los artículos 3, 4 y 5 del DFL 1 de 2006 que fija el texto refundido,



coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Décimo quinto: Que, como se observa, los procesos de cooperación en la gestión pública que los municipios han de canalizar, se encuentran orientados a que los ciudadanos puedan contribuir a la eficacia, como también a la transparencia de la gestión local, debiendo enfatizar en términos generales y sin agotar en ello el análisis, la promoción del diálogo entre el órgano municipal y la ciudadanía local, fomentar la intervención de los ciudadanos en la resolución de problemas a nivel local, mejorar la relación entre el municipio y la sociedad civil y la implementación de acciones que fomenten el desarrollo local en conjunto con los habitantes de la comuna.

Décimo sexto: En relación a lo antedicho, no debe perderse de vista que la creación de un acto administrativo como el de la especie, aun cuando corresponde al ejercicio de la potestad normativa de las municipalidades, aquella no puede vincularse con el proceso constitucional recientemente llevado a cabo a nivel nacional, pues tal propósito en ningún caso puede ser considerado como parte del desarrollo de



actividades de interés común en el ámbito comunal, teniendo en consideración que la autonomía normativa de los entes edilicios redundará en materias de índole meramente local.

Décimo séptimo: Que de lo expuesto fluye que es efectivo que los sentenciadores yerran al considerar que el municipio puede promover a través de la emisión del acto censurado, modalidades de participación ciudadana en materias que se encuentran fuera del ámbito de sus competencias, pasando por alto que los órganos de la Administración del Estado deben someter su acción a la Constitución y las leyes, sin la posibilidad de arrogarse atribuciones distintas a aquellas que el ordenamiento jurídico le ha otorgado.

Décimo octavo: Que conforme a lo expuesto, la ilegalidad en que incurrió la Municipalidad de Valparaíso es palmaria, de modo que al no establecerlo así los sentenciadores han incurrido en un yerro jurídico infringiendo los artículos 93 y 97 del DFL 1 de 2006 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en relación con los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental.



Y de conformidad asimismo con lo que disponen los artículos 764, 765, 785 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se declara **inadmisible** el recurso de casación en la forma y **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido por el reclamante en contra la sentencia de diez de mayo de dos mil veintidós, la que por consiguiente **es nula** y se la reemplaza por la que se dicta a continuación.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra señora Ravanales.

Rol N° 16.149-2022.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E., Sr. Jean Pierre Matus A. y el Abogado Integrante Sr. Diego Munita L.





SEXXXFDKXHF

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E., Jean Pierre Matus A. y Abogado Integrante Diego Antonio Munita L. Santiago, once de mayo de dos mil veintitrés.

En Santiago, a once de mayo de dos mil veintitrés, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

