



Observatorio
Judicial

Informe N° 68

El Tribunal Constitucional abdica

— LA ACCIÓN DE INAPLICABILIDAD A LA BAJA

Agosto 2024

www.observatoriojudicial.org

1. Introducción

Los expertos que conocen bien el Tribunal Constitucional (TC), suelen repetir una frase: “el TC es un tribunal de inaplicabilidades”. Esta acción permite cuestionar la validez de una norma en un caso particular. Se usa cuando el juez o las partes creen que una norma que se está aplicando en un proceso judicial es inconstitucional y que, por lo tanto, no debería aplicarse en ese caso específico. Año tras año, el porcentaje de ingresos por acciones de inaplicabilidad supera el 90% de las causas que conoce el TC y constituyen la principal ocupación de sus integrantes.

En efecto, la acción de inaplicabilidad es crucial para la vigencia de la Constitución Política de la República (“CPR” o “Constitución”) porque actúa como el principal mecanismo de control de constitucionalidad represivo, esto es, posterior a la entrada en vigencia de las normas. Conociendo de esta acción, el TC “analiza si los antecedentes fácticos del caso específico de que se trate llevan a que la aplicación de un precepto legal al mismo genere efectos inconstitucionales”.¹ En este sentido, la acción de inaplicabilidad permite identificar vulneraciones a la Constitución en la aplicación misma de la ley, muchas de las cuales pudieron no haberse advertido durante su tramitación legislativa.

Pero, adicionalmente, la acción de inaplicabilidad permite que cualquier ciudadano cuestione la aplicación de una norma que considera contraria a la Constitución en el caso particular. De este modo, es una herramienta fundamental para la vigencia del derecho de acceso a la justicia, ya que garantiza que las personas tengan la posibilidad de acudir a los tribunales para buscar una revisión de la aplicación de leyes que consideren inapropiadas en casos que los afecten. Al permitir esta revisión, la acción de inaplicabilidad asegura que el sistema judicial constitucional sea accesible a las necesidades individuales.

Sin embargo, recientemente se ha podido observar un marcado descenso en el número de acciones de inaplicabilidad presentadas ante el Tribunal Constitucional. Como se verá en este informe, durante los años 2022 y 2023 se puede observar una caída superior al 50% en el número de acciones de inaplicabilidad presentadas, especialmente de aquellas interpuestas por personas naturales. Como se verá, este fenómeno está asociado a la modificación de la ley de control de armas, que representa un porcentaje importante de las acciones de inaplicabilidad tramitadas por el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, encontramos otro fenómeno concomitante: una marcada disminución de las acciones declaradas admisibles, así como también de las que son acogidas en definitiva. Mientras que, en 2021, el Tribunal Constitucional admitió a trámite un 82% y acogió, en definitiva, un 86% de las acciones de inaplicabilidad interpuestas, en 2023 estos porcentajes se redujeron a un 65% y un 30%, respectivamente.²

¹ Javier Couso Salas y Alberto Coddou MacManus. La naturaleza jurídica de la acción de inaplicabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: Un desafío pendiente, Revista de Estudios Constitucionales. Año 8 N° 2. Universidad de Talca, 2010, p. 410.; citado en Silva Urrutia, Paloma, “Acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad deducida por órgano legitimado: criterios adoptados por el tribunal constitucional en el periodo 2006-2017”, Cuadernos del Tribunal Constitucional N°68, año 2020, p.15.

² Datos obtenidos de la agregación de la información contenida en las cuentas públicas del Tribunal Constitucional, entre los años 2018 y 2023, disponibles en el sitio web institucional.

En otras palabras, el Tribunal Constitucional parece estar abdicando de la principal de sus funciones, al menos en términos cuantitativos: el ejercicio de la acción de inaplicabilidad.

Aunque se trata de un fenómeno incipiente, es importante llamar la atención sobre su ocurrencia, atendido el carácter abrupto del cambio de tendencia, así como la relevancia que importa la acción de inaplicabilidad para el Tribunal Constitucional. Y, si bien el presente informe hace un análisis meramente cuantitativo de estos cambios, es inevitable que un giro tan abrupto en los principales indicadores sobre la acción de inaplicabilidad se traduzca en importantes cambios jurisprudenciales. Este informe solo analiza algunos de estos cambios con fines ilustrativos, dada la imposibilidad de hacer un análisis exhaustivo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional durante el período. Tampoco se analiza el mérito de estos giros jurisprudenciales, evitando entrar en el debate sobre la corrección lógica o jurídica de los argumentos que fundamentan el cambio.

El informe constata que existen materias en las cuales el Tribunal Constitucional decretaba inaplicable las normas y ya no lo hace. Cuando esto ocurre de manera generalizada, provocando una caída cuantitativamente significativa del porcentaje de causas incorporadas a trámite y de causas acogidas, nos lleva a sostener que el cambio puede obedecer, más que al mérito de los argumentos atinente a cada materia, a un cambio de actitud de los ministros del Tribunal Constitucional respecto de la comprensión de su rol institucional, consistente en una menor disposición a ejercer la facultad de control represivo que se le encomienda al órgano.

En este sentido, con independencia de cuáles sean las razones que motivan sus fallos en cada caso, parece seguro afirmar que el Tribunal Constitucional es cada vez más reticente a declarar la inaplicabilidad de las normas contrarias a la Constitución. Con ello, no solo desdice su doctrina en diversas materias, sino que, además, envía una clara señal a la comunidad jurídica de que es poco probable que sus pretensiones sean acogidas. En respuesta, los litigantes han presentado cada vez menos acciones de inaplicabilidad, lo cual redundará en una merma del rol del Tribunal Constitucional como guardián de la Constitución en la fase de la aplicación de las normas.

Por cierto, cabe constatar que este cambio de actitud coincide con un importante cambio de integración en el Tribunal Constitucional, marcado por la salida de los ministros García, Aróstica, y Brahm y Romero en 2022, por la entrada de las ministras Yáñez y Marzi ese mismo año y el fallecimiento del ministro Pica en 2023. En cambio, la incorporación del ministro Mera a fines de 2023 y de los ministros Mery, Precht, Lagos y Peredo en 2024, no alcanzan a incidir en los datos analizados, no siendo posible anticipar si incidirán revirtiendo la nueva tendencia jurisprudencial, manteniéndola o profundizándola. Para fundamentar más esta correlación habría que hacer un análisis de las votaciones de los ministros, cuestión que este informe no intenta dado que supondría realizar un análisis exhaustivo de los fallos. Como fuere, en la tabla 1 podemos observar una línea de tiempo que da cuenta de los cambios de integración del TC.

Tabla 1. Integración histórica del Tribunal Constitucional entre 2014 y 2024³

³ En azul, los ministros que actualmente integran el Tribunal Constitucional. En gris, los ministros que lo integraron en el pasado.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Domingo Hernández											
Gonzalo García											
Iván Aróstica											
María Luisa Brahm											
Juan José Romero											
Cristián Letelier											
Nelson Pozo											
José Ignacio Vásquez											
María Pía Silva											
Miguel Ángel Fernández											
Rodrigo Pica											
Daniela Marzi											
Nancy Yañez											
Raúl Mera											
Héctor Mery											
Catalina Lagos											
Marcela Peredo											
Alejandra Precht											
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024

Tabla 1. Elaboración propia sobre información del sitio web del Tribunal Constitucional

El presente informe busca dar cuenta de este fenómeno, a la vez que alerta sobre sus implicancias. En primer lugar, se exponen sucintamente las principales normas que rigen a la acción de inaplicabilidad. Luego, se analiza cuantitativamente el comportamiento de la acción de inaplicabilidad, a partir de los datos obtenidos de la agregación de la información contenida en las cuentas públicas del Tribunal

Constitucional, entre los años 2018 y 2023, disponibles en el sitio web institucional⁴. Finalmente, se exponen de manera ilustrativa algunos cambios jurisprudenciales que dan cuenta de este fenómeno.

2. Marco normativo de la acción de inaplicabilidad

Como es sabido, antes de la reforma constitucional de 2005 la facultad de conocer las acciones de inaplicabilidad estaba entregada a la Corte Suprema. Sin embargo, debido principalmente a su falta de ejercicio, en 2005 se entregó su conocimiento al Tribunal Constitucional.

En efecto, desde entonces, la acción de inaplicabilidad está consagrada en el artículo 93 N°3 de la Constitución, detentando el Tribunal Constitucional la facultad de “resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”.

Más adelante, el inciso 11 establece que “[...] la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto. Corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley. A esta misma sala le corresponderá resolver la suspensión del procedimiento en que se ha originado la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad”.

A partir de esta disposición, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha identificado cinco elementos indispensables para admitir a trámite una acción de inaplicabilidad:

- a) que la solicitud sea formulada por una de las partes o por el juez que conoce del asunto;
- b) que se indique la existencia de una gestión pendiente;
- c) que la aplicación del precepto legal en cuestión pueda resultar decisivo en la resolución del asunto;
- d) que la impugnación esté fundada razonablemente; y,
- e) que se cumplan los demás requisitos legales.⁵

Como se puede observar, se trata de requisitos más bien formales, incluso el requisito de que la impugnación esté fundada razonablemente. En efecto, el Tribunal Constitucional ha desarrollado criterios bastante precisos para determinar cuando esto ocurre. Por ejemplo, la solicitud debe indicar normas legales precisas y no textos legales completos. Tampoco pueden formularse solicitudes que corresponden a los jueces del fondo. Asimismo, se requiere explicar el modo en que la aplicación al caso concreto de

⁴ <https://www2.tribunalconstitucional.cl/publicaciones/cuenta-publica/>

⁵ <http://e.tribunalconstitucional.cl/resultado/Inciso--647--5479/>

una norma contradice la Constitución⁶. En suma, se trata de un requisito cuyo control es más bien formal, sin pronunciarse sobre el fondo.

Ahora bien, la consecuencia de una sentencia estimatoria de inaplicabilidad es la prohibición para el juez de la gestión pendiente de aplicar el precepto legal declarado inconstitucional, pero solo en ese proceso específico. Sin embargo, dicha norma sigue vigente dentro del ordenamiento jurídico. Es decir, el precepto solo se considera "derogado" respecto al proceso que motivó la solicitud de inaplicabilidad. Así, la inaplicabilidad produce efectos limitados, consistentes en el mandato prohibitivo al juez del fondo. Finalmente, cabe señalar que el juez de la gestión pendiente es el principal destinatario del fallo estimatorio, ya que las partes del proceso de inaplicabilidad solo podrán verificar posteriormente si el juez cumplió con lo dictaminado por el Tribunal Constitucional.

3. Análisis cuantitativo de la evolución de la acción de inaplicabilidad entre 2018 y 2023

El primer resultado que llama la atención es la abrupta caída en los ingresos de acciones de inaplicabilidad durante los años 2022 y 2023. En efecto, **en el gráfico N°1 podemos observar que, si en 2021 el Tribunal Constitucional tramitó 2.606 causas por este concepto, en 2023 este número se había reducido a 1.103, es decir, menos de la mitad.**

Cabe hacer presente que, como se señala en la Cuenta Pública del Tribunal Constitucional de 2022, parte importante de la disminución de los ingresos se explica por la modificación que la Ley N°21.412 efectuó de la ley N°18.216, en materia de control de armas, lo que explica la caída entre 2021 y 2022. De hecho, de los 2606 ingresos totales en 2021, 1.515 se dirigieron contra la ley de control de armas.⁷ Con todo, en 2023 podemos observar que prosigue la tendencia a la baja, aunque de manera mucho más moderada.

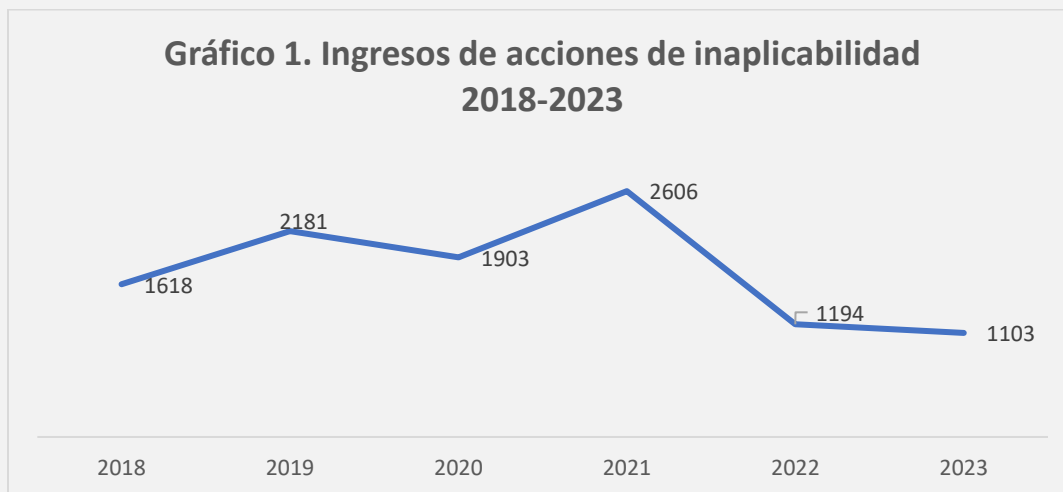


Gráfico 1. Elaboración propia a partir de la información contenida en las cuentas públicas del TC.

Ahora bien, al desagregar los ingresos según el tipo de requirente, podemos obtener una visión más clara del fenómeno. En efecto, como se puede observar en el gráfico N°2, la principal caída en el número de ingresos por acciones de inaplicabilidad se encuentra entre los requirentes que son personas naturales,

⁶ Para un análisis más pormenorizado, se recomienda el artículo: Massmann, N, "La admisibilidad del recurso de inaplicabilidad: a tres años de la reforma", Revista *Ius et Praxis*, año 15 N°1, Estudios constitucionales vol.17 no.1 Santiago jul. 2019.

⁷ Cuenta Pública del Tribunal Constitucional, 2022, disponible en: <https://www2.tribunalconstitucional.cl/publicaciones/cuenta-publica/>

que pasaron de presentar 2.170 acciones de inaplicabilidad en 2021 a solo 717 en 2023, es decir, menos de la mitad. Asimismo, las personas jurídicas también han visto una baja en el número de acciones presentadas, pero de manera mucho más moderada. En cambio, los municipios, otras entidades públicas y los jueces que conocen de la causa no han modificado el número de acciones de inaplicabilidad presentadas durante el período.

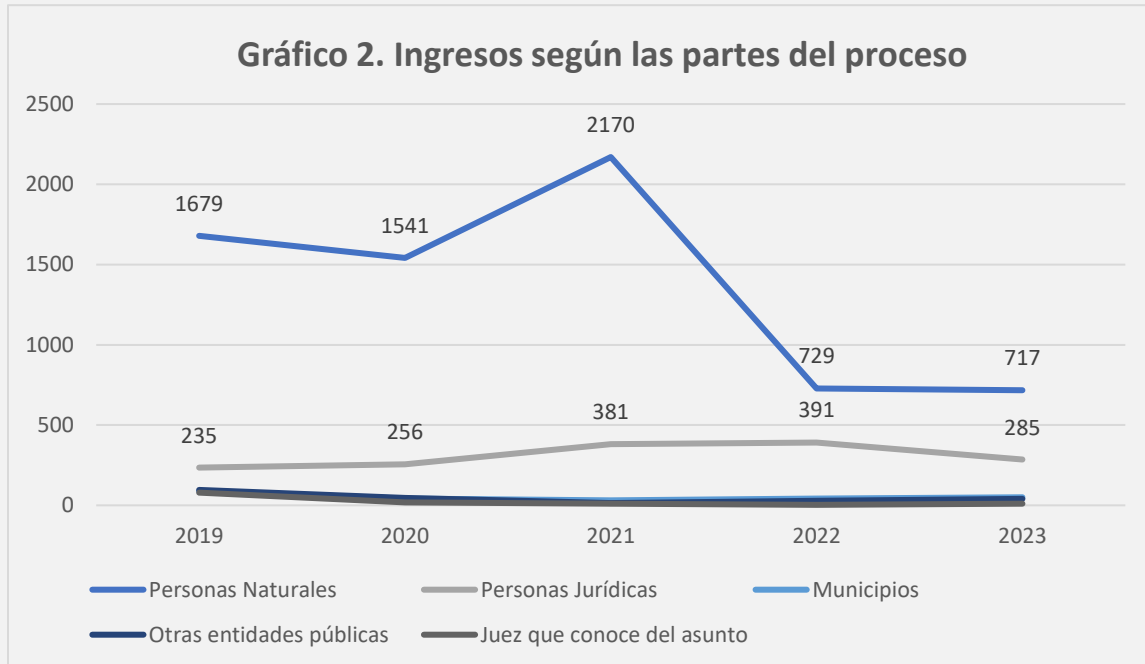


Gráfico 2. Elaboración propia a partir de la información contenida en las cuentas públicas del TC.

Ahora bien, al analizar la proporción entre causas declaradas admisibles e inadmisibles, podemos advertir una caída notoria en el porcentaje de causas declaradas admisibles durante los años 2022 y 2023. De este modo, si entre 2018 y 2021 el porcentaje de causas declaradas admisibles rondaba entre un 84 y un 82%, en 2023 alcanzaron un 65%. Se trata de un dato curioso, toda vez que, como señalamos anteriormente, el análisis de admisibilidad que realiza el Tribunal Constitucional es meramente formal y no debiera variar sustancialmente de un año a otro.

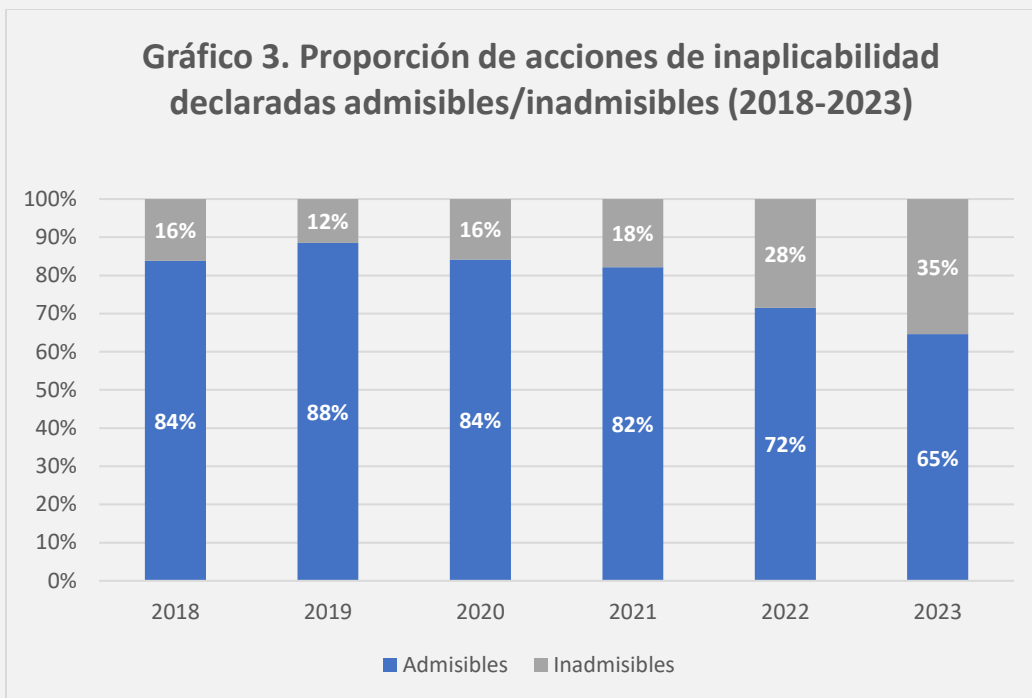


Gráfico 3. Elaboración propia a partir de la información contenida en las cuentas públicas del TC.

El gráfico N°4 muestra una variación significativa en el número de sentencias de inaplicabilidad dictadas por el Tribunal Constitucional durante los años 2022 y 2023. Aunque cada año se dictan sentencias en procesos iniciados en años anteriores, la mayoría de las sentencias de inaplicabilidad se dicta en el mismo año en que se ingresa la causa a tramitación, aunque en proporciones variables. Por lo tanto, la disminución de la actividad jurisdiccional del Tribunal Constitucional en materia de inaplicabilidad está directamente relacionada con la reducción de ingresos de causas durante dicho período, como se observó en el gráfico N°1.

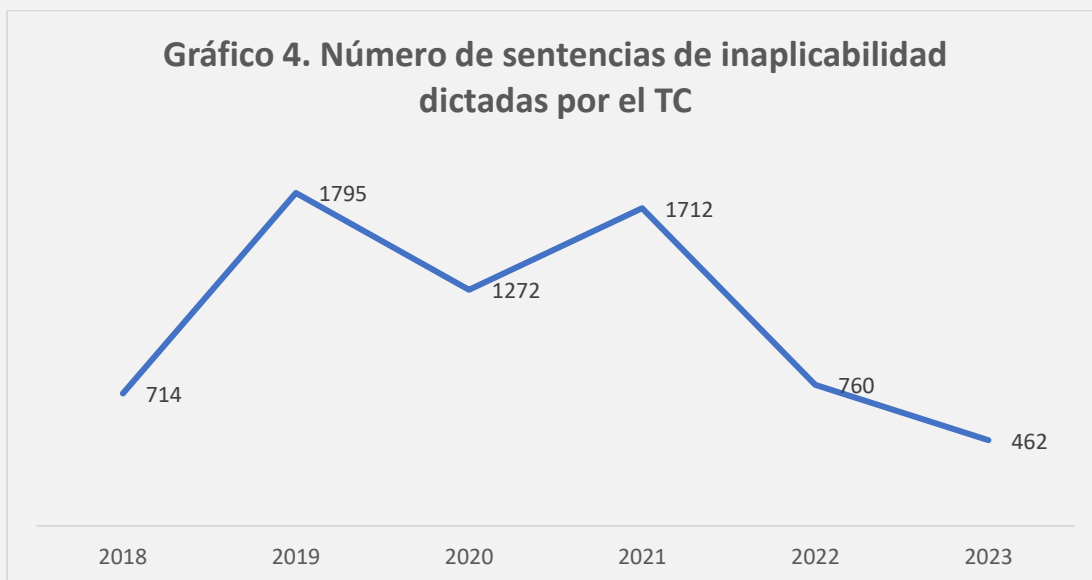


Gráfico 4. Elaboración propia a partir de la información contenida en las cuentas públicas del TC.

Más interesante, en cambio, resulta observar los resultados de las sentencias de inaplicabilidad. En efecto, como muestra el gráfico N°5, durante los años 2022 y 2023 podemos notar un fuerte cambio jurisprudencial, que se traduce, por primera vez, en que el Tribunal Constitucional rechaza más de la mitad de las solicitudes de inaplicabilidad que conoce. Así, si entre 2018 y 2021 el porcentaje de causas acogidas oscilaba entre un 76% y un 86%, en 2022 se redujo a un 48%. **Más aún, en el año 2023 el Tribunal Constitucional rechazó prácticamente dos de cada tres solicitudes de inaplicabilidad.**

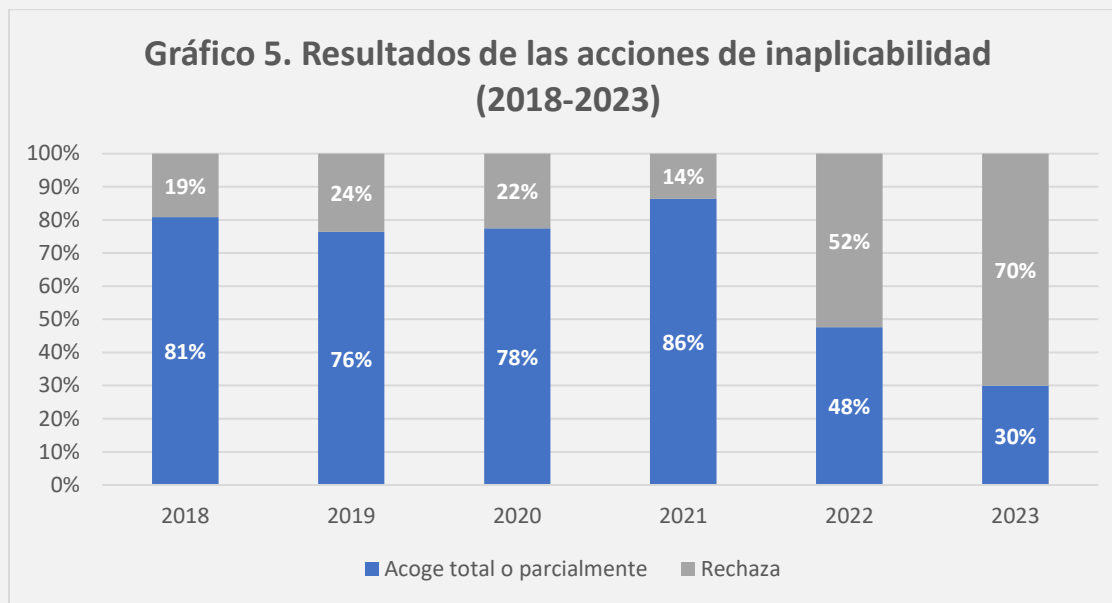


Gráfico 5. Elaboración propia a partir de la información contenida en las cuentas públicas del TC.

4. Algunos cambios jurisprudenciales

Como se señaló anteriormente, es inevitable que un cambio cuantitativo de la envergadura descrita en el apartado anterior se traduzca en importantes giros jurisprudenciales. Para describir y evaluar los cambios descritos haría falta un análisis extenso y exhaustivo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, evaluando, además, el mérito de las razones dadas por el órgano para modificar su doctrina y los patrones de votaciones que se producen. Obviamente, ese no es el objetivo de este informe.

Con todo, de manera meramente ilustrativa, a continuación, se señalan cuatro materias en las cuales el Tribunal Constitucional ha dado un importante giro jurisprudencial. Como se verá, en todos los casos se trata de líneas jurisprudenciales que tendían a declarar la inaplicabilidad de las normas impugnadas y que ahora se decantan por rechazar las acciones:

a. En materia procesal penal: la decisión de no perseverar

El Tribunal Constitucional había establecido que el ejercicio de facultad del Ministerio Público, contenida en el artículo 248, letra C), del Código Procesal Penal, de no perseverar en el procedimiento, contradice el derecho constitucional de la víctima a querellarse. En consecuencia, el querellante puede proseguir con el procedimiento y forzar la acusación⁸.

⁸ A modo de referencia, ver STC 2939-20

Sin embargo, esta tendencia se ha revertido amparado en que el Ministerio Público tiene la exclusividad de la investigación de los hechos constitutivos de delito, no siendo posible cuestionar el sistema acusatorio por medio de la acción de inaplicabilidad⁹.

b. En materia de transparencia

Originalmente, el Tribunal Constitucional estimó que el artículo 8 de la Constitución no hace público todo aquello que el Estado tenga o posea, sino solo los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos que utilicen. Por lo tanto, la ampliación legislativa de este concepto excede el ámbito de publicidad fijado por el legislador¹⁰.

Pero, luego, el Tribunal Constitución cambió su postura, señalando, en vez, que el artículo 8 de la Constitución no establece un techo y que la ampliación legislativa del ámbito de publicidad es compatible con los principios constitucionales¹¹.

c. En materia de contratación con el Estado

El Tribunal Constitucional había declarado la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 4°, inciso primero, segunda parte, de la Ley N°19.886, Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. El tribunal consideró que esta norma, al imponer una inhabilidad absoluta para contratar con la Administración del Estado por haber sido condenado en materia laboral, vulnera la garantía de igualdad ante la ley y el derecho al debido proceso. Se estimó que la sanción es excesivamente gravosa y que se aplica de manera automática, sin permitir un juicio previo para evaluar su pertinencia o duración. Además, la norma es considerada susceptible de aplicación indiscriminada, lo que podría generar abusos¹².

Sin embargo, el Tribunal volvió sobre sus pasos y ahora defiende la legitimidad de la medida, señalando que su propósito es asegurar la integridad de las contrataciones públicas y proteger los derechos de los trabajadores, dentro del marco establecido por la Constitución y la normativa laboral¹³.

d. En materia de urbanismo y construcción

El Tribunal Constitucional había estimado que la amplitud de las sanciones establecidas en el artículo 20 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones atentaba contra el principio de proporcionalidad, pues carece de criterios y pautas objetivas para su aplicación¹⁴.

Pero, con posterioridad, el Tribunal Constitucional modificó su postura, señalando que el presupuesto de la obra es un parámetro objetivo para el pago de permisos y para el establecimiento de sanciones, reduciendo el margen de discrecionalidad¹⁵.

⁹ A modo de referencia, ver STC 12453-21

¹⁰ A modo de referencia, ver STC 9907-20

¹¹ A modo de referencia, ver STC 12493-21

¹² A modo de referencia, ver STC Rol N 8820-20.

¹³ A modo de referencia, ver STC Rol 13441-2022.

¹⁴ A modo de referencia, ver STC Rol 10922-21.

¹⁵ A modo de referencia, ver STC 12158.

5. Conclusión

El presente informe ha analizado la evolución reciente de las acciones de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional, destacando un fenómeno notable: la abrupta caída en la cantidad de estas acciones entre 2022 y 2023. Los datos indican una disminución significativa, pasando de 2.606 causas tramitadas en 2021 solo 1.103 en 2023. Este descenso se debe en buena medida a la modificación de la ley de control de armas y se refleja, principalmente, en la menor cantidad de acciones presentadas por personas naturales, cuyo número cayó a menos de la mitad durante el mismo período. Pero, además, se ha observado un aumento en el porcentaje de causas declaradas inadmisibles, que pasó del 12-16% en años anteriores a un 35% en 2023. En cuanto a los resultados de las sentencias, el Tribunal ha rechazado un porcentaje cada vez mayor de solicitudes de inaplicabilidad, llegando a rechazar casi dos tercios de las presentadas en 2023, una cifra sin precedentes.

Estos datos no solo evidencian un cambio cuantitativo, sino también cualitativo en la función del Tribunal Constitucional. La disminución en la admisibilidad y de sentencias que acogen las acciones de inaplicabilidad podría reflejar un cambio en la interpretación y aplicación de la normativa constitucional por parte del Tribunal. Este cambio coincide con una renovación significativa de sus miembros, sugiriendo que la nueva composición podría estar influyendo en una mayor reticencia a declarar la inaplicabilidad de normas. En efecto, es improbable que un cambio abrupto y generalizado de tendencia se deba únicamente al mérito de cada debate jurisprudencial. Más bien, el giro parece indicar un profundo cambio en la comprensión de los ministros sobre el rol del Tribunal Constitucional, en general, y del control represivo de constitucionalidad, en particular.

Así, este fenómeno plantea preguntas sobre el futuro de la acción de inaplicabilidad como herramienta de control constitucional y acceso a la justicia. Si esta tendencia se mantiene, podría significar una reducción en la efectividad del Tribunal como guardián de la Constitución, con implicancias profundas para la vigencia del Estado de derecho y la protección de los derechos fundamentales en Chile.

Además, la evolución descrita invita a reflexionar sobre la conveniencia de concentrar el control de constitucionalidad en un órgano específico como el Tribunal Constitucional. La ventaja de este control concentrado es que permite una interpretación unificada de la Constitución, contribuyendo a la seguridad jurídica y evitando decisiones contradictorias. Sin embargo, si el Tribunal se limita excesivamente en sus atribuciones y se muestra reticente a ejercer su rol, podría aumentar la presión para que el control de constitucionalidad se desplace hacia la judicatura ordinaria. Un control difuso, en manos de múltiples jueces, presenta riesgos significativos para la coherencia y estabilidad del sistema legal. La falta de un criterio unificado podría llevar a interpretaciones divergentes y decisiones inconsistentes, socavando la seguridad jurídica y generando incertidumbre para los ciudadanos y las instituciones¹⁶.

Por tanto, es fundamental que el Tribunal Constitucional mantenga un equilibrio adecuado en el ejercicio de sus facultades. Un enfoque demasiado restrictivo podría no solo debilitar su papel protector en el sistema constitucional, sino también transferir esa responsabilidad a la judicatura ordinaria, que puede no estar igualmente equipada para manejarla con la uniformidad y el rigor necesarios. La estabilidad del sistema legal y la protección efectiva de los derechos fundamentales dependen, en gran medida, de que el Tribunal Constitucional desempeñe plenamente su función como guardián de la Constitución, sin abdicar de su deber institucional.

¹⁶ Para mayor profundidad, se recomienda la lectura de “El recurso de protección como instrumento del activismo judicial”, disponible en: <https://observatoriojudicial.org/2024/03/el-recurso-de-proteccion-como-instrumento-del-activismo-judicial-es-el-titulo-de-un-informe-publicado-por-el-observatorio-judicial/>