

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 06 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2021

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2021.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piripiri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

CHILE UN MODELO PROBLEMÁTICO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA QUE SE AFIANZA EN TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS ESPECIALES*

CHILE A PROBLEMATIC MODEL OF ADMINISTRATIVE JUSTICE THAT IS STRENGTHENED IN SPECIAL ADMINISTRATIVE COURTS

Gladys Camacho Cépeda¹

Data da Submissão: 15/01/2021

Data da Aprovação: 23/02/2021

RESUMEN: El trabajo plantea que la institucionalidad vigente no resuelve, adecuadamente, ni en todos los casos, las controversias con la Administración del Estado garantizando los derechos de las personas, lo que ocasiona un trato discriminatorio en el acceso a la justicia. Tampoco existe un mecanismo general de solución de los conflictos que se generan al interior de la propia Administración. En consecuencia, es aún necesario emprender un proceso que sienta las bases generales para una justicia administrativa coherente y permita superar la situación de alta dispersión actual.

PALABRAS CLAVE: justicia administrativa –derecho a tutela jurisdiccional– tribunales especiales

ABSTRACT: The work states that the current institutionality does not resolve, adequately, or in all cases, disputes with the State Administration guaranteeing the rights of people, which causes discriminatory treatment in access to justice. There is also no general mechanism for resolving conflicts that arise within the Administration itself. Consequently, it is still necessary to undertake a process that lays the general foundations for a coherent administrative justice and allows to overcome the current highly dispersed situation.

KEYWORDS: administrative justice - right to judicial protection - special courts

La experiencia chilena, más allá de las críticas a que pueda hacerse acreedora, en la práctica demuestra fehacientemente que la omisión de sincerar el establecimiento de tribunales contencioso administrativos llamados a juzgar los conflictos jurídicos que suscita el actuar de la Administración Pública, induce a desarrollar severas patologías.
Rolando Pantoja B.²

¹ Profesora Asociada de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho - Universidad de Chile

² Rolando PANTOJA BAUZÁ, “La Experiencia Chilena en Materia de Justicia Administrativa”, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) -Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2013 pp. 10-11.

I. INTRODUCCIÓN

Existe consenso en Chile que se carece de una justicia administrativa con competencia general³. El problema radica en que la institucionalidad vigente no contempla mecanismos que resuelvan, adecuadamente, ni en todos los casos, las controversias con la Administración del Estado garantizando los derechos de las personas, con un efectivo y oportuno control jurisdiccional sobre la actuación de este poder público. Tampoco existe un mecanismo general de solución de los conflictos que se generan al interior de la propia Administración lo que ha desembocado en salidas falsas para resolver estas controversias⁴. No hay un modelo concreto ni un diseño general para solucionar las controversias que se presentan entre el Estado y los particulares o los conflictos que se generen al interior de la Administración. La alta dispersión de la institucionalidad montada para conocer de los conflictos con la Administración afecta la calidad de la justicia administrativa, pues no se dan las condiciones para que el resultado de ese conjunto de órganos desemboque en una jurisdicción plenaria y efectiva, al no existir un sistema sino más bien un simple ensamblaje con vocación laberíntica. La situación actual de la justicia administrativa impide la construcción de una jurisprudencia que al estabilizarse despliegue su máxima eficacia como fuente material de interpretación del ordenamiento jurídico administrativo que, en un sentido amplio, implica todos los sectores en los que los ciudadanos se desenvuelven y en los que las administraciones actúan, con la consiguiente afectación a la seguridad jurídica y

³ Aylwin destaca esa aspiración incumplida del siguiente modo: “Los hombres de derecho, particularmente los especialistas en Derecho administrativo siempre hemos sido coincidentes en la idea de que debe regir un mecanismo general de justicia en materia contenciosa administrativa”. Arturo AYLWIN AZÓCAR, “Efectos de la Reforma del Art. 38, inciso 2°, de la Constitución Política sobre régimen de lo contencioso administrativo”, *Cuadernos de Análisis Jurídico*, núm. 13, Universidad Diego Portales, 1990, p. 45. En el mismo sentido, Pedro Pierry, decepcionado constata: “Se termina el siglo XX sin tribunales contencioso-administrativos y las esperanzas, que alguna vez se tuvieron de su creación en ese siglo, se esfumaron. Se esfumó una ilusión que nació con la Constitución Política de 1925 que los dispuso en su famoso artículo 87, y que se mantuvo viva durante tres cuartas partes del siglo. Aquellos que nos hemos dedicado al derecho administrativo, como disciplina académica, hemos vivido toda nuestra vida universitaria en gran parte vinculada a este problema y, duro es decirlo, estoy llegando a estas alturas a la conclusión que finalmente no se establecerán”. Pedro PIERRY ARRAU, “Tribunales Contencioso-Administrativos”, en *Revista de Derecho*, Consejo de Defensa del Estado, Año 1, N° 2, Santiago, 2000, p. 1. Por otra parte, la Excma. Corte Suprema ha reiterado su preocupación por “el dispar tratamiento de los procedimientos de reclamación existentes contra actos de carácter administrativo”, ello se encuentra consignado en el numeral VIII de su declaración con la que finalizó sus Jornadas de Reflexión del año 2014. CORTE SUPREMA, Acta N° 187-2014, Declaración XVII Jornadas de Reflexión de la Corte Suprema, Chillán, Chile, 2014, p. 9.

⁴ Esta carencia ha producido que el recurso de protección, devenido en el principal medio de defensa del ciudadano frente a la Administración, también ha derivado en medio de defensa de un servicio público frente a otro. Este el caso de la Municipalidad de Zapallar frente a la Contraloría General, en cuya resolución la Corte Suprema ha dejado claro que: “siendo las Municipalidades personas jurídicas de derecho público autónomas nada obsta a que, si sus derechos son vulnerados por actos administrativos de otros órganos de la Administración, tanto activa como de control, puedan recurrir de protección ante los tribunales superiores de justicia”. Sentencia Corte Suprema, Rol N° 2791-2012, de fecha 3 de julio de 2012.

a los derechos de las personas. Más aún, muchos de estos órganos son de naturaleza administrativa lo que significa que una parte importante de la tutela jurisdiccional de la Administración recae en el mismo poder público. Los tribunales administrativos consagran una situación de privilegio en las materias que son de su competencia, muchas de ellas de alto interés económico, propiciando un trato discriminatorio en el acceso a la justicia para todos aquellos, básicamente el ciudadano común, cuyos asuntos de interés no se encuentran entre los que conocen los tribunales especiales. Trataré de defender esta tesis en el presente trabajo.

II. LA OPCIÓN CONSTITUCIONAL DE PLURALIDAD DEL EJERCICIO JURISDICCIONAL COMO ANTECEDENTE DE LA SITUACIÓN ACTUAL.

Que el actual artículo 38, inciso 2° de la CPR, no contemple los “tribunales contencioso-administrativos” como órganos competentes para conocer los reclamos contra la Administración del Estado, no resuelve el debate sobre si de acuerdo con la Constitución la competencia del contencioso administrativo corresponde al Poder Judicial. Sobre ello hay planteamientos muy dispares. Se discute si la atribución al Poder Judicial de conocer “*las causas civiles y criminales*”, contemplada en el artículo 76 de nuestra Carta Fundamental, le confiere una competencia general y exclusiva para resolver la materia contenciosa administrativa. A este respecto, un sector de la doctrina es de la opinión que la Constitución Política establece un sistema que conlleva la unidad de jurisdicción en el Poder Judicial⁵, retomando el planteamiento judicialista al que adscribía la

⁵ En esta clasificación se puede situar a Eduardo Soto, Gustavo Fiamma y Hugo Caldera; quienes son fervientes defensores de la unidad jurisdiccional, recogiendo los argumentos de la CENC y dando relevancia al derecho de gozar a una igual protección de la ley que conlleva la necesaria existencia de un tribunal competente para conocer de las pretensiones junto al principio de inexcusabilidad de los tribunales. Eduardo SOTO KLOSS, “La invalidación de los Actos Administrativos en el Derecho Chileno”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo LXXXV, N° 3, Santiago, 1988; Gustavo FIAMMA OLIVARES, “El control de constitucionalidad de los actos administrativos”, *Gaceta Jurídica*, N° 64, año X, Santiago, 1985; y Hugo CALDERA DELGADO, “Competencia de los tribunales ordinarios sobre los actos y omisiones de los órganos de la administración del Estado”, *Gaceta Jurídica*, año IX, núm. 52, Santiago, 1984. Más recientemente, Andrés Bordalí opta por la unificación del ejercicio de la función jurisdiccional en tribunales que pertenezcan al Poder Judicial porque en ellos se dan las garantías orgánicas necesarias para la independencia e imparcialidad: “En el caso de Chile hemos visto que los tribunales que resuelven los contenciosos civiles estrictamente considerados y algunas otras causas civiles en un sentido amplio como ocurre por ejemplo con las causas laborales, así como las criminales, están perfectamente regulados como tribunales independientes sujetos a un mismo estatuto orgánico. Sin embargo, algunos de los órganos que resuelven asuntos civiles en un sentido amplio, como sucede con los de orden administrativo, están vinculados a los órganos políticos y administrativos... por lo que solo se da el primer aspecto legitimador, el del conocimiento técnico. Falta, no obstante, en esos casos el segundo elemento legitimador que parece ser esencial para el ejercicio de la función jurisdiccional, cual es la independencia”. Andrés BORDALÍ SALAMANCA, “Organización Judicial en el Derecho

Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC)⁶. En sentido contrario, se sostiene que la Constitución permite que el legislador atribuya jurisdicción a tribunales que no integren el Poder Judicial⁷ y más aún hay quien sostiene que la Constitución admite la existencia de tribunales que no están sujetos a la Corte Suprema, ni en la revisión jurisdiccional, ni a la tutela directiva, correctiva y económica de ésta⁸.

La Constitución Política atribuye el juzgamiento de las cuentas públicas a un órgano administrativo, como la Contraloría General de la República. Por otro lado, también es incontrovertible que ha instituido la función jurisdiccional distribuyendo competencias especiales a órganos autónomos que se ocupan de la justicia electoral y la justicia constitucional. Complementariamente, en el ámbito político la Carta Fundamental prevé que el Senado se pueda constituir en órgano juzgador de las acusaciones formalizadas por la Cámara de Diputados. Si bien ha de reconocerse que la atención que presta el constituyente al Poder Judicial es más amplia, no se puede desconocer que la función jurisdiccional no está radicada de forma exclusiva en los tribunales que integran el Poder Judicial. En consecuencia, se puede afirmar que la Constitución Política de la República ha optado por distribuir el poder de juzgar en diversos órganos, según la materia concreta.

De esto, surge la interrogante de si el legislador puede crear otros tribunales especiales diferentes a los ya establecidas en la Constitución. La respuesta a esta pregunta es conflictiva, particularmente, en lo que se refiere a la justicia administrativa, pues como se verá más adelante no hay consenso sobre esta importante materia. En muchos casos, la respuesta depende de la perspectiva de lo que se considera más apropiado, estimando qué alternativa atiende con más propiedad a los principios de independencia e imparcialidad y a las exigencias del debido proceso. Sin embargo, es bastante discutible que el ordenamiento constitucional vigente determine que la materia contencioso-administrativa esté radicada exclusivamente en el Poder Judicial. Para

Chileno: un poder fragmentado”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36 N° 2, Santiago, 2009, pp. 241-242.

⁶ Rolando PANTOJA BAUZÁ, “El artículo 38, inciso 2°, de la Constitución Política de la República”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia, Doctrina, Tomo C*, número 10, 2003, pp. 12-13; Rolando PANTOJA BAUZÁ, “La Inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el Estado de Chile”, en vol. Col. coordinado por Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, y Miguel LÓPEZ OLVERA, *Justicia Administrativa*. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 401.

⁷ Juan Colombo, subraya “Debemos dejar en claro que el mecanismo nacional es categórico en el sentido de entregar el ejercicio de la jurisdicción a los tribunales de justicia y no al poder judicial” con ello admite la existencia de órganos que están por fuera de este poder y que tienen reconocido el ejercicio de la jurisdicción, pues “es la función la que le da el carácter de tribunal al órgano y no el órgano a la función”. Juan COLOMBO CAMPBELL, “La Jurisdicción en el Derecho Chileno”, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Vol. 8, N° 8, 1968 (1968), p.5.

⁸ Este sería el caso del Panel de Expertos de la Ley General de Servicios Eléctricos. Alejandro VERGARA BLANCO, “El contencioso administrativo en materia eléctrica: naturaleza jurisdiccional de las funciones del “Panel de Expertos”, en vol. Col. coordinado por Juan Carlos Ferrada Bórquez, Lexis Nexis, Santiago, 2005, pp. 257-259.

abordar la problemática planteada ha de tenerse en cuenta varias disposiciones constitucionales que traslucen el modelo constitucional de coexistencia de pluralidad de órganos jurisdiccionales, no exclusivamente de base constitucional, sino surgidos, también, a instancia del legislador. De este modo, el legislador es convocado por el propio constituyente a crear tribunales especiales (como en el artículo 19 n° 16 párrafos 4 y 5⁹) o bien es demandado a hacerlo por iniciativa del Presidente de la República, pues éste es el único que tiene la iniciativa de ley para ello (artículo 65 inciso 3° CPR).

Lo señalado permite sostener que es correcto darle una interpretación restringida al carácter de “exclusividad” que reconoce el artículo 76 CPR al Poder Judicial, que no excluya la instauración de un sistema general del contencioso administrativo. En tal sentido, la exclusividad de la función jurisdiccional del Poder Judicial está referida de forma absoluta a las “causas civiles y criminales”, por lo que la Constitución le otorga una garantía institucional plena en estos asuntos. Así, no podrían crearse, fuera del Poder Judicial, tribunales especiales avocados a alguna de las citadas materias. Pero por otro lado, en lugar que ello diera paso a la creación de un sistema general de Justicia Administrativa, esta carencia ha sido empleada para establecer una multiplicidad de órganos administrativos encargados de resolver los conflictos con la Administración, en algunas áreas privilegiadas que se consideran de alto interés público, que en algunos casos no cumplen suficientemente con las exigencias del debido proceso, no tienen facultades para ejecutar sus decisiones y mayormente padecen de una dependencia económica en otras estructuras administrativas ligadas a la Administración activa, lo que afecta su independencia.

Es un dato palmario la existencia en nuestro sistema jurídico de órganos administrativos que ejercen función jurisdiccional. Si bien el legislador ha rehuido la definición de la naturaleza jurídica de los tribunales especiales, hay argumentos suficientes como para afirmar que se tratan de tribunales administrativos encargados de conocer y resolver las distintas reclamaciones y recursos que la ley expresamente les haya atribuido. Para explicar esta afirmación se debe considerar que, en el contexto organizativo diseñado por la Constitución, siguiendo el principio de la división de poderes, están definidos tres Órganos pilares del sistema institucional del país: el Congreso, el Poder Judicial y el Gobierno-Administración del Estado, a los que se añaden algunos organismos autónomos constitucionales. De éstos últimos, sólo los Tribunales

⁹ El artículo 19 N° 16 de la C.P.R., menciona a dos tipos de tribunales especiales con finalidades distintas, en el inciso 4° alude a “tribunales especiales establecidos en la ley” para juzgar a los profesionales no asociados a un colegio profesional; y, en el inciso 5°, se refiere a los “tribunales especiales de expertos” que deberán zanjar la negociación colectiva en los casos que haya obligación legal.

Constitucional y Electoral y el Ministerio Público, no se inscriben en ninguno de los mencionados poderes públicos por lo que tienen garantizada su entidad propia y desvinculada de ellos. En los otros casos: municipalidades, gobiernos regionales, Contraloría General y Banco Central son órganos administrativos que gozan de autonomía constitucional. En consecuencia, es razonable sostener que cualquier órgano público que el legislador cree debe adscribirse a alguno de los tres pilares de nuestra organización institucional. Los tribunales especiales de creación legislativa están fuera del Poder Judicial porque no conforman sus cuadros orgánicos¹⁰, en consecuencia, no cabe sino inscribirlos dentro de la Administración del Estado, formando parte de una dimensión que ha ido *in crescendo*, cual es la Administración juzgadora. Lo contrario sería sostener que el legislador puede crear órganos autárquicos¹¹, cosa que tampoco ha sucedido como se desprende de la gran dependencia de estos tribunales respecto de la Administración activa, tanto para cumplir o ejecutar sus decisiones¹², como en materia de gestión y asignación de recursos presupuestarios¹³.

Lo señalado nos permite sostener que los tribunales especiales han sido creados haciendo uso de la iniciativa exclusiva de proyectos de ley presidencial del artículo 65 párrafo 3° numeral 2° CPR. Esta disposición constitucional le permite al Presidente de la República proponer la creación de “servicios públicos” (y empleos rentados) los que pueden ser: fiscales, semifiscales, autónomos o empresas del Estado. De acuerdo a la LOCBGAE “los servicios públicos son órganos administrativos” (artículo 28), por lo que los tribunales especiales formarían parte de una dimensión que ha ido *in crescendo*, cual es la Administración juzgadora. En estos casos, los tribunales especiales estarían dotados de autonomía lo que alude a que en su caso la función jurisdiccional que se les atribuye la deben ejercer en calidad de “jurisdicción delegada”, pues el

¹⁰ Si bien el legislador suele disponer el sometimiento de los tribunales especiales a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, éstos no forman parte del Poder Judicial, de este modo es que se informan sus incidencias en la cuenta anual de este Poder del Estado. HUGO DOLMETSCH VERA (2016), pp. 9-10.

¹¹ José Luis LARA ARROYO, “Algunas Reflexiones sobre el Contencioso Administrativo en Chile”, en vol. Col. Coordinado por Jaime ARANCIBIA MATTAR, Juan Ignacio MARTÍNEZ ESTAY y Alejandro ROMERO SEGUEL, *Litigación Pública*, Abeledo Perrot-Legal Publishing, Thomson Reuters, Santiago, 2011, p. 73. Pareciera admitir esta posibilidad pues en su clasificación de los órganos contencioso-administrativos categoriza a algunos de ellos como: “*entes ajenos a la Administración del Estado que ejercen función jurisdiccional especial*”, fórmula que según lo que se ha expuesto es de dudosa constitucionalidad.

¹² Para ejemplo baste un botón: el artículo 6° letra B N° 6 del Código Tributario reconoce a los Directores Regionales del Servicio de Impuestos Internos la facultad de “disponer el cumplimiento administrativo de las sentencias dictadas por los Tribunales Tributarios y Aduaneros, que incidan en materias de su competencia”.

¹³ Para corroborar nuestra afirmación, nos sirve un par de ejemplos: La Ley N°20.322 contempla la Unidad Administradora de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, unidad que de acuerdo al artículo 18 de dicha Ley, es un órgano funcionalmente desconcentrado de la Subsecretaría de Hacienda otorgándosele a esta última, facultades de gestión administrativa, como el pago de remuneraciones, provisión de inmuebles, adquisición de materiales y medios informáticos, etc., y en general, la ejecución de la administración financiera de los tribunales. Por su parte, la ley N° 19.886 responsabiliza a la Dirección de Compras y Contratación Pública de proveer la infraestructura, el apoyo técnico y los recursos humanos y materiales necesarios para el adecuado funcionamiento del Tribunal.

Gobierno no puede intervenir ni incidir en la decisión de éstos, esto como definición, pero para que ello sea efectivo corresponde examinar las garantías con las que cuentan para el ejercicio de su función, lo que se verá en el siguiente apartado.

III. LOS TRIBUNALES ESPECIALES: JUDICATURAS DEBILITADAS.

La compleja situación de la justicia administrativa ha sido analizada y expuesta en diversos trabajos¹⁴. Destaca el común diagnóstico sobre la distorsión que la ausencia de una jurisdicción general especializada en esta materia ha producido en el recurso de protección, el cual ha sido transformado, en los hechos, en un recurso contencioso administrativo singular¹⁵. El panorama se completa con la existencia de un gran número de acciones o recursos especiales de impugnación de decisiones de determinadas autoridades que se ejercen en distintas sedes jurisdiccionales: desde el juzgado de letras en lo Civil, Cortes de Apelaciones, e incluso, la Corte Suprema, hasta recursos ante autoridades administrativas que son calificadas como jurisdiccionales¹⁶¹⁷, materia que ha sido examinada con atención en diversos trabajos.

¹⁴ Natalia MUÑOZ CHIU, “La Justicia Administrativa en Chile”, en vol. Col. coordinado por Rolando PANTOJA BAUZÁ, *Derecho Administrativo Chileno*, Editorial Porrúa México y Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 847-972; Alejandro VERGARA BLANCO, “Esquema del Contencioso Administrativo: su tendencia hacia un modelo mixto y situación actual del recurso de protección”, en vol. Col. coordinado por Jaime ARANCIBIA MATTAR, Juan Ignacio MARTÍNEZ ESTAY y Alejandro ROMERO SEGUEL, *Litigación Pública*, Abeledo Perrot-Legal Publishing, Thomson Reuters, Santiago, 2011, pp. 37-63; Andrés BORDALÍ SALAMANCA, “Organización Judicial en el Derecho Chileno: un poder fragmentado”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36 N° 2, Santiago, 2009, pp. 215-244; Andrés BORDALÍ SALAMANCA, Andrés, y Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ, “Las Facultades Juzgadoras de la Administración: Una involución en relación al Principio clásico de la división de poderes”, en *Revista Derecho*, vol. XIII, Valdivia, 2002, pp. 187-205; Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ, “Los Tribunales que ejercen la justicia administrativa en el Derecho chileno”, en vol. Col. Coordinado por Jaime ARANCIBIA MATTAR, Juan Ignacio MARTÍNEZ ESTAY y Alejandro ROMERO SEGUEL, *Litigación Pública*, Abeledo Perrot-Legal Publishing, Thomson Reuters, Santiago, 2011, pp. 119-150.

¹⁵ Francisco ZÚÑIGA URBINA, “Recurso de Protección y contencioso administrativo”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción N° 202, julio-diciembre, 1997, pp. 105-119; Pedro PIERRY ARRAU, “El Recurso de Protección y lo Contencioso Administrativo”, *Revista de Derecho*, N° 165, año XLIV, Santiago, 1977, pp. 153-173; Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ, Andrés BORDALÍ SALAMANCA y Kamel CAZOR ALISTE, “El Recurso de Protección como Mecanismo de Control Jurisdiccional Ordinario de los Actos Administrativos: Una respuesta inapropiada a un problema jurídico complejo”, en *Revista de Derecho*, Vol. XIV, Santiago, 2003, pp. 67-81.

¹⁶ Carlos CARMONA SANTANDER, “El Contencioso Administrativo entre 1990-2003”, en vol. Col. Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ (coordinador), *La Justicia Administrativa*, Ed. Lexis Nexis, Santiago, 2005, pp. 183-240; Hernán HIDALGO GÓMEZ, *Órganos de la Administración que ejercen jurisdicción en Chile*, Memoria para optar el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2000.

¹⁷ Una de las clasificaciones que realiza de los órganos que ejercen jurisdicción atiende al criterio de si su decisión puede o no ser recurrida ante tribunales ordinarios. Natalia MUÑOZ CHIU, “La Justicia Administrativa en Chile”, op. cit. Por su parte, José Luis Lara, clasifica los órganos contencioso-administrativos en: “i) aquellos entes propiamente administrativos (Administración activa); ii) aquellos entes administrativos con facultades

Aunque no se desconoce la importancia de la tradicional discusión sobre si la Constitución Política habilita la existencia de tribunales fuera del Poder Judicial que ejerzan jurisdicción, lo que ahora atrae nuestra atención son los problemas que conllevan la multiplicación de tribunales especiales. Estos plantean un problema constitucional de bulto irresuelto, cual es, la inexistencia de una jurisdicción administrativa general, no obstante que, como ya se ha señalado, en las dos últimas Cartas Políticas ha existido una clara intención de optar por su establecimiento¹⁸.

Brevemente, los problemas que presentan los tribunales especiales que debilitan su independencia e imparcialidad dicen relación con las siguientes características que, por lo general, son transversales en estas entidades:

1º Padecen de escasa autonomía operacional: por decisión legislativa estos tribunales quedan dependientes del apoyo en la gestión de sus recursos materiales y humanos de órganos de la Administración activa que, para más, pueden llegar a ser reclamados en esas sedes jurisdiccionales. Este es el caso de la Dirección de Compras Públicas cuyas licitaciones pueden ser recurridas ante el Tribunal de la Contratación Pública. Otro ejemplo, puede producirse en los Tribunales Tributarios y Aduaneros y la Unidad Administradora de éstos cuando conozca de reclamaciones contra servicios relacionados con la Subsecretaría de Hacienda, de la cual son órganos funcionalmente desconcentrados¹⁹.

2º Carecen de competencias para ejecutar sus decisiones: la tutela efectiva de derechos e intereses frente a la Administración reposa esencialmente en la inexcusable obligación de cumplir las resoluciones jurisdiccionales y las potestades de control de la ejecución de las mismas. Sin embargo, las leyes de creación de los tribunales especiales omiten estas facultades, quedando

jurisdiccionales; iii) aquellos entes ajenos a la Administración del Estado que ejercen función jurisdiccional especial; y v) aquellos entes propiamente arbitrales”. José Luis LARA ARROYO, “Algunas Reflexiones sobre el Contencioso Administrativo en Chile”, op.cit., p.73.

¹⁸ Entre nosotros, Rolando Pantoja ya había advertido: “extraña, por decir lo menos, la ineficacia mostrada por el legislador en el establecimiento de la Justicia Administrativa como sistema general de composición de los conflictos jurídicos administrativos que se promuevan en el país... más aún cuando la Constitución Política de la República, desde hace ya muchos años, ha instituido en Chile una Justicia Civil, una Justicia Militar, una Justicia Criminal, una Justicia Constitucional, una Justicia Electoral, una Justicia de Cuentas y consultado también la existencia de una Justicia Administrativa, sin alcanzar concreción real...El legislador ha rehuido, pues, componer los conflictos contencioso administrativos a través de sedes jurisdiccionales generales, privilegiando una casuística que ha abierto esfuerzos judiciales de generalización, surgidos de la necesidad antes que de un sentido de la institucionalidad, lo que dificulta, cuando no entrapa su fluida aplicación”. Pantoja Rolando PANTOJA BAUZÁ, “Justicia administrativa ¿tribunales ordinarios, tribunales de jurisdicción general o tribunales especiales de lo contencioso administrativa?”, en el vol. Col. coordinado por Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ, *La Justicia Administrativa*, Ed. Lexis Nexis, Santiago, 2005, p. 3.

¹⁹ Esta circunstancia la advirtió la Corte Suprema durante la tramitación de la Ley N° 20.322, mediante oficio N° 349, de 2 de noviembre de 2007.

radicados en los propios órganos de la Administración, la responsabilidad de ejecutar las sentencias. Este es el caso, por ejemplo, de los Tribunales Tributarios y Aduaneros pues es el Director Regional del Servicio de Impuestos Internos el responsable del cumplimiento administrativo de la sentencia en las materias que son de su competencia²⁰. También relacionado con la naturaleza más limitada de su decisión, está la restricción que tienen para reemplazar el contenido del acto administrativo reclamado. Así, los Tribunales Ambientales, no obstante contar con atribuciones para realizar un control de legalidad amplio, no pueden sustituir la decisión de los órganos reclamados (como en el caso de la Superintendencia de Medio Ambiente o Servicio de Evaluación Ambiental) pudiendo dar indicaciones, pero no determinar el contenido concreto de los actos anulados²¹.

3º Tienen competencias estrictas para controlar la actuación del órgano administrativo reclamado, vale decir, solo pueden controlar determinadas decisiones y solo si se enmarcan bajo los supuestos que la ley expresamente establece. Para ejemplos, baste un par de ellos en materia ambiental, en este ámbito se debe tener muy presentes las precisiones del legislador, tales como la definición de lo que se debe entender por “acto administrativo de carácter ambiental”. Además, los Tribunales Ambientales, respecto al control de las actuaciones administrativas, tienen definidas sus competencias en el artículo 17 de la Ley N° 20.600, por lo que el interesado en el caso que su recurso haya sido rechazado podrá solicitar la invalidación por defectos procedimentales (actos trámite) ante los Tribunales Ambientales, solo si su reclamo se enmarca en los supuestos de hecho comprendidos en el artículo 15 de la Ley N° 19.300.

4º Producen una gran dispersión e impiden una visión de conjunto dificultando el funcionamiento de un mecanismo que de coherencia y unidad al sistema. Los tribunales superiores, por su forma de intervención, no logran armonizar la labor creativa de derecho que esta pluralidad de tribunales realiza con profusión, dificultándose el establecimiento de estándares generales para el control y la necesaria construcción de una jurisprudencia que al estabilizarse emita directrices claras para la guía del actuar administrativo. Se produce una jurisprudencia asistemática que padece de falta de coherencia y no logra erigir criterios jurisprudenciales que sirvan de señales fiables de las decisiones futuras como fuente material de Derecho.

²⁰ Artículo 6º letra B, N° 6, Decreto Ley N° 830 del Ministerio de Hacienda, Código Tributario.

²¹ El artículo 30 de la Ley N° 20.600, prescribe el contenido de la sentencia cuando es favorable al reclamante: “La sentencia que acoja la acción deberá declarar que el acto no es conforme a la normativa vigente y, en su caso, anulará total o parcialmente la disposición o el acto recurrido y dispondrá que se modifique, cuando corresponda, la actuación impugnada. En el ejercicio de esta atribución el Tribunal no podrá determinar el contenido específico de un precepto de alcance general en sustitución de los que anulare en el caso los numerales 1) y 7) del artículo 17, así como tampoco podrá determinar el contenido discrecional de los actos anulados”.

5º Se pone en riesgo la certeza y la seguridad jurídica. La coherencia del ordenamiento jurídico administrativo requiere encontrar en la interpretación normativa soluciones no contradictorias, o al menos minimizar las antinomias. A ello contribuye una jurisprudencia estabilizada que impulse la coherencia del sistema jurídico construyendo una base común a la que se conecten las múltiples normas jurídicas, particularmente complejas, del ámbito administrativo. La existencia de pluralidad de centros de interpretación normativa que definen el sentido del texto de la ley, a los que se suman los tribunales especiales, aumenta el riesgo que las antinomias se resuelvan contradictoriamente, afectando la seguridad jurídica y los derechos de las personas.

6º Se sobrecarga la labor de los tribunales superiores, que por lo general intervienen en calidad de instancia, revisando tanto los hechos como el derecho sin limitarse a solo la corrección o la tutela de la legalidad, garantizando el derecho objetivo.

7º Se genera una situación discriminatoria para el acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, pues los ciudadanos cuyos derechos o intereses no se encuentren en el ámbito de competencia de alguno de estos tribunales especiales, no cuentan con una vía *ad hoc* para reclamar, dando lugar a un trato desigual ante el Derecho.

El Pleno de la Corte Suprema, expresando una visión crítica del panorama que presenta actualmente la justicia administrativa, como conclusión de su jornada anual de reflexión en 2014, hizo hincapié en la necesidad de superar el problema crítico que se presenta en materia procesal. A este respecto, *“se propuso –señala la Corte- adoptar una regulación única y general en este tipo de causas, teniendo en cuenta la reforma procesal civil en elaboración. Como última alternativa, y en pos de fortalecer la uniformidad y certeza en la materia, se propuso introducir una modificación legal orientada a igualar los procedimientos especiales contenciosos administrativos actualmente vigentes”*²².

Los tribunales contencioso administrativos especiales son la expresión de una salida intermedia entre las dos opciones que se encontraban como viables luego de la reforma de la Constitución aprobada por la Ley N° 18.825 de 1989, que restó del artículo 38 de la CPR las palabras *“contencioso administrativos”*²³, sin embargo, no logra superar la situación actual

²² CORTE SUPREMA, Acta N° 187-2014, Declaración XVII Jornadas de Reflexión de la Corte Suprema, Chillán, Chile, 2014, p. 10.

²³ Rolando Pantoja, refiere así las dos interpretaciones que se dio a la reforma constitucional del artículo 38 de la CPR: “En cuanto al alcance que tuvo esa reforma, mientras para el profesor Enrique Silva Cimma ‘los términos del precepto...son de una claridad, a nuestro juicio, meridiana en varios aspectos’, como en que suprimió la jurisdicción contencioso administrativa para reconocer ‘explícitamente que esos derechos –los de las personas lesionadas por la Administración- deben hacerse valer ante...los tribunales ordinarios de justicia’, para el profesor Carlos Andrade Geywitz, por el contrario, esa eliminación importó confiar ‘a la ley’ la creación de ‘los tribunales contencioso administrativos’ y suprimir de la Constitución la facultad de superintendencia que se confería a la Corte Suprema de

caracterizada por la ausencia de un sistema coherente y eficaz en materia de justicia administrativa, exacerbando el alto nivel de especialización en algunos ámbitos. Pese a la importancia de las materias contencioso-administrativas y de la clara voluntad de establecerlos por parte del constituyente de 1925 y de 1980, *“la consecuencia más patente de la inexistencia en Chile de tribunales contenciosos administrativos ha sido la proliferación de competencias especiales para la resolución de conflictos, muchas de ellas radicadas en la misma estructura de la administración”*²⁴. Surgiendo la base para el cuestionamiento de estos tribunales, concerniente a su independencia para resolver los litigios.

Al analizarse las leyes de creación de los tribunales especiales, se observa que el legislador parte del presupuesto constitucional de inexistencia de una unidad jurisdiccional que haya radicado la facultad juzgadora sobre la Administración, en exclusividad, dentro del Poder Judicial. Sin embargo, los tribunales especiales que se han creado en el último tiempo no escapan de la superintendencia de la Excm. Corte Suprema, a pesar de que en los términos de la Constitución Política esta potestad está referida exclusivamente a los tribunales que integran el Poder Judicial, es decir, aquellos que tienen competencia para conocer las “causas civiles y criminales”, como señala el artículo 76 de la CPR. Así, el legislador ha extendido, en las respectivas leyes de creación, la facultad de supervigilar de la Corte Suprema también a los tribunales especiales. No obstante, cabe poner en duda, al menos, la efectividad de la superintendencia económica que la Corte Suprema puede ejercer sobre estos tribunales, constituyéndose el reconocimiento de esta facultad, en un mecanismo paliativo en tanto que el presupuesto y administración del mismo dependen de organismos de la Administración central conectados con el Gobierno.

Los tribunales especiales han supuesto ciertos avances: cumplen con dar una tutela de derechos e intereses más ágil y expedita, con independencia e imparcialidad (aunque debilitadas). Son órganos creados *ad hoc* dotados de independencia, al menos formalmente, pues no están sujetos, en su función, a instrucciones jerárquicas. Han resultado un buen recurso para afrontar el incremento de la litigiosidad entre ciudadanos y la Administración. Sin embargo, la creciente conflictividad al interior de la organización administrativa sigue ocupando, principalmente, el

Justicia sobre esas magistraturas, ‘pudiendo en consecuencia la ley que los cree, señalar su independencia, su dependencia del Poder Judicial u otra forma de integración a la Administración del Estado’. Rolando PANTOJA BAUZÁ, “Justicia administrativa ¿tribunales ordinarios, tribunales de jurisdicción general o tribunales especiales de lo contencioso administrativo?”, op.cit, p. 7.

²⁴ Natalia MUÑOZ CHIU, “La Justicia Administrativa en Chile”, op.cit, p. 937.

recurso de protección²⁵.

Como se ha señalado, la interpretación amplia que se ha dado a la frase constitucional “*órgano que ejerce jurisdicción*”, tiende a cubrir toda la actividad administrativa decisional que constituye parte primordial de la administración activa. Esta distorsionada calificación ha pasado por alto exigir para el reconocimiento de la calidad de órgano jurisdiccional, la necesidad que éste cumpla con ciertas características esenciales de un órgano juzgador, como son la imparcialidad e independencia de otros poderes del Estado, así como la resolución con carácter definitivo de conflictos, nota que conecta con la sentencia como culminación del proceso²⁶. De este modo, se clasifican como órganos administrativos jurisdiccionales no sólo a aquellos constituidos como tribunales especiales dotados de autonomía, sino también a órganos que están integrados en las estructuras administrativas centrales bajo relaciones de dependencia del Presidente de la República.

En nuestra opinión, es del todo relevante verificar que al menos las características señaladas estén presentes en aquellos que calificamos como órganos jurisdiccionales. Estos órganos deben ejercer, exclusivamente, funciones juzgadoras y estar instituidos como administraciones que no integran la administración activa. En este tipo de patrón se puede clasificar a los tribunales especiales de más reciente creación, como los que se listan en el siguiente cuadro.

Tribunales Administrativos Especiales creados por Ley

ÓRGANO	TRIBUNAL DE DERECHO O MIXTO	INCOMPA TIBILIDA D CON EJERCICI O	DESIGNACIÓN	SOMETIDO A SUPERINTE NDENCIA CORTE	GESTIÓN ADMINISTRATIV A Y PRESUPUESTARI A
--------	--------------------------------------	---	-------------	--	---

²⁵ Recientemente cabe recordar el conflicto de la Municipalidad de Zapallar con la Contraloría General en relación con un dictamen sobre las patentes municipales que se zanjó por la Corte Suprema (Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol N° 2.791-2012); y el conflicto entre Codelco y la Contraloría General relacionada con el reparo a las indemnizaciones otorgadas por la empresa pública y el deber de aplicar las normas de inhabilitación de la Ley N° 19.886 a los contratos de la corporación, materia por la cual la empresa no descarta la “judicialización como una vía posible” para dirimir sus diferencias con el Ente Contralor. Vid. CODELCO, *Informe de la Junta de Accionistas de Codelco* celebrada el 21 de junio, Santiago, 2017.

²⁶ Esta característica se liga a la cosa juzgada, ya que “La sentencia es, pues, obra de la jurisdicción y sólo se produce como culminación del proceso. La sentencia a la vez produce algo, que es efectivamente lo que el Estado procura a sus asociados y lo que éstos afanosamente buscan para sus litigios dentro del proceso: la cosa juzgada, que hallándose en todas las sentencias no se fija con autoridad de tal sino en la decisión incontrovertible, cuando se agota íntegramente la jurisdicción pro revisión, apelación o en algunos casos por juicio de amparo”. OCTAVIO CIFUENTES RIVERA, *Cosa Juzgada*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1957, p. 36.

		ABOGACÍA		SUPREMA	
Tribunal Libre Competencia	Mixto	SI	Pdte. Tribunal designado por Pdte. de la República de quina elaborada por Corte Suprema. Un abogado y un licenciado en ciencias económicas designados por el Consejo del Banco Central. Un abogado y un licenciado en ciencias económicas designado por el Pdte. de la República, de dos ternas confeccionadas por el Consejo del Banco Central.	SI	El aporte fiscal al Tribunal se sanciona por R° de la DIPRES. Tienen cuenta corriente que se gestiona por el Pdte. y secretario del Tribunal
Tribunales Tributarios y Aduaneros	de Derecho	SI	Nombrados por Pdte. de la República de ternas propuestas por la Corte Apelaciones respectiva. Pueden permanecer en su cargo hasta los 75 años de edad.	SI	Depende de Unidad Administrativa <i>ad hoc</i> creada en el Ministerio de Hacienda.
Tribunal de Contratación Pública	de Derecho	NO	Designados por el Pdte. de la Rep. previa propuesta en terna de la Corte Suprema. Duración en el cargo: 5 años pudiendo ser reelegidos.	SI	Depende del apoyo de la Dirección Compras y Contratación Pública
Tribunales Ambientales	Mixtos	SI	Designados por el Pdte. de la Rep. con el acuerdo del Senado. Los postulantes habrán sido propuestos por la C. Suprema. Duración en el cargo: 6 años pueden ser reelegidos.	SI	El aporte fiscal se consignará en la ley de presupuestos. Tienen cuenta corriente que se gestiona por el Pdte. y secretario del Tribunal.
Tribunal de Propiedad Industrial	De Derecho	NO	6 miembros designados por el Pdte. de la República, previa propuesta en terna de la Corte Suprema. Duración en el cargo: 5 años.	SI	Recibe su presupuesto a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. El secretario del tribunal es el jefe administrativo.

Un caso especial que se sitúa entre medias del modelo lo constituye el Consejo para la Transparencia. Este órgano goza de autonomía, y en virtud de ella, resuelve reclamaciones interpuestas por infracciones a la Ley N° 20.285. En este caso, ante la denegación de la información pública (expresa o por silencio de la Administración), los recursos administrativos tradicionales (reconsideración y jerárquico) se sustituyen por un amparo ante el Consejo, quien

resuelve como una cuestión administrativa. El Consejo pasa a ser un actor procesal cuando sus decisiones son reclamadas ante la Corte de Apelaciones respectiva o el Tribunal Constitucional. En dicho proceso el Consejo se apersona a defender la decisión que hubiere dictado previamente y con la que el órgano administrativo no está conforme. Tal condición distorsiona su clasificación como órgano con funciones jurisdiccionales a pesar de que algunos se inclinan a considerarlo de este modo²⁷. En realidad, lo que el legislador realizó en la Ley de Transparencia fue sustituir los recursos administrativos ordinarios por un medio de impugnación (el amparo administrativo) que resuelve un órgano administrativo externo independiente, mecanismo que ha resultado de mucha efectividad para la protección del derecho de acceso a la información pública²⁸, además de accesible²⁹ y económico³⁰.

Por lo señalado anteriormente, para nosotros no sería correcto clasificar ciertos órganos administrativos como órganos que ejercen funciones jurisdiccionales. Básicamente, esta disensión obedece a que, en algunos casos, dada la integración de estos órganos a los cuadros orgánicos de macroestructuras administrativas, no son en modo alguno, independientes en sus decisiones, sino que integran la administración activa, constituyendo órganos esenciales en el diseño e implementación de políticas públicas. A tales observaciones responden, por ejemplo, el Ministro de Economía, Fomento y Turismo³¹ o el Director General de Territorio Marítimo y Marina

²⁷ Vid. Andrés BORDALÍ SALAMANCA, Aspectos procesales de la Ley N° 20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la información de la Administración del Estado, Informe en Derecho, mencionado en Sesión N° 234, de 31.03.2011, del Consejo Directivo del CPLT, Santiago, 2011, pp.27-28, se expresa en este sentido: “Entendiendo que estamos frente a un órgano o agencia independiente [...] el Consejo para la Transparencia, al resolver, fundadamente y con independencia de los poderes políticos activos (Ejecutivo y Legislativo), los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a la Ley de Transparencia, desarrolla una función de tipo jurisdiccional”. Por su parte, los ministros del Tribunal Constitucional, Navarro y Venegas, en la prevención que formularon en la sentencia Rol N° 1051, que hizo el control preventivo de la constitucionalidad de la Ley N° 20.285, opinaron que el artículo 8° de la Ley de Transparencia que “consagra el derecho a la acción ante el Consejo para la Transparencia, (...) puede importar el ejercicio de funciones jurisdiccionales, aunque a cargo de un órgano de la Administración”. BCN *Historia de la ley N° 20.285 Sobre acceso a la información pública*, Valparaíso, 2008, p. 574.

²⁸ Las Memorias institucionales anuales del Consejo Para La Transparencia corroboran que a pesar del aumento del número de los reclamos cada año, éste continúa resolviéndolos sin acumular atrasos significativos. Así lo expresa, en 2017, en relación a la tramitación de los reclamos: “hemos logrado mantener los tiempos de tramitación dentro del plazo máximo de 120 días en el 99% de los casos, con un 75% de los mismos que se resuelven dentro de 90 días, pese al enorme aumento en la cantidad de casos recibidos”. Vid. CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, *Resumen Memoria Institucional 2016*, Santiago, 2017, p. 7.

²⁹ El Consejo es un servicio moderno caracterizado por su amplio empleo de las nuevas tecnologías de la información. Desde su instalación, para la protección del derecho a la información pública ha tenido su foco en allanar las dificultades de comunicación con el ciudadano, permite no solo reclamar en la forma tradicional –recurso escrito en formato papel– sino que el particular puede reclamar a través de internet en un formulario que puede llenarse *on line*, las notificaciones pueden igualmente realizarse por correo electrónico y una vez interpuesta y admitida la reclamación el particular se ha asegurado la obtención de una respuesta, en plazo, a su requerimiento.

³⁰ Al ser una vía recursiva administrativa no se requiere patrocinio de abogado para actuar frente al Consejo.

³¹ Muñoz Chiu observa que el Ministro de Economía, Fomento y Turismo conoce de las reclamaciones contra las sanciones impuestas por la Subsecretaría de Economía, Fomento y Turismo por incumplimiento de las obligaciones

Mercante³², el primero es la máxima autoridad del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y el segundo integra el segundo nivel orgánico de la Armada de Chile. En el presente cuadro se consignan para ilustración sólo algunos de los órganos de la Administración del Estado que resuelven materias contencioso administrativas sin responder, como se ha señalado, a las exigencias de un órgano juzgador.

Órganos Administrativos que resuelven materias contenciosas administrativas.

ÓRGANO	Autónomo	MATERIA	Con ulterior recurso ante Jurisdicción Ordinaria	Gestión Administrativa y presupuestaria
Contraloría General de la República	Autonomía constitucional	Juicio de Cuentas ³³	Contra la sentencia de primera instancia (expedida por el Sub Contralor) se puede apelar ante el tribunal de segunda instancia, integrado por el Contralor General.	Tiene presupuesto fiscal que administra el Contralor General.
Dirección Gral. del Territorio Marítimo y Marina Mercante	Servicio público centralizado bajo la dependencia del Presidente de la República a través del Ministerio de Defensa.	Reclamaciones por sanciones y multas impuestas por la autoridad marítima.	La ley no regula la reclamación, establece que el Director General resuelve en última instancia.	Se apoya en las Unidades logísticas que existentes en la Armada.
Consejo Nacional de TV	Órgano autónomo constitucional	Reclamaciones contra resolución que declara desierta o deniega una licitación pública de concesión de servicio de radiodifusión televisiva.	Se puede apelar a la Corte de Apelaciones de Santiago	Es un servicio descentralizado y se gestiona autónomamente.

establecidas en la Ley 19.545, que crea un sistema de certificación oficial de conformidad de exportaciones. Esta normativa aún vigente establece que contra la resolución del Ministro “no procederá recurso alguno”. Natalia MUÑOZ CHIU, “La Justicia Administrativa en Chile”, op. cit., p. 942.

³² El Decreto Ley 2.222, de 21 de mayo de 1978, de la Subsecretaría de Marina, que Sustituye la Ley de Navegación y el Reglamento General de Policía Marítima, Fluvial y Lacustre aprobado por Decreto Supremo N° 359, de 3 de junio de 1963, regula la reclamación contra la resolución sancionadora por infracciones a lo dispuesto en el párrafo 1° sobre Derrame de Hidrocarburos y otras Substancias Nocivas del Título IX de la Ley de Navegación.

³³ Jorge Precht sostiene que, si bien la reforma introducida en 2002 a la LOC de la Contraloría General en su artículo 118, aminora el problema de la independencia del Tribunal de Cuentas de segunda instancia, mantiene al Contralor General en una situación insostenible por la dualidad de calidades con las que interviene: como Jefe del Servicio Contraloría General y por ende superior jerárquico de quienes han adoptado las decisiones que han llevado a formar la *litis*; y, al mismo tiempo, como miembro Presidente del Tribunal de segunda instancia en el Juicio de Cuentas que deberá ejercer una función jurisdiccional. Jorge PRECHT PIZARRO, “Un Problema no Resuelto: El Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia. su independencia y la subrogancia de su Presidente”, en *Revista de Derecho Público*, Vol. 77, Santiago, 2012, pp. 237-244.

Ministro de Economía	El Ministro de Economía es colaborador inmediato del Presidente de la República	Conocerá de las infracciones a las normas de la Ley 19.545 que crea un Sistema de Certificación oficial de conformidad de exportaciones.	Contra la resolución del Ministro “no procederá recurso alguno”	Es principal autoridad del Ministerio de Economía
----------------------	---	--	---	---

Frente a este panorama se ha presenciado una ausencia de crítica. Muy por el contrario, se ha valorado positivamente la creación de tribunales “hiperespecializados”³⁴ así como se afirma el escaso interés que reviste la problemática general³⁵, situación que ha sido propicia para que el legislador haya continuado desarrollando esta fórmula de control jurisdiccional de la Administración, sin plantearse la creación de una justicia administrativa especializada de general aplicación. En realidad, los tribunales especiales se constituyen en una pieza del cada vez más abigarrado sistema de control de la legalidad (y constitucionalidad) de las actuaciones administrativas, en el que se encuentran la Contraloría General de la República, los tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional. Lo crítico es que no sustituyen ninguno de estos controles sino que más bien se añaden a los mismos. Por lo general, si bien los actos administrativos que son susceptibles de ser reclamados ante estos tribunales están exentos de toma de razón³⁶, no escapan de poder ser controlados en virtud de la potestad dictaminante del Órgano Contralor si se reclama su interpretación administrativa³⁷. Igualmente, aun cuando los tribunales especiales constituyen una vía *ad hoc* para reclamar determinados actos administrativos, ello no excluye la posibilidad de ser recurridos a través de un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones respectiva, si se logra configurar una vulneración de un derecho fundamental (lo que la práctica

³⁴ Alejandro Vergara, concluye: “...hoy, según he argumentado, es como si hubiésemos estado todos estos años esperando a Godot...: pareciera que nunca llegarán esos tribunales de la manera en que se los ha esperado, como un solo orden jurisdiccional con competencia amplia para conocer todo conflicto administrativo. Y quizás ya no hay que lamentarse más por esta espera, puesto que el legislador chileno eligió otro modelo: un modelo mixto, pluriforme, hiperespecializado, siguiendo el estilo y modo de la actividad administrativa”. Alejandro VERGARA BLANCO, El nuevo paradigma de jurisdicción administrativa pluriforme e hiperespecializada: crónica de una espera, como la de Godot, en Anuario de Derecho Público 2014, Universidad Diego Portales, Santiago, 2015, p. 292.

³⁵ Al respecto, Lara se refiere con estas palabras: “...pareciera que ya existiría una opción respecto de un modelo contencioso administrativo particular con un rol activo del ente contralor y que, en definitiva ha significado una renuncia al establecimiento de Tribunales Administrativos o a lo menos a la forma como lo concibió el Constituyente de 1925, siendo más bien necesario concentrar la mirada de la doctrina y por cierto del legislador en adecuar la Ley de Procedimiento Administrativo a una norma de proceso contencioso administrativo...”. LARA ARROYO, “Algunas reflexiones...”, op. cit., p. 92.

³⁶ Se ha de recordar que en las leyes que crean los respectivos servicios, el legislador ha optado por declarar exentas de toma de razón las resoluciones de las superintendencias, Servicio de Evaluación Ambiental, Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas, etc.

³⁷ LARA ARROYO, “Algunas reflexiones...”, op. cit., p. 79 lo expresa de este modo: “en la práctica y pese a la prohibición expresa dispuesta en su ley orgánica, en no pocas ocasiones –en el contexto del ejercicio de la potestad dictaminante– ha asumido un rol como sede de contencioso administrativo general”.

nos señala no es difícil)³⁸. De igual modo, teniendo una causa pendiente en sede judicial es posible acceder al Tribunal Constitucional vía recurso de inaplicabilidad, lo que ha dado lugar a una profusa jurisprudencia constitucional. Así, es posible reclamar una decisión administrativa simultáneamente en distintas sedes³⁹. Este complicado panorama no sólo es a todas luces irracional porque genera entropía, sino que, además, es costoso e ineficiente tanto para el Estado, porque se involucra a varios órganos al mismo tiempo para solucionar un conflicto particular; como para el ciudadano común, porque esta fórmula solo es asequible a quienes tienen la solvencia económica para enfrentar la defensa de sus derechos e intereses en distintas sedes y asegurarse mayor eficacia. Esta situación, bien puede merecer la denominación de “justicia a la carta”, con grandes riesgos de exclusividad y exclusión.

No obstante lo señalado, para algunos no es necesario una jurisdicción administrativa general⁴⁰, sino más bien seguir profundizando en el camino de la multiplicación de estos tribunales especiales no integrados al Poder Judicial⁴¹. Desde una óptica pragmática, valorando negativamente la calidad de las decisiones de los tribunales ordinarios en materia contencioso administrativa, Vergara acoge la situación actual como una buena solución por parte del legislador: *“La justicia administrativa de los tribunales es una justicia de mala calidad y por eso el legislador, escuchando a la nación por así decirlo, ha ido reaccionado en los últimos tiempos y ha ido creando tribunales hiperespecializados, “justicia boutique” como le llama un querido colega; administrativos pero al menos es una solución para los graves problemas de ausencia de justicia”*, abundando en lo mismo, defiende la actual variopinta especialización: *“Todo (sic) Hispanoamérica tiene consejos de Estado o tribunales administrativos. Chile nunca lo tuvo, Chile es especial. Tiene Contraloría, por cierto, pero no hay tribunales especiales, no hay tribunales*

³⁸ Con la creación de los Tribunales Ambientales, inicialmente la Corte Suprema había mostrado deferencia hacia las competencias de aquellos para resolver las controversias ambientales (Ver Sentencia Rol N° 2.892-2014). Sin embargo, más recientemente, la Corte ha cambiado de criterio, encontrando que “la acción constitucional de protección es compatible con el ejercicio de otros derechos y por las vías pertinentes” (Sentencia Rol N° 55.203-2016, considerando décimo octavo) marcando así la tendencia que es posible accionar ante el tribunal especial e impetrar el recurso constitucional de garantía para proteger de la afectación de un derecho fundamental.

³⁹ Ejemplos de pronunciamientos sobre la misma materia en distintas sedes son: 1) Sobre pago de patentes por sociedades de inversión pasiva se han tramitado causas en: el Tribunal Constitucional (Roles N°s 2.104, 2.134, 2.135, 2.141, 1.453 y 1.454); y en la Corte Suprema (Rol N° 5.984-2012), e igualmente, se acudió a la Contraloría General que se pronunció en los dictámenes N°s 27.677-2010 y 6.512-2012; y 2) Relacionado con el principio de legalidad del Derecho Administrativo Sancionador (ámbito eléctrico), se tramitaron diversas causas en: 1) Tribunal Constitucional, Roles N°s. 479 y 480; y la Corte Suprema, Roles N°s 4.394-1999, 2.510-2010 y 10.045-2011; e igualmente, se acudió a la Contraloría General la que emitió el dictamen N° 15.335-2011.

⁴⁰ Alejandro VERGARA BLANCO, El nuevo paradigma de jurisdicción administrativa pluriforme e hiperespecializada: crónica de una espera, como la de Godot, op.cit., pp. 269-292.

⁴¹ Para solucionar los conflictos de aguas, por ejemplo, se proponen la introducción de tribunales especiales a fin de otorgar una resolución especializada de estos conflictos. El nuevo paradigma de jurisdicción administrativa pluriforme e hiperespecializada: crónica de una espera, como la de Godot, íbid., pp. 205 y ss.

*del contencioso administrativo y el fenómeno es distinto de una hiperespecialización. Ya referiré a ella que es polémica. Yo la defiendo. Hay otros administrativistas que no*⁴².

Aunque en nuestra opinión no es acertado continuar con la creación de tribunales especiales que pueblan y complejizan el sistema de justicia administrativa impidiendo su funcionamiento racional, se concuerda con la advertencia sobre la inconveniencia de atribuir esta función a los tribunales ordinarios, por la necesaria especialización que exige la materia administrativa, prevención que había sido realizada con anterioridad. *“La existencia de un juez especializado no es una cuestión puramente teórica o académica, sino que de enorme importancia práctica”*⁴³. El fundamento de esta aseveración es que la experiencia ha demostrado que el juez ordinario, al no ser especialista, no ha podido responder adecuadamente a la solución de conflictos contencioso-administrativos, produciéndose decisiones judiciales que pecan en exceso en los dos extremos: de un lado, omisivos en el control de la actuación y de otro, invadiendo y supliendo las funciones del poder administrador.

Para comprender esta crítica, que se comparte, ha de recordarse que el control del juez ordinario, ciertamente, se realiza en un contexto muy diferente al ideado por los liberales modernos para quienes el control judicial consistía meramente en la aplicación de la ley. La máxima *“el juez es la boca de la ley”* difícilmente responde a la realidad actual (si es que alguna vez lo hizo), caracterizada por su complejidad y una difícil coherencia legislativa, en especial la administrativa, que se distingue por una gran dispersión de las normas legales y reglamentarias. Esta situación propicia, especialmente, que el ámbito decisional judicial se amplíe sobremanera, lo que se traduce en la creación de normas tanto individuales como generales por parte de los jueces⁴⁴. Así, se observa que existe una *“importante contradicción entre la regulación formal de*

⁴² Alejandro VERGARA BLANCO, “El rol de la Contraloría General de la República: Desde el control de legalidad a los nuevos estándares de buena administración”. Exposición en Seminario 85 años Contraloría General de la República. Mesa 2. Jueves 13 de diciembre, 2012, pp. 7-8.

⁴³ La cita continúa: “Basta con el enunciado de algunas materias de derecho administrativo en que las soluciones son originales, para vislumbrar la enorme diferencia que puede resultar de la intervención de un especialista. La actividad discrecional de la Administración y su control, el que jamás el juez ordinario ha podido ejercer adecuadamente, absteniéndose de controlar, o substituyendo a la Administración y transformándose en administrador; la actividad del juez en el proceso y sus facultades, que es absolutamente distinto a como es en el proceso ordinario, siendo en alguna forma un proceso inquisitivo en que el juez tiene un rol distinto; las medidas precautorias, que en el derecho administrativo son excepcionales y rodeadas de una serie de garantías para no paralizar la actividad pública y que en Chile el juez ordinario concede sin siquiera dar traslado al Estado, paralizando obras y proyectos de envergadura causando al interés público un daño irreparable; la presunción de legalidad de los actos administrativos, que altera la carga de la prueba y que exige que quien reclama la ilegalidad de un acto administrativo debe probarla, lo que tampoco ocurre en muchos casos, en que el juez ha acogido demandas por estimar que la Administración no ha probado la legalidad de sus actos...”. Pedro PIERRY ARRAU, “Tribunales Contencioso-Administrativos”, en *Revista de Derecho*, Consejo de Defensa del Estado, Año 1, N° 2, Santiago, 2000, pp. 7-8.

⁴⁴ En este sentido, se pronuncia la Corte Suprema, la que citando a MARINONI opina que: “la decisión del tribunal supremo ya no tiene carácter puramente retroactivo, derivado de la declaración de la ley, sino que se ocupa del futuro,

las fuentes del Derecho y la realidad. En efecto, aunque ni las disposiciones que enumeran las fuentes del Derecho ni una parte importante de los operadores jurídicos consideran que los jueces crean Derecho, esto parece ser un hecho”⁴⁵. Coincidiendo con esta afirmación, Squella se refiere a los jueces como “autoridades normativas”⁴⁶ que producen derecho, reconociendo a la sentencia judicial un carácter normativo⁴⁷.

La legislación administrativa se describe como motorizada, cambiante y especializada. Como destaca Parejo, las normas han tenido siempre dificultad para programar la actuación de la Administración, pero ello se ha exacerbado en los tiempos actuales⁴⁸. Acorde a la fórmula importada de los principios de división de poderes y de la Administración según la ley, que delimitaron a ésta del poder legislativo y del poder judicial, y le establecieron límites fijos a su actividad en relación con los derechos individuales⁴⁹, la Administración no debía tener mayores posibilidades de discrecionalidad en la interpretación, solo debía seguir el tenor literal de la norma, conforme al artículo 19 del Código Civil: “cuando el sentido de las leyes es claro, no [se] desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu”, pues se da por hecho la suficiencia de la sola letra de la norma supuesto que la hermenéutica actual ha cuestionado⁵⁰ mostrándonos lo lejos que estamos de la claridad cartesiana y, más bien, el amplio campo que debemos enfrentar en la exploración del sentido verdadero de la norma como un objetivo hermenéutico. Las normas al carecer de la claridad necesaria amplían el ámbito de discrecionalidad de la Administración, al tiempo que el juez carece del apoyo suficiente en la literalidad de las normas para controlar adecuadamente la actuación administrativa. Así, los jueces

de orientar a los ciudadanos y servir de criterio para las decisiones judiciales venideras [...] Hoy la interpretación es autónoma con relación a la ley, puesto que es distinto el enunciado legislativo y norma (sic) que se desprende de él. El Poder Judicial, más que dar sentido al producto legislativo, tiene el poder de delinear el derecho frente a determinadas particularidades concretas, otorgándole especificidad” (considerando 14º). Sentencia de la Excm. Corte Suprema, Rol Nº 62.128-2016, de 9 de mayo de 2017.

⁴⁵ Rafael DE ASÍS ROIG, *Jueces y Normas. La decisión judicial desde el Ordenamiento*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 281.

⁴⁶ Para Agustín Squella, quien: “los jueces, bien vistas las cosas, no son simples funcionarios a los que se pueda someter a una suerte de prevista y acompasada rutina en la interpretación y aplicación del derecho. Ellos son autoridades normativas...”. Squella (2007), p. 14-15.

⁴⁷ Agustín SQUELLA NARDUCCI, *Introducción al Derecho*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1999, pp. 266-268; e *Independencia interna del Poder Judicial: Ante quiénes, en qué y para qué tenemos jueces independientes*, Expansiva, Santiago de Chile, 2007, p. 4.

⁴⁸ Luciano PAREJO ALFONSO, *Crisis y Renovación en el Derecho Público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

⁴⁹ Rolando PANTOJA BAUZÁ, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I: Derecho y Administración del Estado, AbeledoPerrot-LegalPublishing, Santiago, 2010, p. 6.

⁵⁰ Según Quintana: “La importancia que tiene la distinción entre *sentido* y *tenor literal* está en que hace posible una hermenéutica distinta, que ya no postula el principio de la suficiencia de la sola letra (y el literalismo consiguiente), sino un *sentido* que se concibe en otra perspectiva, al modo como lo hace la actual hermenéutica”. Fernando QUINTANA BRAVO, *Interpretación y Argumentación Jurídica*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2010, p. 166.

recurren cada vez más a los principios generales del Derecho -algunos de ellos de raigambre constitucional- para salvar los problemas que presentan las reglas⁵¹. Esta situación también hace propicio el surgimiento de la llamada discrecionalidad de los jueces, que viene a sustituir la discrecionalidad administrativa, riesgo que al materializarse quiebra el reparto de funciones que la Carta Política consagra. O lo que también ocurre es que, ante el desconocimiento del área de especialización administrativa, el juez opte por la deferencia amplia al poder administrador absteniéndose del control jurídico que debe ejercer.

Dada la estructura general de las normas, que hacen necesario acudir al intérprete al auxilio de los principios generales para construir la regla que solucionará el conflicto, se refuerza la posición del juez quien llevará a cabo la aplicación concreta del Derecho para resolver las disputas jurídicas que se le sometan⁵². No se discute mayormente, que las áreas de especialización administrativas cada vez requieren un conocimiento singularísimo, lo cual hace inadecuado que estos conflictos sean resueltos por tribunales cuyo tráfico ordinario es la resolución de las “causas civiles y criminales”. La mayor libertad del juez que aplica principios sin poseer la especialización necesaria, ha generado una jurisprudencia judicial poco unitaria en los criterios que goza por ende de poca estabilidad, lo que debilita la seguridad jurídica. De los recursos o reclamaciones en contra de las sentencias definitivas de los tribunales especiales suelen conocer, según lo decida el legislador, la Corte de Apelación⁵³ respectiva o la Corte Suprema⁵⁴. Pero ello no ha dado lugar tampoco a una jurisprudencia unificada y coherente, pues en la decisión del máximo tribunal -dada la alta variabilidad que padecen las salas respectivas, que suelen funcionar con abogados integrantes- es más determinante la composición de la sala en el caso concreto, que la jurisprudencia anterior⁵⁵, por lo que no se consigue aquello que la propia Corte postula para su jurisprudencia, esto es, “delinear el derecho” y consolidar un “derecho revelado en los

⁵¹ Se ha señalado: “...los principios generales del derecho nacieron para auxiliar a los jueces en el ejercicio de la función jurisdiccional, a la vez que para introducir un control que evitara las decisiones discrecionales de aquellos, operando en los casos de falta de ley que regule el caso a ser decidido; de oscuridades o contradicciones en las leyes aplicables al caso y que el juzgador no pudiese despejar valiéndose de los métodos o elementos de interpretación de la ley; e, incluso, en presencia de consecuencias notoriamente injustas o inconvenientes que pudieran derivarse de la aplicación de una ley al caso que el juez debe resolver.”. Agustín SQUELLA NARDUCCI, *Introducción al Derecho*, op. cit., p. 271.

⁵² Ramón RUIZ RUIZ, “Sobre la Discrecionalidad judicial en un Estado Constitucional”, en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2010.

⁵³ Este es el caso, por ejemplo, del Tribunal de la Contratación Pública (artículo 26, Ley N° 19.886) y los Tribunales Tributarios y Aduaneros (artículo 143 Código Tributario).

⁵⁴ Este es el caso de las sentencias del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y de los Tribunales Ambientales (inc. 3° del artículo 26, Ley N° 20.600).

⁵⁵ Ciertamente, en su momento, fueron muy influyentes los administrativistas que se incorporaron a la Corte como Ministros tales fueron don Urbano Marín y don Pedro Pierry, ambos ya retirados.

precedentes”⁵⁶.

Finalmente, no es menor atender al argumento de crear esta jurisdicción especializada dentro del Poder Judicial. En nuestro concepto, una decisión del legislador en este sentido implicaría añadir un factor de gran complejidad en este poder del Estado. Se ha hecho evidente la necesaria reforma que de éste se reclama, con el objeto que responda a las debidas garantías internas que debe otorgar para el ejercicio independiente de la función jurisdiccional. La judicatura debe ser independiente no sólo de los otros poderes del Estado sino también de otros jueces y tribunales superiores. Se reconoce que existen las garantías externas, pero al mismo tiempo se observa un déficit de las, igualmente, necesarias garantías internas⁵⁷. Esta última limitación se produce por las atribuciones de gobierno de la judicatura que la Corte Suprema concentra en virtud de las disposiciones constitucionales que se traducen, principalmente, en el ámbito disciplinario y en el sistema de calificaciones para el ascenso⁵⁸.

Queda pendiente proponer sobre qué modelo construir nuestro sistema, aunque el espacio ya no lo permite. Lo que se ha pretendido es dejar claro que la situación aquí descrita no permite afirmar que tenemos un modelo propio, sino que, al contrario, el legislador ha ido construyendo una situación que no se condice con nuestras aspiraciones de alcanzar el desarrollo. No contamos con un sistema coherente para solucionar los conflictos entre los particulares y la Administración, como tampoco entre los órganos que forman parte de ella.

Nuestra realidad dista de poder afirmar como García de Enterría lo hacía resumiendo la evolución de la jurisdicción contencioso administrativa en el ámbito europeo, subrayando que “ha conducido a la conquista definitiva de una jurisdicción plenaria y efectiva para garantizar de manera completa y plena, por primera vez en la historia, los derechos y libertades de los ciudadanos frente a una Administración que había acertado a mantenerse en una inmunidad sustancial última en virtud de viejos y convencionales mitos cuidadosamente presentados como supuestamente derivados de la “naturaleza de las cosas”, y que escondían, simplemente, la

⁵⁶ Sentencia de la Corte Suprema Rol N° 62.128-2016, de 9 de mayo de 2017, considerando 14°.

⁵⁷ “Los tribunales son satisfactoriamente independientes desde el punto de vista externo. Del modo como está estructurado el Poder Judicial uno identifica ciertas protecciones por arriba respecto de ciertas agresiones externas, pero hay un gran déficit respecto de la independencia interna”. Álvaro FLORES, Entrevista en su calidad de Presidente de la Asociación Nacional de Magistrados, Santiago, 2015.

⁵⁸ Andrés Bordalí describe esta situación: “...al atribuir la Constitución y la ley el gobierno de la judicatura en última instancia a la Corte Suprema, con facultades para destituir o determinar la carrera de los demás jueces, ello se traduce que esos jueces no estarán vinculados solo a la ley sino también a cómo la Corte Suprema ha interpretado dicha ley. El sistema jurídico chileno contiene regulaciones administrativas que pueden funcionar como incentivos para los jueces de base para seguir acríticamente las decisiones jurisdiccionales de los jueces supremos. Esta situación rompe con la concepción del Poder Judicial como poder difuso y afecta la independencia de cada juez o tribunal”. Andrés BORDALÍ SALAMANCA, “La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 40, N° 2, 2013, p. 609.

conveniencia práctica de los administradores y su orgullo de titulares efectivos de un verdadero poder público, frente a una ciudadanía de menor rango, a la que correspondía, sobre todo, obedecer”⁵⁹.

IV. CONCLUSIONES

Cuando en ejercicio de sus funciones la Administración del Estado se contrapone en los intereses públicos que debe servir con los particulares, se debe recurrir a la justicia administrativa, ejercida por los tribunales que determine la ley. De todo lo aquí expresado, se concluye que la creación de una jurisdicción especializada de lo contencioso administrativos con carácter general, es necesaria para evitar el desigual acceso a la tutela jurisdiccional. Ello no se contrapone a la existencia de tribunales administrativos que operen en sectores de referencia particulares, pero que requieren contar con un órgano que unifique el derecho y las directrices que deben emanar de la jurisprudencia para el buen funcionamiento de la Administración del Estado.

Sin contar con una vía jurisdiccional de general aplicación para el contencioso administrativo, la fragmentación de la justicia administrativa, so pretexto de la necesaria hiperespecialización, atenta contra el tratamiento igualitario del acceso a la justicia, genera entropía, es costosa y complejiza aún más nuestro sistema de justicia, lo que se expresa en que las distintas vías de reclamos existentes pueden ser accionadas concurrentemente. En algunos casos, el acudir a un tribunal especial ha supuesto una oportuna atención y resolución, pero en otros no ha sido tan eficaz. La composición es disímil, no siempre son tribunales de derecho y se incorporan Ministros de disciplinas científicas. En consecuencia, esta situación hace ineludible una hiperespecialización en lo que se refiere a las exigencias para reclamar en cada tribunal especial, pues las disposiciones legales suelen contener singularidades que condicionan la admisibilidad y la tramitación (plazos para reclamar, competencia del tribunal, reglas del proceso, etc.) sin sujetarse a principios comunes del proceso contencioso administrativo. Todo lo que no calce en estas jurisdicciones especializadas, se reconoce que es de competencia de los tribunales ordinarios, caracterizados por su lentitud, los que por defecto del legislador llenan el vacío de la justicia administrativa general.

⁵⁹ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, “La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso administrativa. Su adquisición definitiva de un *statuts de jurisdicción plena y efectiva*”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 179, mayo-agosto, Madrid, 2009, pp. 181-182.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Rafael DE ASÍS ROIG, *Jueces y Normas. La decisión judicial desde el Ordenamiento*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

Arturo AYLWIN AZÓCAR, “Efectos de la Reforma del Art. 38, inciso 2°, de la Constitución Política sobre régimen de lo contencioso administrativo”, *Cuadernos de Análisis Jurídico*, núm. 13, Universidad Diego Portales, 1990, pp. 45-50.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (BCN), *Historia de la ley N° 20.285 Sobre acceso a la información pública*, Valparaíso, 2008.

Andrés BORDALÍ SALAMANCA, “Comentario a la Sentencia de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad del Juez Tributario (Tribunal Constitucional)”, *Revista Derecho*, vol. 19 n° 2, Valdivia, 2006. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502006000200011 [consulta 2 de noviembre de 2016] pp. 231-255.

Andrés BORDALÍ SALAMANCA, “Organización Judicial en el Derecho Chileno: un poder fragmentado”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36 N° 2, Santiago, 2009, pp. 215-244.

Andrés BORDALÍ SALAMANCA, Aspectos procesales de la Ley N° 20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la información de la Administración del Estado, Informe en Derecho, mencionado en Sesión N° 234, de 31.03.2011, del Consejo Directivo del CPLT, Santiago, 2011. Disponible en: <http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20131107/asocfile/20131107154353/s296.pdf>. [Consulta: 11 de noviembre de 2016] pp. 1-73.

Andrés BORDALÍ SALAMANCA, “La independencia de los jueces en la aplicación de la ley dentro de la organización judicial chilena”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 40, N° 2, 2013, pp. 609-634, informe en Derecho,

Andrés BORDALÍ SALAMANCA, Andrés, y Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ, “Las Facultades Juzgadoras de la Administración: Una involución en relación al Principio clásico de la división de poderes”, en *Revista Derecho*, vol. XIII, Valdivia, 2002, pp. 187-205.

Hugo CALDERA DELGADO, “Competencia de los tribunales ordinarios sobre los actos y omisiones de los órganos de la administración del Estado”, *Gaceta Jurídica*, año IX, núm. 52, Santiago, 1984, pp. 16-26.

Carlos CARMONA SANTANDER, “El Contencioso Administrativo entre 1990-2003”, en Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ (coordinador), *La Justicia Administrativa*, Ed. Lexis Nexis, Santiago, 2005, pp. 183-240.

OCTAVIO CIFUENTES RIVERA, *Cosa Juzgada*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1957. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/27/dtr/dtr2.pdf> [consulta 2 de noviembre de 2016] pp. 35-74.

CODELCO, *Informe de la Junta de Accionistas de Codelco* celebrada el 21 de junio, Santiago, 2017. Disponible en: https://www.codelco.com/junta-de-accionistas-de-codelco-valora-positiva-gestion-de-la-empresa-y/prontus_codelco/2017-06-21/172805.html [consulta 25 de junio de 2017].

Juan COLOMBO CAMPBELL, “La Jurisdicción en el Derecho Chileno”, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Vol. 8, N° 8, 1968, pp. 1-8. Disponible en: <https://revistas.uchile.cl/index.php/ACJYS/article/view/10351/10407> [consulta 2 de junio de 2017].

COMISIÓN DE ESTUDIOS PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN (CENC), *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, Tomo III, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, 1975. Disponible en: http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_III_Comision_Ortuzar.pdf [consulta 2 de noviembre de 2016].

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, *Resumen Memoria Institucional 2016*, Santiago, 2017. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20170130/asocfile/20170130111028/resumen_memoria_cplt_2016.pdf [consulta 2 de junio de 2017].

CORTE SUPREMA, Acta N° 187-2014, Declaración XVII Jornadas de Reflexión de la Corte Suprema, Chillán, Chile, 2014. Disponible en: <http://www.pjud.cl/documents/396729/0/Declaracion+Final.PDF/e0843c67-158f-4163-a05e-363a0f45c111>

CORTE SUPREMA, OFICIO. Informe Proyecto de Ley 34-2011. Antecedente Boletín N° 6747-12, Santiago, 2012.

CORTE SUPREMA, OFICIO N° 130-2011. Informe Proyecto de Ley 34-2011. Antecedente Boletín N° 6747-12, Santiago, 2011.

José CORTÉS VERGARA, *La jurisdicción electoral en Chile: Historia y propuestas de mejoramiento a la luz del Estado Democrático de Derecho*. Actividad Formativa Equivalente a Tesis para optar al grado de Magíster en Derecho, mención en Derecho Público. Santiago, 2008.

Hugo DOLMETSCH URRA, “Cuenta Pública del Presidente de la Corte Suprema”, 2016, Poder Judicial, Santiago.

Sergio ENDRESS GÓMEZ, “La Jurisdicción Tributaria en el Banquillo de los Acusados”, en *Revista de Estudios de la Justicia*, N° 5, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, 2004, pp. 213-221.

Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ, “El sistema de justicia administrativa chileno: revisión de la legalidad de actos administrativos o protección de derechos y/o intereses”, en *Revista Derecho*, vol. 25, n° 1, Valdivia, 2012, pp. 103-126.

Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ, “Los Tribunales que ejercen la justicia administrativa en el Derecho chileno”, en vol. Col. Coordinado por Jaime ARANCIBIA MATTAR, Juan Ignacio

MARTÍNEZ ESTAY y Alejandro ROMERO SEGUEL, *Litigación Pública*, Abeledo Perrot-Legal Publishing, Thomson Reuters, Santiago, 2011, pp. 119-150.

Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ, Andrés BORDALÍ SALAMANCA y Kamel CAZOR ALISTE, “El Recurso de Protección como Mecanismo de Control Jurisdiccional Ordinario de los Actos Administrativos: Una respuesta inapropiada a un problema jurídico complejo”, en *Revista de Derecho*, Vol. XIV, Santiago, 2003, pp. 67-81.

Gustavo FIAMMA OLIVARES, “El control de constitucionalidad de los actos administrativos”, *Gaceta Jurídica*, N° 64, año X, Santiago, 1985, pp. 21-27.

Álvaro FLORES, Entrevista en su calidad de Presidente de la Asociación Nacional de Magistrados, Santiago, 2015. Disponible en <http://www.cnnchile.com/programa/tomas-mosciatti-en-cnn-chile/capitulo/2692> [consulta 2 de noviembre de 2016].

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, “La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y efectiva”, en *Revista de Administración Pública*, N° 179, mayo-agosto, Madrid, 2009, pp. 167-183.

Hernán HIDALGO GÓMEZ, *Órganos de la Administración que ejercen jurisdicción en Chile*, Memoria para optar el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2000.

José Luis LARA ARROYO, “Algunas Reflexiones sobre el Contencioso Administrativo en Chile”, en vol. Col. Coordinado por Jaime ARANCIBIA MATTAR, Juan Ignacio MARTÍNEZ ESTAY y Alejandro ROMERO SEGUEL, *Litigación Pública*, Abeledo Perrot-Legal Publishing, Thomson Reuters, Santiago, 2011, pp. 65-92.

Natalia MUÑOZ CHIU, “La Justicia Administrativa en Chile”, en vol. Col. coordinado por Rolando PANTOJA BAUZÁ, *Derecho Administrativo Chileno*, Editorial Porrúa México y Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 847-972.

Rolando PANTOJA BAUZÁ, “Organización de los tribunales chilenos de lo contencioso-administrativo: estudio de las diversas corrientes doctrinales que se dan en nuestro Derecho”, en *Revista de Derecho Público*, N° 11, Departamento de Derecho Público, Universidad de Chile, Santiago, 1970.

Rolando PANTOJA BAUZÁ, *La Organización Administrativa del Estado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1998.

Rolando PANTOJA BAUZÁ, “Estudio preliminar: la jurisdicción contencioso administrativa. Decisiones legislativas al año 2001”, en AAVV, *La jurisdicción contenciosa-administrativa, Documentos*, Santiago, Fundación Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2001, pp. 1-62.

Rolando PANTOJA BAUZÁ, “El artículo 38, inciso 2°, de la Constitución Política de la República”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia, Doctrina*, Tomo C, número 10, 2003, pp. 1-14.

Rolando PANTOJA BAUZÁ, “Justicia administrativa ¿tribunales ordinarios, tribunales de jurisdicción general o tribunales especiales de lo contencioso administrativo?”, en el vol. Col. coordinado por Juan Carlos FERRADA BÓRQUEZ, *La Justicia Administrativa*, Ed. Lexis Nexis, Santiago, 2005, pp. 94-127.

Rolando PANTOJA BAUZÁ, “La Inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el Estado de Chile”, en vol. Col. coordinado por Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, y Miguel LÓPEZ OLVERA, *Justicia Administrativa*. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pp. 381-424.

Rolando PANTOJA BAUZÁ, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I: Derecho y Administración del Estado, AbeledoPerrot-LegalPublishing, Santiago, 2010.

Rolando PANTOJA BAUZÁ, “*Apuntes de Cátedra de Derecho Administrativo*”, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2012.

Rolando PANTOJA BAUZÁ, “La Experiencia Chilena en Materia de Justicia Administrativa”, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) -Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 2013. Disponible en Biblioteca Jurídica Virtual del IIJ de la UNAM en www.juridicas.unam.mx pp. 853-863.

Luciano PAREJO ALFONSO, *Crisis y Renovación en el Derecho Público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

Pedro PIERRY ARRAU, “Tribunales Contencioso-Administrativos”, en *Revista de Derecho*, Consejo de Defensa del Estado, Año 1, N° 2, Santiago, 2000. Disponible en: <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/485bc27e-c057-4867-818e-d70b48b839ab/5.pdf?MOD=AJPERES> [consulta 2 de noviembre de 2016].

Pedro PIERRY ARRAU, “El Recurso de Protección y lo Contencioso Administrativo”, *Revista de Derecho*, N° 165, año XLIV, Santiago, 1977, pp. 153-173.

Jorge PRECHT PIZARRO, “Un Problema no Resuelto: El Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia: su independencia y la subrogancia de su Presidente”, en *Revista de Derecho Público*, Vol. 77, Santiago, 2012, pp. 237-244.

Fernando QUINTANA BRAVO, *Interpretación y Argumentación Jurídica*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2010.

Ramón RUIZ RUIZ, “Sobre la Discrecionalidad judicial en un Estado Constitucional”, en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 2010. Disponible en: <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/download/193/252> [consulta 2 de noviembre de 2016].

Eduardo SOTO KLOSS, “La invalidación de los Actos Administrativos en el Derecho Chileno”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo LXXXV, N° 3, Santiago, 1988, pp. 157-166.

Agustín SQUELLA NARDUCCI, *Introducción al Derecho*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1999.

Agustín SQUELLA NARDUCCI, *Independencia interna del Poder Judicial: Ante quiénes, en qué y para qué tenemos jueces independientes*, Expansiva, Santiago de Chile, 2007. Disponible en www.expansiva.cl [consulta: 23.04.2017].

Alejandro VERGARA BLANCO, “El contencioso administrativo en materia eléctrica: naturaleza jurisdiccional de las funciones del “Panel de Expertos”, en vol. Col. coordinado por Juan Carlos Ferrada Bórquez, Lexis Nexis, Santiago, 2005, pp. 241-270.

Alejandro VERGARA BLANCO, “Esquema del Contencioso Administrativo: su tendencia hacia un modelo mixto y situación actual del recurso de protección”, en vol. Col. coordinado por Jaime ARANCIBIA MATTAR, Juan Ignacio MARTÍNEZ ESTAY y Alejandro ROMERO SEGUEL, *Litigación Pública*, Abeledo Perrot-Legal Publishing, Thomson Reuters, Santiago, 2011, pp. 37-63.

Alejandro VERGARA BLANCO, “El rol de la Contraloría General de la República: Desde el control de legalidad a los nuevos estándares de buena administración”. Exposición en Seminario 85 años Contraloría General de la República. Mesa 2. Jueves 13 de diciembre, 2012. Disponible en: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Banners/Contenidos/Seminario_Manual/mesa_2 [consulta 2 de noviembre de 2016].

Alejandro VERGARA BLANCO, *Crisis institucional del agua. Descripción del modelo jurídico, crítica a la burocracia y necesidad de tribunales especiales*. 2ª edición, Ediciones UC, Santiago, 2015.

Alejandro VERGARA BLANCO, “El nuevo paradigma de jurisdicción administrativa pluriforme e hiperespecializada: crónica de una espera, como la de Godot”, en *Anuario de Derecho Público 2014*, Universidad Diego Portales, Santiago, 2015, pp. 269-292.

Francisco ZÚÑIGA URBINA, “Recurso de Protección y contencioso administrativo”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción N° 202, julio-diciembre, 1997, pp. 105-119.