

## LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN CHILE: UN ANÁLISIS EN RETROSPECTIVA

Angelo Farrán Martínez\*  
UNIVERSIDAD DE CHILE, CHILE  
anfarranm@gmail.com

### RESUMEN

La impugnación judicial de actos administrativos durante la vigencia de la Constitución de 1925 ha sido interpretada por juristas nacionales como un proceso en que se negó invariablemente el acceso a la justicia, debido a la autolimitación de las competencias de los tribunales ordinarios de justicia para conocer reclamaciones de índole contencioso administrativas. La postura jurisprudencial se sustentaría en la renuencia del legislador para dictar la ley que implementaba los “Tribunales Administrativos” prometidos por el artículo 87 de la Carta Política.

Sobre la base de un análisis de decisiones de la Corte Suprema, el trabajo controvierte la referida explicación, identificando una batería de estándares que permitieron a los jueces dirimir si poseían competencia para pronunciarse respecto de asuntos contencioso-administrativos. De este modo, se concluye que la judicatura intentó canalizar las pretensiones particulares empleando mecanismos jurídicos indirectos, engarzando la revisión

---

\* Egresado de Derecho de la Universidad de Chile, de Chile. Ayudante ad honorem del Departamento de Derecho Público, de la Universidad de Chile.

Este trabajo corresponde a una revisión de la memoria “Lo Contencioso Administrativo y Los Tribunales Ordinarios de Justicia bajo la Constitución de 1925: Una Revisión desde su Jurisprudencia”, guiada por el profesor Luis Cordero Vega, a quien agradezco sus agudos comentarios y apoyo en el proceso. Agradezco también a Francisca Rojas Moreno por su valiosa ayuda en la edición del texto. Los errores, por supuesto, deben ser atribuidos a mí.

de legalidad de la actuación gubernamental con los derechos patrimoniales de los afectados.

Esta metodología permite explicar el modo en que el Poder Judicial procuró internalizar el problema ocasionado por la ausencia de una estructuración general de tribunales contencioso administrativos, esclareciendo desde una perspectiva histórica algunas características del actual diseño del control judicial de actos administrativos.

Palabras clave: *Constitución de 1925, tribunales contencioso administrativos, revisión judicial de actos administrativos.*

### *Administrative justice in Chile: a retrospective analysis*

#### ABSTRACT

The judicial challenge of administrative acts under the Constitution of 1925 has been interpreted by national jurists as a process where access to justice was systematically and invariably denied due to the Ordinary Courts of Justice self-limitation of their powers to preside over contentious administrative complaints. This position would be based on the reluctance of the legislator to enact the law that implemented the Administrative Courts promised by Article 87 of the aforementioned constitutional charter.

On the basis of an analysis of the Supreme Court decisions, this paper disputes the aforementioned explanation identifying a battery of standards that allowed the judges to decide if they had the competence to rule on contentious-administrative matters. Thus, it is concluded that the judiciary tried to channel the particular claims using indirect legal mechanisms, linking the review of the legality of the government action with the property rights of those affected.

This methodology allows to explain the way in which the Judicial Power tried to internalize the problem caused by the absence of a general structuring of contentious administrative courts, clarifying from a historical perspective some characteristics of the current design of the judicial control of administrative acts.

Keywords: *Constitution of 1925, contentious administrative courts, judicial review of the administrative acts.*

## I. TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS Y EL ARTÍCULO 87 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1925

El sistema de revisión judicial de los actos administrativos contemplado por la Constitución vigente no considera un órgano especial competente para efectuar el control jurisdiccional de la Administración del Estado. No puede decirse que la Contraloría lo sea, pues, aunque incluida en el texto constitucional, ella no ejerce teóricamente jurisdicción, limitándose a efectuar un control formal de la legalidad de los actos administrativos. De este modo, el sistema vigente reserva a la jurisdicción ordinaria la tutela de derechos vulnerados por la Administración del Estado<sup>1</sup>.

Eso sí, la entrega de la competencia a la jurisdicción ordinaria encuentra algunas excepciones, como lo son los tribunales especializados, los órganos con atribuciones jurisdiccionales creados para resolver asuntos contencioso-administrativos<sup>2</sup> y el recurso de protección, que, en los hechos, ha operado como un medio de impugnación regular de los actos administrativos, especialmente para enjuiciar su validez<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> La disposición referida a esta materia, el art. 38 inciso 2° de la Constitución, señala que “cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las Municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”. Sin embargo, los redactores del texto constitucional de 1980 no habían originalmente innovado respecto de la Constitución de 1925, refiriéndose la disposición señalada no a los “tribunales que determine la ley”, sino a “tribunales contencioso administrativos que determine la ley”. Sólo con ocasión de las reformas introducidas en 1989 este artículo adoptaría su redacción actual. A este respecto, ver VALDIVIA, José. *Manual de Derecho Administrativo*, p. 364, BERMÚDEZ, Jorge. Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos. ¿Qué queda de la nulidad de derecho público?, p. 104.

<sup>2</sup> CARMONA, Carlos. El contencioso administrativo entre 1990-2003, pp. 204-236.

<sup>3</sup> CORDERO, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*, p. 623.

Este sistema, sin embargo, no es el único que se ha utilizado en nuestra historia institucional y, de hecho, la entrega de la competencia a la jurisdicción ordinaria es una reacción al fracaso del modelo anterior, que contemplaba una jurisdicción contencioso administrativa en el artículo 87 de la Constitución de 1925<sup>4</sup>.

Sobre el proceso vivido bajo la mencionada Constitución, ha existido una interpretación sostenida por un amplio sector doctrinal consistente en que la omisión de la dictación de la ley a la cual hacía referencia el indicado artículo fue la principal razón por la que los tribunales de justicia denegaron sistemáticamente el acceso a la justicia a los particulares, en materias contencioso administrativas, durante el siglo XX, al declararse incompetentes a la hora de conocer reclamaciones de esta índole.

Sin embargo, esta idea puede controvertirse proponiendo nuevos estándares de revisión judicial que permiten identificar los criterios por medio de los cuales los jueces aceptaban o negaban su competencia para conocer de impugnaciones deducidas contra actos administrativos. Sobre la base de dicho análisis, es posible postular que el Poder Judicial intentó internalizar el problema de competencia utilizando herramientas propias del derecho privado.

En este contexto, resulta útil reinterpretar lo sucedido durante la vigencia del sistema previsto por el artículo 87 de la Constitución de 1925, a fin de esclarecer el proceso que terminó por excluir los tribunales administrativos del modelo de solución de controversias entre el Estado y los particulares, consagrando el fracaso de la estructuración general de tribunales contencioso administrativos en nuestro modelo de justicia.

---

<sup>4</sup> Este artículo decía que: “Habrán Tribunales Administrativos, formados con miembros permanentes, para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no esté entregado a otros Tribunales por la Constitución o las leyes. Su organización y atribuciones son materia de ley”.

### *1.1 Interpretación tradicional*

Como adelantábamos, se ha sostenido una interpretación convencional sobre las prácticas judiciales verificadas bajo la Constitución de 1925. Dicha tesis postula una denegación sistemática de justicia por parte de la judicatura ordinaria respecto de las reclamaciones interpuestas por los particulares en contra los actos de la Administración: los jueces ordinarios se habrían declarado incompetentes para conocer de los asuntos contencioso administrativos en virtud de la nula implementación de los tribunales administrativos<sup>5</sup>.

Respecto de las incompetencias de los tribunales ordinarios, resulta ilustrativo el siguiente fragmento:

“la existencia en la Constitución Política de la disposición programática que establece los Tribunales Administrativos ha privado tradicionalmente a los tribunales ordinarios de conocer de aquellos asuntos que impliquen la revisión de la legalidad de los actos administrativos, así como de aquellos asuntos que signifiquen una responsabilidad pecuniaria para el Estado como consecuencia del perjuicio ocasionados a los particulares por sus actos ilegales y, en general, cuando se encuentra comprometida la responsabilidad extracontractual del Estado”<sup>6</sup>.

Frente a este escenario de denegación de justicia, vale señalar que cobró impulso una tesis que postulaba que la competencia otorgada por el artículo 87 de la Constitución es residual, lo que significa que al no dictarse la Ley que creaba la jurisdicción

---

<sup>5</sup> Véase ARÓSTICA, Iván. La actividad jurídica de la administración del Estado, p. 267; CALDERA, Hugo. *Manual de Derecho Administrativo*, pp.437-440; CEA, José Luis. *Derecho Constitucional Chileno*, t. 1. p. 63; PIERRY, Pedro. Control del Acto Administrativo, Recursos Administrativos. Recurso Contencioso Administrativo. pp. 252-254; RODRÍGUEZ, José. *Protección Jurisdiccional de los Administrados*, pp. 141-147; y SOTO, Eduardo. Lo Contencioso Administrativo y Los Tribunales Ordinarios de Justicia. Excepción de Incompetencia, pp. 241-242.

<sup>6</sup> PIERRY, Pedro. *Derecho Administrativo. Obra reunida*, p. 249.

contenciosa administrativa, la facultad para conocer de dichos asuntos se radicaría en la justicia común<sup>7</sup>.

Esta opinión, ciertamente minoritaria, se anclaba en el artículo 5 del Código Orgánico de Tribunales, que entrega al Poder Judicial la facultad de conocer las causas promovidas dentro del territorio de la República, cualquiera que sea su naturaleza o calidad de las personas que en ellos intervengan, sin perjuicio de las excepciones establecidas por Ley.

En esta línea argumental, el presidente de la Corte Suprema, Enrique Urrutia Manzano, señaló en el discurso inaugural del año judicial de 1973, que el artículo 87 de la Constitución de 1925 (que contempló los tribunales administrativos) se ubica en el capítulo VII de la Constitución Política, relativo al Poder Judicial, lo que demostraría que los asuntos contencioso administrativos quedarán excluidos de los tribunales ordinarios sólo una vez creada la magistratura especializada. Una postura contraria, supondría dejar a los particulares en la “más absoluta indefensión”<sup>8</sup>.

Sin embargo, la denegación de justicia mayoritariamente sostenida tendría repercusiones más profundas que las indicadas por Urrutia, incidiendo en la separación entre la doctrina del Derecho Administrativo y la jurisprudencia de los tribunales de justicia. En palabras del profesor Soto Kloss:

“[La] causa principalísima de esa desconexión del derecho administrativo de los tribunales, fue, sin duda, la postura aberrante de la doctrina de la época, seguida por la jurisprudencia, de sostener la incompetencia de los Tribunales de Justicia para conocer de la impugnación/nulidad de los actos administrativos, al entender que la Constitución de 1925 les habría despojado de ella al establecer, en su artículo 87 los tribunales administrativos, que –como es sabido– jamás se crearon por el legislador”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> SOTO, Eduardo. La Competencia Contencioso-administrativa de los Tribunales Ordinarios de Justicia, pp. 355-356.

<sup>8</sup> URRUTIA, Enrique. Exposición leída el 1° de marzo de 1973 al inaugurar el nuevo año judicial, pp. 248-250.

<sup>9</sup> SOTO, Eduardo. *Derecho Administrativo. Bases Fundamentales*, pp. 21-22.

De este modo, la incompetencia de los jueces ordinarios defendida por la doctrina mayoritaria tendría su razón de ser en la falta de aptitud técnica de los jueces ordinarios para examinar la nulidad de un decreto<sup>10</sup>, lo cual es colocado por sobre consideraciones sustantivas relacionadas con la cláusula de poderes públicos limitados.

En atención al enfrentamiento de las garantías de los ciudadanos frente el poder público, la autolimitación de competencias importaría, a juicio del profesor Soto Kloss, una denegación del acceso a la justicia y un privilegio de absoluta inmunidad respecto de las intervenciones arbitrarias de las autoridades políticas y administrativas, lo que terminaría por excluir sensibles ámbitos de la gestión pública de control jurisdiccional<sup>11</sup>.

Ahora, en oposición a todo lo expuesto, en lo que sigue postularemos que la interpretación convencional recién reseñada descansa en una comprensión excesivamente generalista sobre las vacilaciones jurisprudenciales verificadas bajo la Constitución de 1925.

Esto, porque si bien la inexistencia de tribunales contencioso administrativos produjo denegación del acceso a la justicia por no existir jueces especializados –especialmente hasta finales de la década de los sesenta, puesto que desde allí en adelante se reconoció la competencia de los tribunales ordinarios por vía jurisprudencial–, existieron casos durante todo el transcurso examinado en que se defendió una opción judicialista, en base a la esfera patrimonial envuelta en las reclamaciones contra la validez de decretos.

Asimismo, conviene tener presente que el sistema de solución de controversias entre los particulares y el Estado se caracterizó por ser desarticulado e inorgánico, pues las competencias contencioso administrativas se repartieron en distintas instancias. Así, en primer lugar, existieron áreas en que el legislativo daba competencia expresa para conocer de reclamos contra

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, ver SILVA, Alejandro. *Derecho Administrativo*, p. 115; PANTOJA, Rolando. Reflexiones sobre la Competencia Judicial en materia contencioso-administrativa de anulación, pp. 37-39.

<sup>11</sup> SORO, Eduardo, *op. cit.* (n. 7), p. 349.

actos administrativos, como lo era el sector sanitario y municipal<sup>12</sup>. En segundo lugar, se crearon tribunales especiales con competencia limitada a determinados asuntos contencioso-administrativos, cuyas resoluciones podían reclamarse ante la justicia común, tal como ocurría en materia tributaria<sup>13</sup>. Finalmente, existieron también tribunales contencioso administrativos insertos en la propia Administración, sin que interviniera la judicatura ordinaria, como ocurría en materia aduanera<sup>14</sup>.

### 1.2 Propuesta de análisis

Sostenemos que las prácticas del Poder Judicial no conllevaron a una denegación sistemática al acceso a la jurisdicción de las reclamaciones contra los actos de la Administración, sino más bien representaron un intento por hacer frente a ellas, optimizando las herramientas que los jueces tuvieron a disposición. Lo anterior no implica soslayar los casos en que se rechazó la competencia de la jurisdicción común con argumentaciones insatisfactorias, sino que importa dar cuenta de que la jurisprudencia de los tribunales ordinarios intentó remediar el vacío institucional, llegando inclusive a implementar un verdadero contencioso de nulidad indirecto<sup>15</sup> respecto de los actos administrativos.

---

<sup>12</sup> A título ejemplar, el artículo 162 del llamado Código Sanitario (DFL N° 725 de 11 de diciembre de 1967), permitía reclamar de las sanciones aplicadas por el Servicio Nacional de Salud ante la justicia ordinaria civil o bien, en materia municipal, las Cortes de Apelaciones poseían competencia para conocer de las reclamaciones contra los actos u omisiones ilegales de las Municipalidades y Alcaldes una vez agotada la vía administrativa, en virtud del artículo 115 de la Ley N° 11.860 Orgánica de Municipalidades.

<sup>13</sup> El Decreto con Fuerza de Ley N° 190, de 1960 contemplaba como tribunal de primera instancia al Director Regional de Impuestos Internos y en segunda, a las Cortes de Apelaciones respectiva.

<sup>14</sup> En conformidad a lo establecido en la Ordenanza de Aduanas, aprobada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 213, de 22 de julio de 1953, se podrán incoar procesos ante la institucionalidad pertinente (Administradores de Aduana, Superintendente de Aduana y Junta General de Aduanas).

<sup>15</sup> SOTO, Eduardo, *op. cit.* (n. 7), p. 353.

La tarea será, en consecuencia, refutar la idea de que los tribunales ordinarios de justicia mantuvieron una interpretación restrictiva de sus competencias para juzgar actos de la administración.

Como expondremos, la judicatura no pudo internalizar del todo el problema suscitado al no contar con tribunales especializados. Es más, no es posible colegir de su jurisprudencia razones concluyentes para dilucidar si la jurisdicción común poseía competencia para enjuiciar la validez de actos administrativos. Lo que sí se asentó, fue una batería acotada de estándares que permitieron a los jueces esclarecer el dilema –en algunos casos con mayor solvencia que otros–, permitiendo brindar un frágil remedio a las deficiencias del sistema institucional de solución de controversias.

En este sentido, el presente trabajo será una aproximación a la forma en que los jueces afrontaron un sensible ámbito que, *prima facie*, no quedó cubierto por una tutela judicial efectiva. De esta forma, las tesis e interpretaciones que sostuvieron los magistrados en muchas ocasiones no respondieron a estándares técnicos de Derecho Público, sino que a construcciones *ad hoc*, utilizando para ello herramientas propias del derecho privado, criterios alumbrados en la misma sede jurisprudencial y doctrinas foráneas cuya manifestación más prístina es la distinción entre los actos de autoridad y actos de gestión.

Todavía más, la situación descrita se enmarcó en un siglo en que se robusteció la intervención del Estado en la sociedad, cuyo correlato jurídico fue el dinamismo que gozó la potestad reglamentaria de la Administración. Al mismo tiempo, los derechos de índole patrimonial fueron determinantes a la hora en que los jueces brindaran protección a los ciudadanos frente a los excesos de poder del aparato gubernamental<sup>16</sup>. Quizá con la conjugación de ambos factores, se fraguó un proceso que osciló entre la negación de la competencia del Poder Judicial para conocer de las mentadas impugnaciones al reconocimiento formal de ella.

---

<sup>16</sup> FAÚNDEZ, Julio. *Democratización, Desarrollo y Legalidad*, pp. 97-259.

2. LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES ORDINARIOS DE JUSTICIA:  
UN INTENTO DE SISTEMATIZACIÓN

Comenzaremos por clasificar de modo binario los casos analizados, según el criterio de si se aceptó la competencia de los tribunales ordinarios para conocer de las impugnaciones contra los actos administrativos, o bien, se negó.

2.1. *Los casos en que se negó la competencia*

Los resultados se pueden apreciar en la siguiente tabla, la cual identifica la fecha de la sentencia, el órgano administrativo contra el cual se acciona, el tipo de acto en cuestión y el sector o ámbito patrimonial impactado por este.

<i>Niega conocimiento TO sobre C/A</i>	<i>Fecha</i>	<i>Órgano Administrativo</i>	<i>Tipo de Acto Administrativo</i>	<i>Esfera Patrimonial Impactada</i>
Olavarría	13.01.1936	Intendencia de Chiloé	Orden Administrativa	Propiedad sobre un Inmueble
Montero	14.10.1947	Comisario Departamental de Subsistencias y Precios de La Serena	Decreto Supremo (de Requisición)	Propiedad Sobre una Fábrica
Corporación de la Vivienda	22.04.1957	Corporación de la Vivienda	Acto Expropiatorio	Contrato de Arrendamiento (Derechos de uso y goce)
Sociedad Cooperativa de Compraventa de Transporte Colectivos Ltda.	09.01.1964	Presidente de la República (Ministerio de Economía)	Decreto Supremo (que cancela la personalidad jurídica de una sociedad)	Personalidad Jurídica de una Cooperativa
Del Canto	01.07.1968	Presidente de la República (Ministerio de Obras Públicas)	Decreto Supremo (que declara área verde un territorio)	Propiedad sobre un Inmueble

Tabla 1 (elaboración propia)

### 2.1.1. *Olavarría con Intendencia de Chiloé*

En *Olavarría con Intendencia de Chiloé*<sup>17</sup>, se reclamó ante la Intendencia por mantener la clausura de un camino emplazado dentro de su predio. Aquí, el actor sostenía que la impugnación de la orden debía ser conocida por el juez civil, por lo que trabó una contienda de competencia.

En este caso, la Corte Suprema consideró que la orden de clausurar un camino emplazado en la propiedad de un particular es un asunto de policía administrativa, y es por ello por lo que no corresponde a la judicatura ordinaria conocer de la reclamación deducida en autos.

En efecto, el asunto no es una gestión destinada a decidir sobre la posesión o dominio respecto de una propiedad o de los derechos constituidos sobre ella. Cuestión distinta, aclara la magistratura, es si los actos de la administración lesionaren a una persona en sus derechos legalmente constituidos, pues en tal evento, éste podría ejercer las acciones correspondientes ante el juez civil.

### 2.1.2. *Montero con Comisario Departamental de Subsistencias y Precios*

Luego, en el caso *Montero con Comisariato de La Serena*<sup>18</sup>, el intendente, en su calidad de Comisario Departamental de Subsistencias y Precios de La Serena, expidió un decreto que requirió indefinidamente y fijó la renta de arrendamiento de un inmueble. La propietaria entabló una acción solicitando a la justicia ordinaria tanto la nulidad del acto administrativo, como la restitución de la propiedad. El Juzgado de Letras se declaró competente sobre el litigio y reputó nulo el decreto en comento, ordenando la devolución de la propiedad. En contra de esta resolución, el demandado apeló.

La Corte de Apelaciones confirmó la sentencia de instancia, en cuanto a la nulidad del decreto, pero no se pronunció sobre la restitución del bien. El demandado interpuso un recurso de casación en la forma y en el fondo, pero la Corte Supre-

---

<sup>17</sup> C. Suprema. 13 enero 1936. R., t. 27, sec. 1<sup>a</sup>, pp. 190-191.

<sup>18</sup> C. Suprema. 14 octubre 1947. R., t. 45, sec. 1<sup>a</sup>, pp. 248-250.

ma casó de oficio la sentencia impugnada, resolviendo que los tribunales ordinarios son incompetentes para conocer sobre la nulidad de un decreto de requisición emitido por el Comisariato, puesto que reviste la calidad de un acto de autoridad y no de simple gestión.

Si bien el máximo tribunal advirtió que las cuestiones que se susciten con motivo de los contratos de arrendamiento de bienes raíces sólo podrán ser resueltas por la justicia ordinaria, no es menos cierto, apunta la Corte<sup>19</sup>, que el asunto ventilado en autos implica pronunciarse sobre la validez de un decreto, cuestión que excede las competencias entregadas a la justicia ordinaria.

Pero la Corte no niega en forma absoluta la posibilidad de conocer y juzgar sobre la legalidad de un decreto en todo evento por parte de los tribunales ordinarios, sino que distingue según se pronuncie sobre la nulidad de un acto administrativo, por un lado, o se falle sobre la protección de los derechos de un particular, perturbados por el referido acto, por el otro.

En este segundo caso, se honraría a las competencias otorgadas a la judicatura<sup>20</sup>, a pesar de no haberse dictado la ley

---

<sup>19</sup> La Corte sustenta su decisión en el artículo 4 de la Constitución de 1925, que disponía que “Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo”. También cita el artículo 4 del Código Orgánico de Tribunales, que señala que “es prohibido al Poder Judicial mezclarse en las atribuciones de otros poderes públicos y en general ejercer otras funciones que las determinadas en los artículos precedentes”.

<sup>20</sup> “En el presente caso no existiría ninguna dificultad en presencia de las disposiciones legales y constitucionales que se acaban de citar, si la petición formulada en la demanda se hubiera deducido llanamente solo en protección del derecho del particular, perturbado por el referido decreto” (Considerando 4°). En efecto, “la demanda no ha sido planteada en el sentido que se acaba de indicar, limitada a cualquier acción derivada de los derechos del dueño, sino muy al contrario, se ha planteado exigiéndose directamente la declaración de nulidad de un acto de autoridad en el carácter de tal, no de simple gestión; por lo que dicha demanda para prosperar necesita desviar la función del tribunal de la

que implementaba los tribunales que, en principio, poseían las competencias para juzgar los actos de la administración.

### *2.1.3. Corporación de la Vivienda*

En el caso *Corporación de la Vivienda*<sup>21</sup>, la autoridad administrativa expropió una finca, pero el arrendatario de ella se negó a la toma de posesión material del terreno por parte de la Corporación, por lo que demandó su lanzamiento. El Juzgado Civil denegó dicha solicitud, decisión que fue confirmada por la Corte de Apelaciones de Santiago, por lo que la autoridad expropiante presentó un recurso de queja contra los ministros sentenciadores.

La Corte Suprema señaló aquí que las formalidades que deben observarse cuando se exija la restitución de la cosa arrendada por la extinción del derecho del arrendador rigen las relaciones procesales que existan entre los particulares, mas no con respecto al Ejecutivo.

En la especie se ejecuta una expropiación forzosa, la cual se rige por las reglas de Derecho Público y se funda en el bien común de la nación, motivos por los cuales se niega el conocimiento del juez por verificarse un acto en que el Estado concurre como autoridad.

### *2.1.4. Sociedad Cooperativa de Compraventa de Transportes Colectivos Limitada con Fisco*

En *Sociedad Cooperativa de Compraventa de Transportes Colectivos Limitada con Fisco*<sup>22</sup>, la empresa “Socotransco Limitada” dedujo una acción en juicio ordinario contra el fisco, debido a la dictación del Decreto Supremo N° 571 de 1962 del Ministerio de

---

justicia ordinaria ante el cual se formula, hacia un campo de acción del todo ajeno al de la acción propia de su competencia; siendo de advertir que bastaba a los derechos del particular para su cabal protección, el mantenerse si aún puede decirse, dentro de sí mismo, o sea, sin excederse del derecho común” (Considerando 5°). C. Suprema. 14 octubre 1947. R., t. 45, sec. 1ª, pp. 248-250 (p. 250).

<sup>21</sup> C. Suprema. 22 mayo 1957. R., t. 54, sec. 1ª, pp. 81-83.

<sup>22</sup> C. Suprema. 9 enero 1964. R., t. 61, sec. 1ª, pp. 7-14.

Economía, que canceló la personalidad jurídica de la sociedad y nombró a una comisión liquidadora. Los actores consideraron ilegal el acto en cuestión, y sostuvieron que la compañía se encontraba en pleno goce de todos sus derechos. El presidente de la República reaccionó trabando un conflicto de competencia.

El fallo dictado por la Corte Suprema en esta litis descansa sobre la premisa de que los actos de autoridad no son justiciables por los jueces civiles. No obstante lo anterior, cuando el Presidente contrata como un particular, los tribunales se encuentran facultados para dejar de aplicar ese tipo de actos administrativos, siempre y cuando estos contravengan la ley.

Es decir, se distinguió según el criterio de actos de autoridad y actos de gestión. En el caso de los primeros, los tribunales ordinarios lisa y llanamente no podrán enjuiciar su legalidad; sin embargo, si el acto es de mera gestión, estos podrán pronunciarse sobre su nulidad siempre que resulten ilegales o abiertamente inconstitucionales.

#### 2.1.5. *Del Canto Margarita y otro con Fisco*

Por último, en *Del Canto Margarita y Otro con Fisco*<sup>23</sup>, por medio del Decreto Supremo N° 2387 del Ministerio de Obras Públicas, se declaró área verde un sector del territorio de Santiago, con tal de construir un parque intercomunal. A juicio de los vecinos, el acto implicó que se les privara de los atributos de dominio, por lo que demandaron al Fisco con tal de que se declarare el valor de la expropiación de los inmuebles, o bien, que estos bienes se sometan al estatuto expropiatorio.

En primera instancia, se declaró la nulidad del procedimiento. Apelaron los actores y la Corte declaró de oficio la incompetencia de los tribunales ordinarios para conocer de la reclamación.

Acoger la pretensión de la demanda, supondría que un juez obligue a la autoridad a expropiar, transformando en una obligación algo que es una facultad discrecional de ésta. En suma, al

---

<sup>23</sup> C. Santiago. 19 octubre 1967. R., t. 65, sec. 1ª, pp. 217-221.

Poder Judicial le estaría vedado arrogarse atribuciones de otros poderes públicos.

*2.2. Los casos en que se aceptó la competencia*

En la siguiente tabla se grafican los casos en donde se acogió la competencia, indicando su fecha, el órgano administrativo, el tipo de acto y la esfera patrimonial impactada:

<i>Acepta competencia TO sobre C/A</i>	<i>Fecha</i>	<i>Órgano Administrativo</i>	<i>Tipo De Acto Administrativo</i>	<i>Esfera Patrimonial Afectada</i>
Lapostol	08.01.1930	Intendente de Concepción	Orden Administrativa	Explotación de recursos naturales
Pacific Steam Navigation Company	01.04.1931	Presidente de la República (Ministerio de Economía)	Decreto Supremo (que cancela la concesión)	Posesión de Derecho Real de Uso
Mauricio Rettig	15.11.1941	Empresa de Agua Potable	Actividad Material	Propiedad sobre Animales
Rafael Aqueveque	17.11.1944	Servicio de Correos	Actividad Material	No se verifica
Compañía de Seguros La Tucapel	03.08.1953	Dirección de Impuestos Internos	Decreto Supremo (que fija avalúo de inmueble)	Avalúo de un Inmueble
Alvarado	05.01.1954	Presidente de la República	Actividad Material	Pensión Estatal
Raúl Becker	05.06.1954	Carabineros de Chile	Actividad Material	No se verifica
Barboza	22.07.1954	Presidente de la República	Acto Administrativo (que otorga una pensión de gracia)	Pensión Estatal
Camus	22.05.1961	Dirección General de Pavimentación	Acto Administrativo (que cobra por obras de pavimentación)	Propiedad sobre un Inmueble

Emilio Sierra Costa	11.07.1961	Fisco	Acto Administrativo (que fina un Impuesto)	Cobro de Impuesto
Herrera	03.11.1964	Caja de Previsión de la Defensa Nacional	Acto Administrativo (que ordena el pago del Sueldo)	Remuneración (sueldo)
Juez de Letras de Melipilla	03.05.1967	Dirección de Industria y Comercio	Decreto Supremo (de reanudación de faenas)	Propiedad sobre una Fábrica
Industria Nacional de Rayón S.A.	05.09.1972	Dirección de Industria y Comercio	Decreto Supremo (de requisición)	Propiedad Sobre una Fábrica
Juan Bravo Ramos	27.09.1972	Dirección de Industria y Comercio	Decreto Supremo (de requisición)	Propiedad Sobre una Fábrica
Sociedad Paños de Oveja Tomé	31.10.1973	Dirección de Industria y Comercio	Decreto Supremo (de requisición)	Propiedad sobre una Fábrica
Tejidos Caupolicán S.A.	1974	Dirección de Industria y Comercio	Decreto Supremo (de requisición)	Propiedad sobre una Fábrica
Undurraga Fonck/ Undurraga Riesco	22.12.1977	Corporación de Reforma Agraria	Acto Expropiatorio	Predio Agrícola

Tabla 2 (elaboración propia)

Para efectos del análisis, dividiremos los casos según si se reclamó sobre un acto administrativo o bien se demandó la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado.

### 2.2.1. Casos en que se impugnó un acto administrativo

En cuanto a las reclamaciones deducidas sobre actos de la Administración, es crucial reconducirse al criterio elaborado en el caso Montero, el que distinguía entre un contencioso anulatorio propiamente tal y la protección que le cabe ejercer a los jueces respecto de los derechos amagados por la Administración, sin

que ello signifique necesariamente pronunciarse directamente sobre la validez del acto administrativo.

### *2.2.1.1 Juez de Letras de Melipilla, un leading case*

Esta forma de operar se manifestó con toda claridad en el caso *Juez de Letras de Melipilla*<sup>24</sup>, en donde la jurisprudencia reconoció sin vacilaciones la tesis que reinaría en los años sesenta y setenta.

Los hechos consisten en que el Ejecutivo dictó un decreto supremo que ordenaba la reanudación de faenas en la huelga verificada en un fundo, nombrando un interventor. Se amparaba para ello, en el artículo 38 de la Ley 12.927, sobre seguridad interior del Estado, la cual expresaba que:

“En caso de paralización de industrias vitales para la economía nacional o de empresas de transporte, productoras o elaboradoras de artículos o mercaderías esenciales para la defensa nacional o para el abastecimiento de la población o que atienda a servicios públicos o de utilidad pública, el Presidente de la República podrá decretar la reanudación de faenas con intervención de autoridades civiles o militares”.

El propietario interpuso un interdicto posesorio ante el juez civil, el que le dio tramitación. El Presidente reaccionó trabando una contienda de competencia. La Corte Suprema adoptó una postura de protección respecto de la querrela entablada, pues señaló que, si bien los tribunales de justicia carecen de la competencia para reputar legal o ilegal un decreto, sí se encuentran facultados para desconocer la eficacia de los efectos de un acto de autoridad que excede los límites fijados por el ordenamiento jurídico, siempre que dicho asunto se ventile en un juicio cuyo conocimiento les corresponda.

Es decir, la Corte razonó en base al principio de inexcusabilidad sentando “un quiebre mayúsculo con la tradicional deferencia sostenida por el Poder Judicial frente a la autoridad

---

<sup>24</sup> C. Suprema. 3 mayo 1967. R., t. 70, sec. 1<sup>a</sup>, pp. 109-120.

presidencial en cuestiones de Derecho Público<sup>25</sup>. Esta decisión abrió paso a la corriente judicialista de la Corte Suprema, lo que “se tradujo en afirmar que si no existía formalmente un contencioso administrativo regulado, los órganos competentes para conocer de estos asuntos eran los jueces civiles mediante los instrumentos propios del derecho civil y procesal<sup>26</sup>”.

A nuestro juicio, el asunto en comento marca un hito jurisprudencial al reconocer expresamente la tesis que sería recogida con posterioridad por la Constitución del año 1980<sup>27</sup>, admitiendo una incipiente garantía de tutela judicial efectiva de derechos subjetivos, generada por medio de las herramientas elaboradas por la judicatura.

Ciertamente la diferenciación introducida por la Corte entre fallar respecto de la validez o la eficacia del decreto, generó los incentivos para que los ciudadanos no discutieran sobre la legalidad de los actos administrativos, sino que, por el contrario, esgrimieran directamente vulneraciones al derecho de propiedad. De esta forma, los jueces construyeron una suerte de *inaplicabilidad tácita*<sup>28</sup> cuando el acto en cuestión resultaba ilegal, distinguiendo, por un lado, entre pronunciarse sobre la nulidad del acto y por el otro, desconocer los efectos de un acto contrario a derecho.

Esta estrategia no solucionó el problema de un modo directo, toda vez que para declarar ilegal un acto los jueces debían formarse una opinión sobre su validez, debiendo aparejar en consecuencia el acto en cuestión con el derecho vigente, generando así un contencioso de nulidad indirecto sobre los actos administrativos<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> HILBINK, Lisa. *Jueces y política en democracia y dictadura. Lecciones desde Chile*, p. 105.

<sup>26</sup> CORDERO, Luis. La importancia de los jueces de la Corte Suprema en la Construcción del Derecho Administrativo chileno, p. 54.

<sup>27</sup> VALDIVIA, José. Reflexiones sobre las acciones en derecho administrativo, p. 391.

<sup>28</sup> El término es utilizado en contraposición a la inaplicabilidad contemplada por el inciso 2 del artículo 86 de la Constitución de 1925, en SOTO, Eduardo, *op. cit.* (n. 5), p. 243.

<sup>29</sup> SOTO, Eduardo, *op. cit.* (n. 7), p. 353.

Este criterio resultó de gran utilidad para que el Poder Judicial pudiera controlar a entidades administrativas que detenían amplias potestades discrecionales, las cuales resultaron funcionales a los programas reformistas de los gobiernos de corte socialista, como el Comisariato General de Subsistencia y Precios y luego, la Dirección de Industria y Comercio. Es posible apreciar, entonces, una estrecha relación entre la intrusiva regulación de estos organismos y la protección jurisdiccional de la propiedad.

Este razonamiento se reiterará en significativos fallos como *Pacific Steam Navigation Company con Fisco*<sup>30</sup>, *Mauricio Rettig con Fisco*<sup>31</sup>, *Aqueveque con Fisco*<sup>32</sup>, *Compañía de seguros «La Tucapel» con Fisco*<sup>33</sup>, *Alvarado con Fisco*<sup>34</sup>, *Becker con Fisco*<sup>35</sup>, *Barboza con Fisco*<sup>36</sup>, *Camus y otros con Dirección General de Pavimentación*<sup>37</sup>, *Emilio Sierra Costa con Fisco*<sup>38</sup>, *Herrera y otro con Caja de Previsión de la Defensa Nacional*<sup>39</sup>, *Rayonhil con Dirección de Industria y Comercio*<sup>40</sup>, *Juan Bravo Ramos*<sup>41</sup>, *Sociedad Paños con Dirección de Industria y Comercio*<sup>42</sup>, *Teatro Caupolicán S.A.*<sup>43</sup> y *Undurraga Fonck/Undurraga Riesco*<sup>44</sup>.

---

<sup>30</sup> C. Suprema. 1 abril 1931. R., t. 28, sec. 1ª, pp. 506-514.

<sup>31</sup> C. Suprema. 15 noviembre 1941. R., t. 39, sec. 1ª, p. 343.

<sup>32</sup> C. Suprema. 17 noviembre 1944. R., t. 42, sec. 1ª, p. 392.

<sup>33</sup> C. Suprema. 3 agosto 1953. R., t. 50, sec. 1ª, pp. 261-263.

<sup>34</sup> C. Suprema. 5 enero 1954. R., t. 51, sec. 1ª, pp. 4-8.

<sup>35</sup> C. Suprema. 5 junio 1954. R., t. 52, sec. 1ª, p. 6.

<sup>36</sup> C. Suprema. 22 julio 1954. R., t. 51, sec. 1ª, pp. 387-390.

<sup>37</sup> C. Suprema. 23 mayo 1961. R., t. 58, sec. 1ª, pp. 144-150.

<sup>38</sup> C. Suprema. Julio 11 1961. R., t. 58, sec. 1ª, pp. 218-219.

<sup>39</sup> C. Suprema. 3 noviembre 1964. R., t. 61, sec. 1ª, pp. 358-372.

<sup>40</sup> C. Suprema. 5 septiembre 1973. R., t. 70, sec. 1ª, pp. 66-71.

<sup>41</sup> C. Suprema. 27 septiembre 1972. R., t. 69, sec. 1ª, pp. 159-167.

<sup>42</sup> C. Suprema. 30 octubre 1973. R., t. 70, sec. 1ª, pp. 73-74.

<sup>43</sup> C. Suprema. 28 octubre 1974. R., t. 71, sec. 1ª, pp. 147-152.

<sup>44</sup> 3º JC Santiago. 3 mayo 1976. En: PRIMERA COMISIÓN LEGISLATIVA. *Los Tribunales Contencioso Administrativos. Antecedentes para su Estudio*, pp. 266-268.

### 2.2.1.2 *El ámbito privado envuelto en las reclamaciones y la relevancia del derecho civil*

La frustrada implementación de los tribunales administrativos incentivó de este modo a un control de la Administración con herramientas propias del derecho privado, focalizando la corrección judicial sobre el ámbito comercial impactado por el desenvolvimiento de la potestad reglamentaria de la Administración.

Los jueces, enfrentados a la disyuntiva de negar el acceso al aparato jurisdiccional o bien afrontarla por medio de instrumentos tales como interdictos posesorios, posesión, propiedad privada y demás instituciones reguladas en el Código Civil, decidieron ver el ámbito civil de los asuntos sometidos a su conocimiento, señalando, por ejemplo, que de una sentencia que se pronuncie sobre una querrela posesoria, no se sigue una decisión sobre una eventual ilegalidad de un decreto, pues esta institución –la querrela posesoria– es de exclusiva competencia de los tribunales ordinarios de justicia, porque el objeto que con ella se persigue la tutela de la posesión.

En este contexto, cabe notar que en el asunto *Camus y otros con Dirección General de Pavimentación*<sup>45</sup> la Corte acogió la impugnación deducida contra la cuenta cobrada a los vecinos por repavimentar una acera. Así, es posible identificar un cierto equilibrio entre los intereses públicos y privados involucrados en la impugnación a la decisión administrativa de pavimentar, puesto que los vecinos no intentan invalidar directamente un acto administrativo, sino que la autoridad del gobierno para exigir una contribución para financiar la política pública<sup>46</sup>.

En consecuencia, aquí la doctrina que autorizaba a los jueces civiles a proteger los patrimonios de los particulares vulnerados por las acciones administrativas, a pesar de que no tengan competencias expresas para fiscalizar el acto en cuestión, gozó de mayor consistencia, pues precisamente se impugnan los efectos patrimoniales emanados del acto.

---

<sup>45</sup> C. Suprema. 23 mayo 1961. R., t. 58, sec. 1ª, pp. 144-150.

<sup>46</sup> FAÚNDEZ, Julio, *op. cit.* (n. 16), p. 168.

### 2.2.2 Casos en que se demandó la responsabilidad de la administración

Existe otra agrupación de asuntos en que se acogió la competencia del Poder Judicial, pero en este caso, para conocer de las demandas destinadas a gatillar la responsabilidad extracontractual del Estado. En esta sede, el criterio de acto de gestión sirvió de base para utilizar al Título XXXV del Código Civil, relativo a los delitos y cuasidelitos. Es decir, aquí la discusión no se centró en la competencia de los juzgados civiles, o, en otras palabras, no se controvertió sobre quiénes eran los llamados a juzgar al Estado Administrador, sino más bien en cómo hacerlo.

Dentro de estos casos podemos identificar a Lapostol con Fisco<sup>47</sup> y Aqueveque con Fisco<sup>48</sup>. Además, es interesante notar que se verificaron casos en que, a pesar de recurrir contra un acto de autoridad, sí se declaró la responsabilidad patrimonial del Estado, como ocurrió en el caso Becker con Fisco<sup>49</sup>.

### 3. CRITERIOS ELABORADOS POR LA CORTE SUPREMA

Es posible identificar a *grosso modo* una batería acotada de estándares jurisprudenciales que sirvieron de sustento para aceptar o negar la competencia para juzgar las reclamaciones deducidas por los particulares respecto de asuntos contencioso administrativos.

Esta forma de observar el problema posee el mérito de dar cuenta de las estrategias con que la judicatura se aproximó a la revisión de la gestión gubernamental, alejándose de una postura estática y acercándose a decisiones dinámicas y flexibles, permitiendo encauzar las categorías de revisión judicial hacia la reducción de zonas exentas de control.

---

<sup>47</sup> C. Suprema. 8 enero 1930. R., t. 27, sec. 1<sup>a</sup>, pp. 744-748.

<sup>48</sup> C. Suprema. 17 noviembre 1944. R., t. 42, sec. 1<sup>a</sup>, p. 392.

<sup>49</sup> CORDERO, Luis. *La Responsabilidad de la Administración del Estado. Bases Para una Sistematización*, p. 13.

### 3.1 Binomios de competencia<sup>50</sup>

En la siguiente tabla se grafican los criterios utilizados para discernir sobre la competencia o incompetencia de los tribunales ordinarios de justicia:

<i>Acepta Competencia</i>	<i>Niega Competencia</i>
<i>Actos de Gestión</i>	<i>Acto de Autoridad</i>
Lapostol con Fisco (1930) Pacific Steam Navigation con Presidente de la República (1931) Rettig con Fisco (1941) Aqueveque con Fisco (1944) Herrera con Caja de Previsión (1964)	Olavarría con Intendencia (1936) Montero con Comisariato (1947) Corporación de Vivienda (1957) Socotransco Limitada con presidente de la República (1964)
<i>La Aplicabilidad/Inaplicabilidad de un Acto Administrativo</i>	<i>Le legalidad/Ilegalidad de un Acto Administrativo</i>
Juez de Melipilla (1967) Rayonhil con Dirección de Industria y Comercio (1972) Juan Bravo Ramos (1972) Sociedad Paños con Dirección de Industria y Comercio (1973) Teatro Caupolicán S.A. (1974) Undurraga Fonck/Undurraga Riesco (1977)	Olavarría con Intendencia (1936) Montero con Comisariato (1947) Socotransco Limitada con presidente de la República (1964) Del Canto con presidente de la República (1968)
<i>Conflicto Patrimonial</i>	<i>Contencioso Anulatorio</i>
Compañía de Seguros con Dirección de Impuestos Internos (1953) Barboza con presidente de la República (1954) Emilio Sierra Costa con Fisco (1961) Camus y otros con Dirección General de Pavimentación (1961) Alvarado Ojeda con presidente de la República Juez de Melipilla (1967) Rayonhil con Dirección de Industria y	Olavarría con Intendencia (1936) Montero con Comisariato (1947) Socotransco Limitada con presidente de la República (1964)

<sup>50</sup> Agradezco las críticas realizadas por Sebastián Vergara de la Rivera sobre los criterios propuestos.

Comercio (1972) Sociedad Paños con Dirección de Industria y Comercio (1973) Tejidos Caupolicán S.A. (1974)	
--	--

Tabla 3 (elaboración propia)

### 3.2 Consideraciones generales sobre los criterios identificados

La constante denegación de justicia se fue haciendo más evidente producto de factores políticos que rodearon la revisión de la legalidad de decretos especialmente sensibles para la política nacional, en un contexto de enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial que culminó en la destrucción de la Constitución de 1925<sup>51</sup>. Dentro de este proceso, los derechos de índole patrimonial cobraron una especial relevancia dentro del sistema de Derecho Público debido a las crecientes potestades exorbitantes de la Administración.

En definitiva, la autocomprensión que efectuó la Corte Suprema respecto de sus propias competencias sobre asuntos contencioso administrativos no pudo descansar en invocar la nula eficacia de los tribunales aptos para enjuiciar la actividad formal de la Administración, previstos por el constituyente.

### 3.3 Actos de autoridad – actos de gestión

El criterio más versátil es el de los actos de autoridad versus los actos de gestión. Con estos criterios nos referimos a la clásica distinción francesa que atiende a la naturaleza del acto realizado por la Administración del Estado. Mientras los primeros son aquellos que involucran el uso de autoridad pública, los segundos son actos de naturaleza comercial, en donde el Estado celebra negocios jurídicos en la calidad de un contratante privado<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> La distinción entre destrucción y supresión de una Constitución es propuesta por ATRIA, Fernando. Sobre la soberanía y lo político, p. 159.

<sup>52</sup> BERMÚDEZ, Jorge. *Derecho administrativo general*, p. 84.

En nuestra jurisprudencia no se verificaron mayores sofisticaciones respecto de los criterios en comento; de hecho, las nociones son muy amplias e imprecisas, no existiendo, por ejemplo, diferencias entre la noción de actos de soberanía y los actos de gobierno como se desarrolló por el Derecho Administrativo francés<sup>53</sup>.

Los actos de autoridad importaban una decisión que no podía ser revisada por la jurisdicción común, de manera que estas decisiones no eran justiciables ni por los juzgados civiles, ni por algún tribunal especial creado por el legislador para tal efecto. Este criterio fue mantenido por la Corte Suprema hasta el año 1964 y, en los hechos, permitió la existencia de una zona de inmunidad jurisdiccional respecto de la actividad formal de la Administración del Estado y un estándar de irresponsabilidad extracontractual del Estado Administrador.

Por otro lado, los actos de gestión sí fueron justiciables por los tribunales ordinarios y pudieron cubrir y flexibilizar la autolimitación impuesta por la propia judicatura para conocer de asuntos contencioso administrativos en lo que respecta a la reclamación de actos administrativos.

En lo que incumbe a los casos de responsabilidad, el criterio de acto de gestión y acto de autoridad sirvió como un medio para determinar qué legislación aplicar, si el Título XXXV del Código Civil o bien, estándares y fundamentos de derecho público.

### *3.4 La aplicabilidad/inaplicabilidad de un acto administrativo – la legalidad/ilegalidad de un acto administrativo*

Por otro lado, se verificó un criterio que defendió una inaplicabilidad tácita respecto de los actos administrativos que resultasen ilegales. En efecto, se sostuvo por la jurisprudencia analizada que no resultaba razonable que los jueces den curso a decretos que colisionen con algún precepto legal, inclusive si aún no se implementaban los tribunales idóneos para juzgar la

---

<sup>53</sup> CALDERA, Hugo. La Responsabilidad Extracontractual del Estado, pp. 189-215.

legalidad de ellos. En consecuencia, esta es una salida que operó como un subterfugio para que los jueces pudieran brindar amparo a las querellas de los particulares, sin pronunciarse de modo directo respecto de la conformidad con el ordenamiento jurídico de un decreto<sup>54</sup>.

La solución generó el aliciente para que los particulares no demandaran la anulación de un acto directamente, sino que, por el contrario, legitimaran sus demandas contra la Administración Pública por medio de derechos de índole patrimonial, solicitando a los jueces el amparo de su subjetividad amagada por los excesos de poder de la Administración. También generó el efecto de que la judicatura resolviera temas relativos al Derecho Público con criterios civilistas, dejando de lado el desarrollo de estándares propios del Derecho Administrativo.

Si bien este criterio cobró vigor desde el asunto Juez de Melipilla (1967), sus antecedentes se remontan, al menos, hasta el Caso Montero (1947) en donde se esbozó el estándar que permitiría conocer a los jueces ordinarios de una impugnación sobre un acto administrativo. Esta inaplicabilidad fue una salida habitual desde finales de los años sesenta y más recurrente aún durante el decenio de los años setenta.

Como contrapartida, la jurisprudencia que negó la competencia de los tribunales ordinarios hizo evidente el problema recién descrito: el juzgar actos de la administración, inclusive si se suscita un conflicto patrimonial, importaba pronunciarse sobre la legalidad de estos. Es decir, en aquellos casos se respetó la voluntad del constituyente de 1925, el cual contempló la implementación de tribunales especializados para el juzgamiento del ejercicio regular del poder público.

### *3.5 Conflicto patrimonial – contencioso anulatorio*

Para finalizar, uno de los estándares por los que se aceptó la competencia de los tribunales ordinarios fue el que hace referencia al conflicto patrimonial suscitado producto la activi-

---

<sup>54</sup> FERRADA, Juan. Los Tribunales que ejercen la justicia administrativa en el derecho chileno, p. 122.

dad formal de la Administración. En efecto, señala esta jurisprudencia, que, si se dictó un decreto que impactó en la esfera subjetiva de los particulares, y todavía más, estos accionan por medio de demandas civiles, no cabe otra opción que acoger sus pretensiones, actuando como garante de sus derechos. Esta jurisprudencia obtuvo mayor relevancia desde finales de los años 60 y fue persistente durante el decenio de los 70. Por su parte, la estrategia más común de defensa del Fisco consistió en presentar una excepción de incompetencia ante el tribunal llamado a conocer de la reclamación.

Así, los magistrados reconocieron un contencioso anulatorio incidental, que obviaba el problema central de la no implementación de los tribunales especializados. En contraposición a dichos precedentes, la Corte postuló en algunas de sus decisiones que el pronunciarse la nulidad del acto en cuestión importaría una invasión en las potestades de otro poder constituido, sobrepasando los límites de competencia fijados en la Constitución.

Las decisiones que negaron su competencia amparadas en este criterio se verifican, en la práctica, durante todo el transcurso de tiempo en análisis, por lo cual es plausible sostener que el problema nunca fue pacífico en la jurisprudencia de la Corte Suprema y siempre hubo decisiones que brindaron deferencia a las resoluciones del gobierno.

Es por ello que la distinción efectuada por la Corte entre conocer de la legalidad de un acto administrativo—cuestión perteneciente al ámbito contencioso administrativo— y pronunciarse sobre la esfera patrimonial del caso, protegiendo directamente el derecho de propiedad vulnerado por los excesos de poder de la Administración, refleja un proceso que se abrió cauces de forma oblicua, puesto que la Corte Suprema soslayó el problema de la extensión de sus facultades de revisión.

### *3.6 Proyecciones de los criterios presentados*

Lejos de negarse el acceso a la jurisdicción de un modo sistemático, los tribunales generaron criterios que permitieron dirimir si un juez podía fiscalizar un acto administrativo. Si bien, la

fragilidad y solvencia de estos puede ser objeto de críticas, ciertamente reflejan el modo en que el Poder Judicial internalizó el problema de la inexistencia de tribunales especializados.

Para ello construyeron soluciones jurisprudenciales *ad hoc*, que poseen el mérito de anticipar la tesis que adoptará la Constitución de 1980 y que, en consecuencia, fueron paulatinamente eliminando los ámbitos de intervención de la Administración Pública exentos de control judicial, o, en otras palabras, en erradicar absolutamente la irresponsabilidad del Estado.

En esta línea, la regla contenida en el artículo 38 inciso 2° de la Constitución vigente consagra una tutela judicial efectiva respecto de los derechos lesionados por la Administración. Es decir, se entrega una cláusula de competencia a los tribunales ordinarios de justicia para conocer de la legalidad de la actuación administrativa, estableciendo un principio de tutela judicial frente a la Administración de carácter genérico y absoluto, haciendo suya, de esta forma, la tesis que fijó la Corte Suprema en el asunto Juez de Melipilla.

Aún más, los estándares identificados entregan luces sobre la subjetivización del Derecho Público predominante en el sistema jurídico chileno<sup>55</sup>, en el entendido de que durante el siglo XX el Estado utilizó sus potestades discrecionales como instrumento usual de gobernanza respecto de áreas de gran sensibilidad patrimonial de los administrados, cobrando de este modo el derecho de propiedad un papel protagónico a la hora de resguardar esferas de subjetividad de los privados, por lo cual era común que en los litigios contra el Fisco las defensas de la sociedad civil se desarrollasen bajo el alero del derecho de dominio.

De esta manera, la doctrina ius-administrativista dominante al momento de dictarse la Constitución de 1980 plasmó en ella mecanismos para resguardar con celo el derecho de propiedad<sup>56</sup>, estableciendo el recurso de protección –una acción

---

<sup>55</sup> Sobre la injerencia de los derechos fundamentales en el Derecho Administrativo, ver WAHL, Rainer. *Los últimos cincuenta años de Derecho administrativo alemán*, pp. 60-64.

<sup>56</sup> El artículo 19 en sus numerales 23, 24 y 25 de la Constitución de 1980 regula detalladamente el estatuto jurídico del derecho de propiedad.

eminentemente cautelar, de regulación constitucional— para resguardar los Derechos Fundamentales de los particulares amagados por la Administración Pública.

En este mismo orden de ideas, la reformulación doctrinal del Derecho Administrativo nacional luego de la dictación de la Constitución de 1980 ha ido aparejada del reconocimiento constitucional amplio de un catálogo de derechos individuales de contenido económico, los cuales han limitado las potestades clásicas otorgadas a la Administración<sup>57</sup> y han centrado el eje de la discusión referente al sistema jurídico de Derecho Público en los derechos subjetivos de los particulares.

Lo anterior se relaciona estrechamente con la reconstrucción de las prácticas verificadas durante la vigencia de la Constitución de 1925 efectuada por la postura convencional identificada, la cual propició una ideología que significó mirar con recelo la gestión pública y desconfiar de las potestades discrecionales otorgadas al Poder Ejecutivo<sup>58</sup>.

Por último, el año 2006 la Corte Suprema, en el caso *Eyzaguirre con Fisco*<sup>59</sup>, distinguió entre dos tipos de acciones contencioso administrativas. Por un lado, una acción exclusivamente anulatoria y por el otro, una acción de plena jurisdicción. Como se sabe, la diferencia entre una y otra determinará el estatuto jurídico aplicable a las mismas y en particular, su régimen de prescripción<sup>60</sup>.

---

Las únicas limitaciones establecidas por el constituyente para restringir tal derecho, es la expropiación y la función social de la propiedad, ambas instituciones, son abordados por los preceptos citados.

<sup>57</sup> FERRADA, Juan. *El Sistema de Derecho Administrativo Chileno: una revisión crítica desde una perspectiva histórica*, p. 117.

<sup>58</sup> FERRADA, Juan, BORDALÍ, Andrés y CAZOR, Kamel. *El Recurso de Protección Como Mecanismo de Control Jurisdiccional Ordinario de los Actos Administrativos: Una Respuesta Inapropiada a un Problema Jurídico Complejo*, pp. 76-81.

<sup>59</sup> C. Suprema. 28 junio 2007. *Revista de Derecho. Consejo de Defensa del Estado*, vol. 17, pp. 179-184.

<sup>60</sup> JARA, Jaime. *La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y Jurisprudencia*, p. 240.

Lo central es que el criterio que subyace a esta distinción efectuada por la Corte es la de actos de autoridad versus actos de gestión. En el siglo XX, la distinción fue utilizada para solucionar un problema de competencia; en cambio, en la década de los dos mil, para matizar la generalista teoría de la Nulidad de Derecho Público<sup>61</sup>.

#### CONCLUSIONES

1. Las tendencias jurisprudenciales de la Corte Suprema durante el transcurso del siglo XX oscilaron entre la negación de su competencia para conocer de los asuntos contencioso administrativos hasta su reconocimiento expreso.

2. El modo de comprender la interpretación restrictiva de la competencia de los tribunales ordinarios para enjuiciar la legalidad de los actos administrativos fue reconstruido por juristas nacionales como un proceso en que se verificó una denegación sistemática de acceso a la jurisdicción por parte de los jueces respecto de las pretensiones de la sociedad civil.

3. En contraposición a la referida interpretación, el trabajo identifica una batería acotada de “binomios de competencia” por medio de los cuales los jueces aceptaban o negaban su competencia. A partir de estos estándares, la idea de que durante la vigencia de la Constitución de 1925 se constató una denegación reiterada de acceso a la justicia, por no implementarse los mentados tribunales administrativos, no es del todo certera. Más bien, los jueces afrontaron el problema optimizando las herramientas que les brindaba el derecho común.

4. Los criterios decisivos alumbrados por la Corte Suprema fueron: a) la distinción entre actos de gestión versus actos de autoridad; b) la discriminación entre el conflicto patrimonial envuelto en un juicio y la potestad judicial de sancionar con nulidad un decreto, y, por último; c) la diferenciación entre declarar inaplicable un acto contrario al principio de juricidad, y reconocer que tal actuación constituye un pronunciamiento

---

<sup>61</sup> FERRADA, Juan. *La Clasificación de los Recursos o Acciones Contencioso-Administrativas en el Derecho Administrativo Chileno*, pp. 333-340.

sobre la legalidad del mismo, lo que excede sus competencias legales

5. Este enfoque permite esclarecer el proceso que terminó por excluir los Tribunales Administrativos del modelo de solución de controversias entre el Estado y los particulares, consagrando, en consecuencia, el fracaso de la estructuración general de tribunales contencioso administrativos de nuestro diseño de justicia administrativa.

6. En este orden de ideas, la jurisprudencia de la Corte Suprema prefiguró la arquitectura de la revisión judicial de actos administrativos consagrado en el artículo 38 de la Constitución de 1980, radicando en los tribunales ordinarios de justicia la competencia para examinar la legalidad de los actos administrativos

7. El proceso narrado ilumina la visión traumática del pasado institucional chileno que posee parte de la doctrina de derecho público y, en consecuencia, da cuenta de la ideología que guio la configuración y práctica del Derecho Administrativo luego de entrar en vigencia la Constitución de 1980.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARÓSTICA, Iván. La actividad jurídica de la administración del Estado. *Actualidad Jurídica, la Revista de Derecho de la Universidad del Desarrollo*, julio 2013, vol. 28, pp. 261-277.
- ATRIA, Fernando. Sobre la soberanía y lo político. En: Facultad de Derecho Universidad de Chile. *Democracia y Derechos Fundamentales desde la filosofía política*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2009, pp. 157-227.
- BERMÚDEZ, Jorge. Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos. ¿Qué queda de la nulidad de derecho público? *Revista de Derecho Valdivia*, julio 2010, vol. 23, n° 1, pp. 103-123.
- BERMÚDEZ, Jorge. *Derecho administrativo general*. Santiago: Legal Publishing, 2010.
- CALDERA, Hugo. La Responsabilidad Extracontractual del Estado. *Revista de Derecho Público*, 1968, vol. 9, pp. 189-215.
- CALDERA, Hugo. *Manual de Derecho Administrativo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1979.

- CARMONA, Carlos. El contencioso administrativo entre 1990-2003. En: FERRADA, Juan. *La justicia administrativa*. Santiago: LexisNexis, 2005, pp. 183-240.
- CEA, José Luis. *Derecho Constitucional Chileno*. 3ª edición. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015, 3 t.
- CORDERO, Luis. *La Responsabilidad de la Administración del Estado. Bases Para una Sistematización*. Santiago: Editorial LexisNexis, 2003.
- CORDERO, Luis. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Legal Publishing, 2015.
- CORDERO, Luis. La importancia de los jueces de la Corte Suprema en la Construcción del Derecho Administrativo chileno. En: GARCÍA, José y PASTOR, Rafael. *Grandes jueces chilenos. Actas de las I Jornadas de Derecho de la Universidad Autónoma de Chile*. Santiago: Editorial Ediciones Jurídicas de Santiago, 2017, pp. 53-64.
- FAÚNDEZ, Julio. *Democratización, Desarrollo y Legalidad*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2011.
- FERRADA, Juan. El Sistema de Derecho Administrativo Chileno: una revisión crítica desde una perspectiva histórica. *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, 2005, pp. 99-118.
- FERRADA, Juan, BORDALÍ, Andrés y CAZOR, Kamel. El Recurso de Protección Como Mecanismo de Control Jurisdiccional Ordinario de los Actos Administrativos: Una Respuesta Inapropiada a un Problema Jurídico Complejo. *Revista de Derecho Universidad de Concepción*, julio 2003, vol. 14, pp. 67-81.
- FERRADA, Juan. Los Tribunales que ejercen la justicia administrativa en el derecho chileno. En: ARANCIBIA, José Ignacio MARTÍNEZ Ignacio y ROMERO Alejandro. *Litigación Pública*. Santiago: Abeledo Perrot, 2011, pp. 119-150.
- FERRADA, Juan. La Clasificación de los Recursos o Acciones Contencioso-Administrativas en el Derecho Administrativo Chileno. En: FERRADA, Juan, BERMÚDEZ, Jorge y URRUTIA, Osvaldo. *Doctrina y enseñanza del Derecho Administrativo chileno: Estudios en homenaje a Pedro Pierry Arrau*. Santiago: Ediciones Universitarias Valparaíso, 2016, pp. 321-341.
- HILBINK, Lisa. *Jueces y política en democracia y dictadura. Lecciones desde Chile*. México: Editorial Flacso México, 2014.
- JARA, Jaime. *La Nulidad de Derecho Público ante la Doctrina y Jurisprudencia*. Santiago: Editorial Libromar, 2004.

- PANTOJA, Rolando. Reflexiones sobre la Competencia Judicial en materia contencioso-administrativa de anulación. *Revista de Derecho Público*, vol. 3, pp. 27-39.
- PIERRY, Pedro. Control del Acto Administrativo, Recursos Administrativos. Recurso Contencioso Administrativo. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, vol. 4, pp. 239-266.
- PIERRY, Pedro. *Derecho Administrativo. Obra reunida*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2017.
- RODRÍGUEZ, José. *Protección Jurisdiccional de los Administrados*. Santiago: Editorial Jurídica, 1961.
- SILVA, Alejandro. *Derecho Administrativo*. Santiago: Editorial Universitaria, 1959.
- SOTO, Eduardo. La Competencia Contencioso-administrativa de los Tribunales Ordinarios de Justicia. *Revista Chilena de Derecho*, 1974, vol. 1, pp. 349-359.
- SOTO, Eduardo. Lo Contencioso Administrativo y Los Tribunales Ordinarios de Justicia. Excepción de Incompetencia. *Revista de Derecho Público*, 1977, vol. 21-22, pp. 233-250.
- SOTO, Eduardo. *Derecho Administrativo. Bases Fundamentales*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1996.
- URRUTIA, Enrique. Exposición leída el 1° de marzo de 1973 al inaugurar el nuevo año judicial. *Diario Oficial de la República de Chile*, n° 28.502, 1973, pp. 248-250.
- VALDIVIA, José. Reflexiones sobre las acciones en derecho administrativo. En: SCHOPF, Adrián y MARÍN, Juan. *Lo público y lo privado en el derecho. Estudios en homenaje al profesor Enrique Barros Bourie*. Santiago: Editorial Legal Publishing, 2017, pp. 349-431.
- VALDIVIA, José. *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, 2018.
- WAHL, Rainer. *Los últimos cincuenta años de Derecho administrativo alemán*. Madrid: Editorial Marcial Pons, 2013.

### *Jurisprudencia*

- C. Suprema. 8 enero 1930. R., t. 27, sec. 1ª, pp. 744-748.
- C. Suprema. 1 abril 1931. R., t. 28, sec. 1ª, pp. 506-514.
- C. Suprema. 13 enero 1936. R., t. 27, sec. 1ª, pp. 190-191.
- C. Suprema. 15 noviembre 1941. R., t. 39, sec. 1ª, p. 343.
- C. Suprema. 17 noviembre 1944. R., t. 42, sec. 1ª, pp. 345-348.

- C. Suprema. 14 octubre 1947. R., t. 45, sec. 1ª, pp. 248-250.
- C. Suprema. 3 agosto 1953. R., t. 50, sec. 1ª, pp. 261-265.
- C. Suprema. 5 enero 1954. R., t. 51, sec. 1ª, pp. 4-8.
- C. Suprema. 5 junio 1954. R., t. 52, sec. 1ª, pp. 6-13.
- C. Suprema. 22 julio 1954. R., t. 51, sec. 1ª, pp. 387-390.
- C. Suprema. 22 mayo 1957. R., t. 54, sec. 1ª, pp. 81-83.
- C. Suprema. 23 mayo 1961. R., t. 58, sec. 1ª, pp. 144-150.
- C. Suprema. 11 julio 1961. R., t. 58, sec. 1ª, pp. 218-219.
- C. Suprema. 9 enero 1964. R., t. 61, sec. 1ª, pp. 7-14.
- C. Suprema. 3 noviembre 1964. R., t. 61, Sec. 1ª, pp. 358-372.
- C. Suprema. 3 mayo 1967. R., t. 70, sec. 1ª, pp. 109-120.
- C. Santiago. 19 octubre 1967. R., t. 65, sec. 1ª, pp. 217-221.
- C. Suprema. 27 septiembre 1972. R., t. 69, sec. 1ª, pp. 159-167.
- C. Suprema. 5 septiembre 1973. R., t. 70, sec. 1ª, pp. 66-71.
- C. Suprema. 31 octubre 1973. R., t. 70, sec. 1ª, pp. 73-74.
- C. Suprema. 28 octubre 1974. R., t. 71, sec. 1ª, pp. 147-152.
- 3º JC Santiago. 3 mayo 1976. En: PRIMERA COMISIÓN LEGISLATIVA. *Los Tribunales Contencioso Administrativos. Antecedentes para su Estudio*. Santiago: Armada de Chile, pp. 266-268.
- C. Suprema. 28 de junio de 2007. *Revista de Derecho. Consejo de Defensa del Estado*, vol. 17, pp. 179-184.

