



Revista Digital de Derecho Administrativo
ISSN: 2145-2946
Universidad Externado de Colombia

CAMACHO CEPEDA, GLADYS
Justicia administrativa y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva¹
Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 22, 2019, pp. 221-252
Universidad Externado de Colombia

DOI: 10.18601/21452946.n22.10.

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503860786010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Justicia administrativa y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva¹

GLADYS CAMACHO CÉPEDA²

RESUMEN

El trabajo plantea que la institucionalidad vigente en materia de justicia administrativa no resuelve adecuadamente las controversias con la Administración pública garantizando los derechos de las personas, lo que ocasiona un trato discriminatorio en el acceso a la justicia y afecta el correcto funcionamiento del Estado de derecho. No existe un mecanismo general que conozca de los litigios en los que es parte la Administración pública o se debatan materias reguladas por el derecho administrativo; en su lugar, han proliferado tribunales administrativos con funciones jurisdiccionales limitadas, justificadas en razones de especialidad. En consecuencia, aún es necesario sentar las bases para un sistema de justicia administrativa que garantice un control jurisdiccional de la Administración pleno e igualitario.

Palabras clave: justicia administrativa, derecho a tutela jurisdiccional efectiva, tribunales especiales, tribunales administrativos, control judicial de la Administración.

- 1 "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 BAUZÁ, *La experiencia chilena en materia de justicia administrativa*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, pp. 10-11.
- 2 Profesora asociada de Derecho Administrativo, Universidad de Chile, Santiago, Chile. Doctora en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, España. Correo-e: gcamacho@derecho.uchile.cl. Enlace ORCID: 0000-0003-4196-2372. Fecha de recepción: 10 de febrero de 2019. Fecha de modificación: 20 de marzo de 2019. Fecha de aceptación: 8 de mayo de 2019. Para citar el artículo: CAMACHO CÉPEDA, GLADYS, "Justicia administrativa y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 22, 2019, pp. 221-252. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n22.10>.

Administrative Justice and the Right to an Effective Judicial Protection

ABSTRACT

This paper suggests that the current institutional framework of Chilean administrative justice does not effectively protect the rights of individuals and resolve disputes with the Public Administration. This causes an unequal treatment in the access of justice that affects the correct functioning of the rule of Law. In fact, there is no general mechanism for resolving litigation in which the Public Administration is a party or when matters regulated by administrative law are at debate. On the contrary, the research shows that administrative courts have limited jurisdictional functions, justified by reasons of specialty. It is therefore necessary to determine the foundations for a coherent administrative justice system that encompasses a full and equal judicial review of administrative action.

Keywords: Administrative Justice, Right to Effective Jurisdictional Protection, Special Courts, Administrative Courts, Judicial Review of Administrative Action.

INTRODUCCIÓN

Existe consenso en Chile de que se carece de una justicia administrativa con competencia general³. El problema radica en que la institucionalidad vigente no

- 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.º, de la Constitución Política sobre régimen de lo contencioso administrativo", *Cuadernos de Análisis Jurídico*, n.º 13, Santiago: 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", *Revista de Derecho*, n.º 2, Santiago: Consejo de Defensa del Estado, 2000, p. 1. Disponible en línea: <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/485bc27e-c057-4867-818e-d70b48b839ab/5.pdf?MOD=AJPERES> [consultado el 2 de noviembre de 2016]. Por otra parte, la Excm. 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

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 pleno y efectivo control jurisdiccional sobre la actuación de este poder público. Tampoco existe un mecanismo general que conozca de los litigios en que es parte la Administración pública o donde se debatan materias reguladas por el derecho administrativo y, en su lugar, han proliferado tribunales administrativos con funciones jurisdiccionales limitadas justificados en razones de especialidad, lo que ha desembocado en salidas falsas para resolver estas controversias⁴, compartiendo el espacio institucional con otros órganos administrativos a los que se les ha admitido el ejercicio de potestades jurisdiccionales desde antaño sea por la Constitución o ley (v. gr., Tribunal de Cuentas y los juzgados de policía local, entre otros). No hay un modelo concreto ni un diseño general para solucionar las controversias que se presentan entre el Estado y los particulares. 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 que se ocupa de las causas contencioso administrativas. 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

del año 2014. CORTE SUPREMA, Acta n.º 187-2014, Declaración XVII Jornadas de Reflexión de la Corte Suprema, Chillán: Chile, 2014, p. 9. Disponible en línea: <http://www.pjud.cl/documents/396729/0/Declaracion+Final.PDF/e0843c67-158f-4163-a05e-363a0f45c111>.

- 4 Esta carencia ha producido que el recurso de protección haya devenido en el principal medio de defensa del ciudadano frente a la Administración. El recurso se emplea como alternativo a acudir ante un tribunal administrativo, o ante la carencia de un tribunal administrativo competente, a fin de evitar incoar la pretensión a través de juicio ordinario. Véanse JUAN CARLOS FERRADA BÓRQUEZ, ANDRÉS BORDALÍ SALAMANCA Y KAMEL CAZOR ALISTE, "El recurso de protección como mecanismos de control jurisdiccional ordinario de los actos administrativos: una respuesta inapropiada a un problema jurídico complejo", *Revista de Derecho*, vol. XIV, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2003, pp. 67-81; y ANDRÉS BORDALÍ SALAMANCA, "El recurso de protección como proceso de urgencia", *Revista Chilena de Derecho*, n.º 31, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004, pp. 269-288 y "El recurso de protección chileno al banquillo", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, vol. V, n.º 27, Puebla: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 2011, pp. 56-71. También este recurso 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.º 2791-2012, del 3 de julio de 2012.

desenvuelven y en los que las administraciones actúan, con la consiguiente afectación a la seguridad jurídica y 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. Defenderé esta tesis en el presente trabajo.

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

Que el actual artículo 38, inciso 2.º 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 Judicial⁵. 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 Judicial⁶, retomando el planteamiento judicialista al

5 De acuerdo con Cassagne: "tanto en Chile como en Argentina se ha admitido el ejercicio de potestades jurisdiccionales a favor de órganos administrativos fundado en razones de especialidad funcional y no como cláusula general". JUAN CARLOS CASSAGNE, "La justicia administrativa en Iberoamérica", *Iuris Dictio*, vol. 6, n.º 9, Quito: Universidad San Francisco de Quito, 2005, p. 91.

6 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", *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, t. LXXXV, n.º 3, Santiago: Universidad de Chile, 1988, pp. 157-166; GUSTAVO FIAMMA OLIVARES, "El control de constitucionalidad de los actos administrativos", *Gaceta Jurídica*, n.º 64, Santiago: Universidad de Chile, 1985, pp. 21-27; y HUGO CALDERA DELGADO, "Competencia de los tribunales ordinarios sobre los actos y omisiones de los órganos de la administración del Estado", *Gaceta Jurídica*, n.º 52, Santiago: Universidad de Chile, 1984, pp. 16-26. 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

que adscribía la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC)⁷. En sentido contrario, se sostiene que la Constitución permite que el legislador atribuya jurisdicción a tribunales que no integren el Poder Judicial⁸, y más aún, hay quien sostiene que la Constitución admite la existencia de tribunales que no están sujetos a la Corte Suprema en la revisión jurisdiccional, ni a la tutela directiva, correctiva y económica de esta⁹.

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.

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 chileno: un poder fragmentado", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, n.º 2, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009, pp. 241-242.

7 ROLANDO PANTOJA BAUZÁ, "La inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el Estado de Chile", en *Justicia Administrativa*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 401.

8 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" y 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", *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, vol. 8, n.º 8, Santiago: Universidad de Chile, 1968, p. 5. Disponible en línea: <https://revistas.uchile.cl/index.php/ACJYS/article/view/10351/10407> [consultado el 2 de junio de 2017].

9 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"*, Santiago: Lexis Nexis, 2005, pp. 257-259.

De esto surge la interrogante de si el legislador puede crear otros tribunales especiales diferentes a los ya establecidos 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 abordar la problemática planteada han 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.º 16 párrafos 4 y 5^[10]) o bien es demandado a hacerlo por iniciativa del presidente de la República, pues este es el único que tiene la iniciativa de ley para ello (artículo 65 inciso 3.º 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 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,

10 El artículo 19, n.º 16, de la CPR menciona dos tipos de tribunales especiales con finalidades distintas, en el inciso 4.º alude a "tribunales especiales establecidos en la ley" para juzgar a los profesionales no asociados a un colegio profesional; y, en el inciso 5.º, se refiere a los "tribunales especiales de expertos" que deberán zanjar la negociación colectiva en los casos que haya obligación legal.

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 estos últimos, solo los Tribunales 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 orgánicos¹¹, 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 autárquicos¹², 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 decisiones¹³, como en materia de gestión y asignación de recursos presupuestarios¹⁴.

11 Si bien el legislador suele disponer el sometimiento de los tribunales especiales a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, estos no forman parte del Poder Judicial, de este modo es que se informan sus incidencias en la cuenta anual del presidente de la Corte Suprema. HUGO DOLMESTCH URRUTIA, *Cuenta pública del presidente de la Corte Suprema Año 2016*, Santiago: Poder Judicial, 2016, pp. 9-10.

12 JOSÉ LUIS LARA ARROYO, "Algunas reflexiones sobre el contencioso administrativo en Chile", en *Litigación pública*, Santiago: Abeledo Perrot-Legal Publishing - Thomson Reuters, 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.

13 Para ejemplo baste un botón: el artículo 6.º, letra B, n.º 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".

14 Para corroborar nuestra afirmación, nos sirve un par de ejemplos: la Ley n.º 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.º 19.886 responsabiliza a la Dirección de Compras

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.º numeral 2.º 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 con 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 Gobierno no puede intervenir ni incidir en la decisión de estos, 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.

2. LOS TRIBUNALES ESPECIALES: JUDICATURAS DEBILITADAS

La compleja situación de la justicia administrativa ha sido analizada y expuesta en diversos trabajos¹⁵. 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 singular¹⁶. El panorama se completa con la existencia de un gran número de acciones o recursos especiales

y Contratación Pública de proveer la infraestructura, el apoyo técnico y los recursos humanos y materiales necesarios para el adecuado funcionamiento del Tribunal.

- 15 NATALIA MUÑOZ CHILU, "La justicia administrativa en Chile", en *Derecho administrativo chileno*, México: Editorial Porrúa México - 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 *Litigación pública*, Santiago: Abeledo Perrot-Legal Publishing - Thomson Reuters, 2011, pp. 37-63; ANDRÉS BORDALÍ SALAMANCA, "Organización judicial en el derecho chileno...", óp. cit., pp. 215-244; ANDRÉS BORDALÍ SALAMANCA y JUAN CARLOS FERRADA BÓRQUEZ, "Las facultades juzgadoras de la Administración: Una involución en relación al principio clásico de la división de poderes", *Revista Derecho*, vol. XIII, Valdivia: Universidad Austral de Chile 2002, pp. 187-205; JUAN CARLOS FERRADA BÓRQUEZ, "Los tribunales que ejercen la justicia administrativa en el derecho chileno", en *Litigación pública*, Santiago: Abeledo Perrot-Legal Publishing - Thomson Reuters, 2011, pp. 119-150.
- 16 FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA, "Recurso de protección y contencioso administrativo", *Revista de Derecho*, n.º 202, Concepción: Universidad de Concepción, 1997, pp. 105-119; PEDRO PIERRY ARRAU, "El recurso de protección y lo contencioso administrativo", *Revista de Derecho*, n.º 165, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1977, pp. 153-173; y JUAN CARLOS FERRADA BÓRQUEZ, ANDRÉS BORDALÍ SALAMANCA y KAMEL CAZOR ALISTE, óp. cit., pp. 67-81.

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 jurisdiccionales¹⁷⁻¹⁸, materia que ha sido examinada con atención en diversos trabajos.

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 establecimiento¹⁹.

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:

a. Padecen de escasa autonomía operacional, ya que por decisión legislativa estos tribunales quedan dependientes del apoyo en la gestión de sus recursos

17 CARLOS CARMONA SANTANDER, "El contencioso administrativo entre 1990-2003", en *La justicia administrativa*, Santiago: Lexis Nexis, 2005, pp. 183-240; y HERNÁN HIDALGO GÓMEZ Y OSVALDO SOTO VALDIVIA, Órganos de la Administración que ejercen jurisdicción en Chile, memoria para optar el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2000, pp. 22-130.

18 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, óp. cit., p. 918. 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 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, óp. cit., p. 73.

19 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 rehuído, 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". ROLANDO PANTOJA BAUZÁ, "Justicia administrativa, ¿tribunales ordinarios, tribunales de jurisdicción general o tribunales especiales de lo contencioso administrativo?", en *La justicia administrativa*, Santiago: Lexis Nexis, 2005, p. 3.

materiales y humanos de órganos de la Administración activa que, para más, pueden llegar a ser reclamados en esas sedes jurisdiccionales²⁰.

b. Carecen de competencias para ejecutar sus decisiones, puesto que 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 radicados en los propios órganos de la Administración la responsabilidad de ejecutar las sentencias²¹.

c. Sus competencias han sido delimitadas restrictivamente por el legislador²², lo que restringe sus facultades decisorias frente a 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 establece²³.

20 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 estos cuando conozca de reclamaciones contra servicios relacionados con la Subsecretaría de Hacienda, de la cual son órganos funcionalmente desconcentrados; esta circunstancia la advirtió la Corte Suprema durante la tramitación de la Ley n.º 20.322, mediante oficio n.º 349, del 2 de noviembre de 2007. Son órganos que tienen base legal que, si bien suelen estar bajo la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, no pertenecen al Poder Judicial al no poseer personalidad jurídica y tienen una gran dependencia de la Administración activa, este es el caso de: Tribunal de la Contratación Pública, Tribunales Ambientales y Tribunales Aduaneros, entre otros.

21 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 competencia (artículo 6.º letra B, n.º 6, Decreto Ley n.º 830 del Ministerio de Hacienda, Código Tributario). 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 el Servicio de Evaluación Ambiental) pudiendo dar indicaciones, pero no determinar el contenido concreto de los actos anulados. Al efecto, el artículo 30 de la Ley n.º 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".

22 Ni el TCP ni los TTAA se ocupan de todos los reclamos en materia de contratos públicos o ambientales, respectivamente.

23 Para ejemplos, baste un par de ellos en materia ambiental, pues en este ámbito se debe tener muy presentes las precisiones del legislador, tales como la definición de lo que se

d. Producen una gran dispersión e impiden una visión de conjunto dificultando el funcionamiento de un mecanismo de coherencia y unidad al sistema, con lo que se pone en riesgo la certeza y la seguridad jurídica. 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 que sirvan de señales fiables de las decisiones futuras como fuente material de derecho. La coherencia del ordenamiento jurídico administrativo requiere encontrar en la interpretación normativa soluciones no contradictorias, o al menos minimizar el riesgo de antinomias²⁴.

e. 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.

f. Despliegan su función en condiciones de independencia e imparcialidad debilitadas, ya que, si bien formalmente se les atribuye independencia, pues no están sujetos en su función a instrucciones jerárquicas, hay un gran vacío normativo en relación con las reglas aplicables sobre abstención, recusación y cese (particularmente por causal disciplinaria). No está claro si se les debe aplicar las normas de probidad administrativa contenidas en la LOCBGAE o se debe aplicar supletoriamente las normas del COT. Al no ser jueces de carrera, se debe asegurar que todos sus integrantes estén designados y funcionen plenamente con sus titulares ha sido un problema permanente²⁵.

g. 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 y protección desigual por el derecho. Asimismo, si bien, por lo general, el legislador ha

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.º 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.º 19.300.

24 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.

25 En esta situación se han encontrado: los Tribunales Ambientales, el Tribunal de Propiedad Industrial y el Tribunal de la Contratación, entre otros.

cuidado de regular una vía de reclamación de las sentencias de los tribunales especiales ante las Cortes de Apelaciones y Corte Suprema, cuando ello no ha ocurrido (como en el caso del Panel de Expertos Eléctrico²⁶) se produce una situación que traba el acceso a una revisión jurisdiccional plenaria, expedita y oportuna, propiciándose en la práctica una situación que blinda la decisión del tribunal especial²⁷. La configuración desordenada de las distintas vías de reclamación de una decisión administrativa ocasiona el fenómeno de simultaneidad de sedes²⁸. Este complicado panorama no solo es a todas luces irracional y 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 distintos tribunales y asegurarse mayor eficacia. Esta situación bien puede merecer la denominación de "justicia a la carta", con grandes riesgos de exclusividad y exclusión. Finalmente, en una esfera de gran sensibilidad como la sancionatoria, la alta dispersión regulatoria del régimen procesal de impugnación de las sanciones administrativas, asociada a los tribunales especiales (cuyos procesos son especialísimos), dificulta la garantía del debido proceso adjetivo e impiden alcanzar las garantías procesales del justo y racional procedimiento que exige la Constitución Política²⁹.

Los tribunales especiales han sido la segunda modalidad como el legislador ha intentado resolver la crisis del sistema actual de recursos administrativos, a

26 El artículo 211 de la Ley Eléctrica preceptúa: "El dictamen del panel de expertos [...]. Será vinculante para todos los que participen, en calidad de partes [...] y no procederá ninguna clase de recursos, jurisdiccionales o administrativos, de naturaleza ordinaria o extraordinaria".

27 Si bien se han admitido por la Corte de Apelaciones la tramitación de recursos de protección contra los dictámenes del Panel de Expertos, estos recursos han sido rechazados porque excede del ámbito de la acción constitucional el examen de los hechos, el derecho aplicable y todos los criterios empleados por el Panel de Expertos. Cfr. SERGIO ORLANDO DUNLOP ELZO, *El panel de expertos del sector eléctrico*, memoria para optar el grado académico de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago: Universidad de Chile, 2010, pp. 113 y ss.

28 Ejemplos de pronunciamientos sobre la misma materia en distintas sedes son: a) sobre pago de patentes por sociedades de inversión pasiva se han tramitado causas en: el Tribunal Constitucional (Roles n.º 2.104, 2.134, 2.135, 2.141, 1.453 y 1.454) y en la Corte Suprema (Rol n.º 5.984-2012), e igualmente, se acudió a la Contraloría General que se pronunció en los dictámenes n.º 27.677-2010 y 6.512-2012; y b) relacionado con el principio de legalidad del derecho administrativo sancionador (ámbito eléctrico) se tramitaron diversas causas en: el Tribunal Constitucional, Roles n.º 479 y 480; y la Corte Suprema, Roles n.º 4.394-1999, 2.510-2010 y 10.045-2011; e igualmente, se acudió a la Contraloría General la que emitió el dictamen n.º 15.335-2011.

29 Cfr. JAIME JARA SCHNETTLER, "La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción", *Revista de Derecho Público*, n.º 89, Santiago: Universidad de Chile, 2018, pp. 59-91.

los que se reconoce escasa utilidad para obtener una rectificación o un cambio de su criterio inicial por parte de la misma autoridad. Si bien en algunos casos estos tribunales han supuesto ciertos avances³⁰, pues actúan de forma más ágil y expedita en ciertas materias o sectores económico y socialmente relevantes, no han conseguido disminuir la alta litigiosidad entre ciudadanos y la Administración. Por ello, esta limitada eficacia, junto a la creciente conflictividad al interior de la organización administrativa, hace que se siga ocupando, principalmente, el recurso de protección³¹, no solo como sustituto de una justicia administrativa general sino también de estas jurisdicciones especiales³².

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 –por 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 vigentes³³.

30 Los tribunales cuyas sentencias han tenido gran significación han sido: el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, los Tribunales Ambientales y el Tribunal de la Contratación Pública, a los que se puede añadir el Comité de Expertos o Panel Eléctrico con sus dictámenes.

31 A manera de ejemplo, cabe mencionar 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 (SCS, Rol n.º 2.791-2012); en materia de funcionarios a contrata, ha sido recurrente el empleo del recurso de protección contra las desvinculaciones (v. gr., SCS Rol n.º 16.854-2018); y en materia migratoria (v. gr., se empleó recurso de protección contra el Servicio de Registro Civil e Identificación por no atender a la solicitud de matrimonio de una extranjera dominicana con situación migratoria irregular por carecer de cédula de identidad chilena, cfr. SCS Rol n.º 6.109-2018).

32 Siendo el Comité de Expertos del Sector Eléctrico uno de los menos recurridos, la jurisprudencia de la Corte de Apelaciones ha establecido que sus dictámenes pueden ser recurridos en protección en caso de que la arbitrariedad o ilegalidad del mismo sea evidente. Cfr. Corte de Apelaciones de Santiago, sentencias Rol n.º 585-2006, Rol n.º 7956-2009 y Rol n.º 3138-2009. En materia ambiental, “durante el periodo comprendido entre el 11 de marzo de 2014 y el 30 de septiembre de 2016 ingresaron 2.410 proyectos al SEIA, de este universo [...] 27 fueron impugnados vía recurso de protección, 28 vía recurso de reclamación y 4 a través de ambos medios de impugnación”, cfr. División Jurídica SEA, Presentación Jurisprudencia Relevante Encuentro EVAPAC. 2016, Santiago, Chile, citado por YENY CAROLINA SILVA BARRIA, *Sistema de impugnación de actos administrativos ambientales en el marco del SEIA: una mirada desde la entrada en funcionamiento de los tribunales ambientales*, actividad formativa equivalente a tesis para optar al grado de magíster en Derecho Ambiental, Santiago: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2017, pp. 9-10.

33 CORTE SUPREMA, Acta n.º 187-2014, óp. cit., p. 10.

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.º 18.825 de 1989, que restó del artículo 38 de la CPR las palabras "contencioso administrativos"³⁴; sin embargo, no logra superar la situación actual 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"³⁵. Surgiendo la base para el cuestionamiento de estos tribunales, concerniente a su independencia para resolver los litigios.

Nuestro mapa institucional se ha visto poblado por diversos órganos de naturaleza administrativa que solucionan controversias con la Administración o que para su solución requieren aplicar leyes y actos administrativos, entre los que podemos nombrar a los siguientes:

– Tribunal de Defensa de la Libre Competencia³⁶

34 Rolando Pantoja refiere así las dos interpretaciones que se dieron 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 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...", *óp. cit.*, p. 7.

35 NATALIA MUÑOZ CHIU, *óp. cit.*, p. 937.

36 Es un tribunal mixto compuesto por cinco miembros más dos suplentes. Según el DL n.º 211, en su artículo 5.º, es un órgano jurisdiccional especial e independiente sujeto a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema que tiene asiento en Santiago, pero con competencia en todo el territorio de la República de Chile. Su función es prevenir, corregir y sancionar los atentados a la libre competencia. El presidente de la República designa a tres de sus miembros: al presidente del Tribunal (de quina elaborada por la Corte Suprema), a un abogado y a un licenciado en ciencias económicas (de dos ternas confeccionadas por el Consejo del Banco Central). Se completa con un abogado y un licenciado en ciencias económicas que son designados por el Consejo del Banco Central. Sus integrantes tienen dedicación exclusiva durante el período para el que fueron nombrados, por lo que su designación es incompatible con cualquier otro tipo de actividad salvo la docente. De las reclamaciones contra sus sentencias definitivas y resoluciones conoce el Corte Suprema. El aporte fiscal al Tribunal se sanciona por resolución de

- Tribunal de Propiedad Industrial³⁷
- Tribunales Tributarios y Aduaneros (TTA)³⁸
- Tribunal de la Contratación Pública³⁹

la Dirección de Presupuestos y está facultado para mantener una cuenta corriente bancaria de la que podrán girar conjuntamente el presidente y secretario del Tribunal.

- 37 Es un tribunal letrado integrado por seis miembros titulares y cuatro suplentes. Cada uno de sus miembros es nombrado por el presidente de la República, mediante decreto supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de una terna propuesta por la Corte Suprema, confeccionada previo concurso público de antecedentes. La Ley n.º 19.039, en su artículo 17.º bis C, lo define como un órgano jurisdiccional especial e independiente, sujeto a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. Tiene asiento en Santiago con competencia en todo el territorio nacional. El legislador no exige la dedicación exclusiva de los miembros del Tribunal. No tiene regulada ninguna acción especial de reclamación de sus sentencias ante el Poder Judicial. El apoyo de personal, mobiliario, equipamiento y de cualquier tipo de servicio necesario para el funcionamiento del Tribunal deberá ser provisto por la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción. Tiene una dotación mínima garantizada en la planta de la citada Subsecretaría. El presupuesto del tribunal estará incluido dentro de los del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.
- 38 Según la Ley n.º 20.322, son órganos jurisdiccionales letrados, especializados e independientes. Hay un TTA en cada región salvo en la metropolitana, en donde hay cuatro tribunales. Tienen competencia para resolver en primera instancia los reclamos tributarios y aduaneros que personas naturales o jurídicas presentan en contra de las decisiones administrativas adoptadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII) o el Servicio Nacional de Aduanas (SNA). El juez y el secretario abogado de cada Tribunal Tributario y Aduanero serán nombrados por el presidente de la República de una terna propuesta por la respectiva Corte de Apelaciones. Los jueces TA permanecerán en sus cargos hasta los 75 años de edad si su evaluación es satisfactoria. De acuerdo con la citada ley, la Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la Nación. En contra de la sentencia de primera instancia solo procede el recurso de apelación que corresponde interponer en el plazo de 15 días hábiles, y lo conoce la Corte de Apelaciones que tiene jurisdicción sobre el territorio del TTA que dictó el fallo apelado. Finalmente, en contra de la sentencia de primera instancia no procede el recurso de casación en la forma ni la anulación de oficio, y los vicios que aparezcan en el fallo deben ser subsanados por la Corte de Apelaciones que conozca del asunto (artículo 140, Código Tributario). Para el apoyo en la gestión administrativa de los recursos materiales y de servicios que requieren para su funcionamiento cuentan con una unidad administradora, que es un órgano funcionalmente desconcentrado de la Subsecretaría de Hacienda; sin embargo, como la ley no la exime, esta mantiene relación de subordinación jerárquica con dicha Subsecretaría. Los presupuestos de los tribunales serán propuestos por el jefe de la Unidad Administradora al Subsecretario de Hacienda y se consultará en los presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- 39 De acuerdo con la Ley n.º 19.886, es un tribunal letrado con asiento en Santiago y con competencia en todo el territorio nacional. Tiene competencia para conocer la acción de impugnación presentada contra todo acto u omisión ilegal o arbitrario que tenga lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación. Está sometido a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. Sus tres integrantes son designados por el presidente de la República, previa propuesta en ternas por la Corte Suprema. Los integrantes del Tribunal permanecerán en el ejercicio de sus

- Tribunales Ambientales (TTAA)⁴⁰
- Panel de Expertos⁴¹

cargos por un plazo de cinco años, pudiendo ser nuevamente designados. De la sentencia definitiva del TCP podrá deducirse recurso de reclamación ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Será la Dirección de Compras y Contratación Pública la que deberá proveer la infraestructura, el apoyo técnico y los recursos humanos y materiales necesarios para el adecuado funcionamiento del Tribunal.

- 40 Son tribunales mixtos definidos por la Ley n.º 20.600 como órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. Su función es resolver las controversias medioambientales que la ley le atribuye con precisión. Cada Tribunal Ambiental estará integrado por tres ministros (dos de ellos abogados y uno licenciado en ciencias) designados por el presidente de la República con el acuerdo del Senado. Los integrantes durarán seis años en sus cargos pudiendo ser reelegidos. El cargo de ministro titular del TA es a dedicación exclusiva, salvo los empleos docentes hasta un máximo de 12 horas semanales. Hay tres tribunales para todo el país que se reúne en macrozonas norte, centro y sur, las que respectivamente estarán a cargo de: el Primer TA con asiento en Antofagasta, el Segundo TA con asiento en Santiago y el Tercer TA con sede en Valdivia. El aporte fiscal a los TTAA se consignará en forma global en la ley de presupuestos, debiendo el presidente de cada tribunal comunicar sus necesidades al ministro de Hacienda. Cada tribunal tiene la facultad para tener una cuenta corriente contra la cual girarán conjuntamente el presidente y secretario del respectivo Tribunal.
- 41 Distintas leyes han creado otras figuras técnicas para abordar problemas complejos, pero no alcanzan a constituirse como instancias resolutorias de conflictos. Así, la Ley n.º 20.378 creó el Panel de Expertos para el Transporte Público, cuya función principal es: "determinar mensualmente el ajuste de tarifas del sistema de transporte público de la Provincia de Santiago y de las comunas de San Bernardo y Puente Alto requerido para mantener el valor real de estas". Si bien tiene un carácter pericial vinculante, pues su informe lo remite al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, quien sancionará a través de resolución MTT el nuevo nivel de tarifas propuesto por el Panel, no dirime controversias. Por su parte, la Ley n.º 21.044 creó el Panel Técnico de Concesiones de Obra Pública, el que tiene, entre otras, competencia para conocer de las discrepancias de carácter técnico o económico que se produzcan entre las partes durante la ejecución del contrato de concesión. Su labor es emitir recomendaciones técnicas debidamente fundadas (artículo 36 DFL 164, MOP de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas) y pronunciamientos sobre acuerdos diversos entre el MOP y el concesionario. Su labor técnica es colaboradora de las decisiones relevantes que debe adoptar el MOP (v. gr., artículo 20bis n.º 5 DFL 164, MOP, de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas).
- Según la Ley n.º 19.940, es un órgano mixto mayoritariamente integrado por profesionales no letrados. Constituido por siete expertos, cinco de los cuales serán profesionales ingenieros o licenciados en ciencias económicas, que pueden ser nacionales o extranjeros, y dos abogados, todos designados por el TDLC previo concurso público y nombrados por resolución del Ministerio de Energía. Estarán en sus cargos por seis años pudiendo ser renovados por un nuevo período. Se pronunciará mediante dictámenes de efecto vinculante sobre aquellas discrepancias y conflictos que se produzcan entre las empresas eléctricas y la Administración, o entre dos o más empresas eléctricas, en relación con las materias que se señalen expresamente en la Ley n.º 19.640 y en otras leyes en materia energética. El legislador no exige exclusividad en el cargo y más bien establece incompatibilidades con la función de experto. Si bien no tienen la calidad de funcionarios públicos, su naturaleza administrativa (en nuestra opinión, son unos agentes públicos especiales) se evidencia por estar reglamentado por el presidente de la República mediante decreto supremo, al ser

- Consejo Nacional de Televisión⁴²
- Tribunal de Cuentas⁴³

aplicables a sus integrantes las causales de abstención del artículo 12 de la Ley n.º 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos y por cuanto a los expertos como al secretario abogado y el personal auxiliar les son aplicables la normativa sobre responsabilidad administrativa y probidad de la función pública (contenidas en la LOCBGAE y la Ley n.º 20.880), correspondiendo a la Subsecretaría de Energía incoar el procedimiento disciplinario respectivo. El Panel no está sometido a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. El presupuesto anual será aprobado por resolución de la Subsecretaría de Energía. Los dictámenes del Panel de Expertos, según la LCSE (artículo 37), “son vinculantes para todos los que participen en calidad de partes en el procedimiento legal en que se haya originado la discrepancia y no procederá a su respecto, ninguna clase de recursos, jurisdiccionales o administrativos, de naturaleza ordinaria o extraordinaria”, no obstante, el Ministro de Energía, mediante resolución fundada y sujeta al trámite de toma de razón, puede declarar inaplicable el dictamen (artículo 38.º LCSE). El Panel tiene una forma particular de financiar sus costos de funcionamiento (artículo 20 de su reglamento): estos serán pagados por la totalidad de usuarios finales, libres y sujetos a fijación de precios a través de un cargo por servicio público fijado anualmente por la Comisión Nacional de Energía.

- 42 De acuerdo con la Constitución, es un órgano autónomo con personalidad jurídica con sede en Santiago, encargado de velar por el correcto funcionamiento de todos los servicios televisivos que operen en el país. La LOCBGAE lo reconoce como órgano administrativo, aunque está excluido de la regulación del título segundo de dicha ley, sin embargo, les son aplicables: el DL 1.263, la Ley n.º 20.285 de Transparencia y la Ley n.º 20.880 de Probidad en la Función Pública. Según la Ley n.º 18.838, el Consejo está integrado por once miembros, uno de ellos de libre designación del presidente de la República, en quien recaerá la presidencia del Consejo y la duración en su cargo está ligado al mandato del jefe de Estado que lo nombró (cesará 30 días después de la expiración del mandato presidencial); los restantes diez consejeros serán nombrados por el presidente con acuerdo del Senado, por un período de ocho años pudiendo ser renovados en el cargo. Para ser designado consejero no se requiere ser letrado sino acreditar méritos personales y profesionales relevantes en los diversos campos de la cultura y tener trayectoria en el ámbito de la sociedad civil, entre otros. La resolución del Consejo que imponga amonestación, multa o suspensión de transmisiones será apelable ante la Corte de Apelaciones de Santiago, y la resolución que declare la caducidad de una concesión será apelable ante la Corte Suprema. La apelación deberá interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución, ser fundada y para su agregación a la tabla, vista y fallo se regirá por las reglas aplicables al recurso de protección (artículo 34 Ley n.º 18.838). Es un servicio descentralizado y se gestiona autónomamente, pues está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- 43 Este Tribunal, junto al Juzgado de Cuentas, cumple la función de conocer de los reparos formulados tras el examen de cuentas por las objeciones no aclaradas satisfactoriamente. El objeto del juicio de cuentas es determinar la responsabilidad civil proveniente de la acción u omisión de un funcionario público o persona en general que ha provocado un daño patrimonial al Fisco, con ocasión de la administración de bienes o fondos de las entidades sometidas a la fiscalización de la Contraloría General. Se encuentran normados en el título VII de la Ley n.º 10.336, Orgánica de Contraloría General de la República. La citada ley, en su artículo 107, prescribe que en primera instancia conoce un juez que es el subcontralor general. En segunda instancia conoce un órgano colegiado integrado por el contralor general, quien lo preside, y dos abogados que han destacado en la actividad

- Consejo para la Transparencia⁴⁴
- Comisión de Expertos (Sector Sanitario)⁴⁵
- Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante⁴⁶

profesional o universitaria, los cuales son designados por el presidente de la República, a propuesta en terna del contralor general (artículo 118). En este caso no son aplicables las causales de implicancia señaladas en la Ley n.º 19.880, pues la Ley n.º 10.336 dispone que se aplicarán las causales de implicancia de los artículos 195 y 196 COT tanto para el juez de primera instancia como para los miembros del tribunal de segunda instancia. Por su parte, en materia de infraestructura, servicios y todo el apoyo administrativo que requiera el Tribunal y el juzgado de Cuentas para el cumplimiento de sus funciones, la ley no establece ninguna previsión, por lo que deberá entenderse que en estas materias dependerá del apoyo que le brinde la Contraloría General de la República.

- 44 Es un órgano que goza de autonomía, constituido como corporación de derecho público dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio. Integra la Administración del Estado si bien no se le aplican las normas especiales del título II LOCBGAE. Según la Ley n.º 20.285, su domicilio está en Santiago, aunque su competencia es en todo el territorio nacional. Entre sus diversas funciones se encuentra la facultad de resolver los reclamos por denegación de acceso a la información y sancionar a las jefaturas superiores de los servicios por denegación infundada del derecho de acceso a la información o por infracción a las obligaciones de transparencia activa. Su consejo directivo está integrado por cuatro consejeros designados por el presidente de la República previo acuerdo del Senado. Los consejeros durarán seis años en sus cargos pudiendo solo ser renovados para un nuevo período. La ley no exige dedicación exclusiva a los consejeros, solo les precisa incompatibilidades para el cargo las causales de cese de sus integrantes. A los consejeros se les abonará una dieta por asistencia a las sesiones con un tope máximo mensual. Solo el presidente del Consejo gozará de una retribución equivalente a la de un subsecretario de Estado.
- 45 Es una comisión cuya finalidad es resolver controversias surgidas entre la SISS y las empresas sanitarias con ocasión de un proceso de fijación de tarifas, también se faculta a la SISS constituir una Comisión de Expertos para informar sobre la oferta del solicitante de concesión de servicios públicos sanitarios que ofrezca la menor tarifaria previa a la resolución por parte del Ministerio de Obras Públicas (artículo 16 del DFL n.º 382, MOP, de 1989, Ley General de Servicios Sanitarios). La comisión de expertos se constituye *ad hoc* por la SISS, la que deberá convocarla a fin de que se pronuncie sobre cada uno de los parámetros en que exista discrepancias entre los estudios tarifarios del prestador y la Superintendencia. La comisión, en cada caso, estará formada por tres expertos nominados uno por el prestador, otro por el superintendente y el tercero elegido por este de una lista de expertos, acordada entre la Superintendencia y el prestador antes del inicio de cada proceso de fijación tarifaria (artículo 10 del DFL n.º 70, de Ministerio de Obras Públicas, de 1988). Si bien el dictamen de la Comisión tendrá el carácter definitivo y será obligatorio para ambas partes, la ley no la dota de imperio para hacer cumplir sus resoluciones. Los honorarios de la comisión se pagarán por mitades entre la Superintendencia y el prestador involucrado. Tampoco el legislador prevé el sometimiento de la Comisión a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema.
- 46 Es un servicio público centralizado bajo la dependencia del presidente de la República a través del Ministerio de Defensa. Según el DFL 292, del Ministerio de Hacienda, de 1953, está a cargo de un director que, entre otras, tiene competencia para "juzgar y sancionar" al personal de la Marina Mercante, al personal de naves especiales y, en general, al personal que trabaja en faenas que las leyes le encomiendan fiscalizar por faltas de carácter profesional o por faltas al orden, a la seguridad y a la disciplina, esta facultad juzgadora y

Ante la existencia de tales organismos, importa identificar algunos estándares que los tribunales especiales que ejercen función jurisdiccional deben cumplir a fin de salvaguardar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y la correcta aplicación del derecho. Para dicho propósito, resulta útil tomar en consideración que, como señala el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), "Es importante observar [...] que un organismo nacional puede tener la consideración de 'órgano jurisdiccional' a efectos del artículo 267 TFUE si ejerce funciones jurisdiccionales, aun cuando en el ejercicio de otras funciones, en particular de carácter administrativo, no pueda reconocérsele tal calificación". Así, es necesario examinar la situación en la que se encuentran los tribunales especiales en nuestro ordenamiento, diferenciar los órganos que ejercen jurisdicción de aquellos órganos cuyas decisiones no pueden calificarse como jurisdiccionales. Para ello, nos podemos valer de los siguientes seis criterios que el TJUE ha establecido en reiterada jurisprudencia⁴⁷ por su gran utilidad para delimitar el concepto de "órgano jurisdiccional", y contrastarlos con algunas de las características de los mencionados tribunales especiales:

a. *Origen legal*: de los estándares mencionados se concluye que no es necesario que los miembros de estos tribunales tengan un estatus judicial, pues se reconoce la competencia del legislador para crear este tipo de órganos y fijar sus competencias, lo que tampoco presenta en nuestro ordenamiento dificultad. La mayoría de estos tribunales especiales administrativos han sido creados por ley (otros como el Tribunal de Cuentas y el Consejo Nacional de Televisión están aludidos en la Constitución).

b. *Permanencia*: este estándar exige que no se haya constituido *ad hoc* para conocer de un recurso o asunto concreto. La única excepción que admite el TJUE se produce en relación con los tribunales arbitrales de cuando estos sean de origen legal, sus resoluciones sean vinculantes para las partes y su competencia no dependa del acuerdo entre estas⁴⁸. De acuerdo con lo señalado la Comisión de Expertos para el Sector Sanitario alcanza a satisfacer el estándar al ser un órgano que, si bien se constituye para cada caso de discrepancia tarifaria al igual que los tribunales arbitrales tiene una base legal, sus competencias están definidas y sus resoluciones son vinculantes para las partes.

sancionadora se extiende a las Autoridades Marítimas de cuyas resoluciones podrá apelarse ante el director (artículo 80 DL 2222). La ley no regula una acción especial para reclamar estas sanciones en sede judicial. Además, el Decreto Ley 2.222, de 21 de mayo de 1978, de la Subsecretaría de Marina, regula la reclamación contra la resolución sancionadora por infracciones a lo dispuesto en el párrafo 1.º sobre derrame de hidrocarburos y otras sustancias nocivas del título IX de la Ley de Navegación.

47 A partir de la sentencia del 27 de abril de 1994, Almelo y otros (Asunto C-393/92), el TJUE identifica seis criterios que confieren la condición de "órgano jurisdiccional".

48 Auto TJUE del 13 de febrero de 2014. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148021&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5566215> [consultado el 10 de diciembre de 2018].

c. *Jurisdicción obligatoria*: de acuerdo con el TJUE, "el carácter obligatorio de la jurisdicción puede tener un doble significado: bien que las partes están obligadas a dirigirse al órgano remitente para la resolución de un litigio, bien que sus resoluciones sean vinculantes"⁴⁹. El cumplimiento de este estándar, como ya se ha señalado, está mediatizado por el empleo del recurso de protección como sustituto impropio de cualquier procedimiento especial o general contencioso administrativo⁵⁰.

d. *Procedimiento contradictorio*: "este requisito se cumple siempre que los interesados pueden presentar escritos de alegaciones y pruebas en apoyo de sus pretensiones y solicitar la celebración de vista pública"⁵¹. La configuración de los procedimientos que deben seguir los tribunales especiales en este aspecto atiende esta exigencia, en lo que puede haber discrepancia es en la amplitud de los plazos configurados.

e. *Aplicación de normas jurídicas*: este estándar no plantea problemas por cuanto junto a su creación se suele delimitar la normativa que deben aplicar o que deben controlar los tribunales especiales.

f. *Carácter independiente*: al igual como acontece en la Unión Europea, este es el criterio más problemático por lo que el TJUE ha debido desarrollar jurisprudencialmente este estándar, que implica que "El concepto de órgano jurisdiccional [...] por su propia esencia, solo puede designar a una autoridad que tenga la cualidad de tercero en relación con la que adoptó la decisión que constituye el objeto del recurso"⁵². y que ejerza "su misión de juzgar con independencia y conforme a derecho los asuntos en que la ley le atribuye competencia"⁵³.

49 Véase FRANCISCO LORENZO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, "Sobre la controvertida naturaleza 'jurisdiccional' de los tribunales administrativos de recursos contractuales", en *Las vías administrativas de recurso a debate*, Zaragoza: INAP, 2016, p. 504.

50 Con la creación de los Tribunales Ambientales, inicialmente la Corte Suprema había mostrado deferencia hacia las competencias de aquellos para resolver las controversias ambientales (véase sentencia Rol n.º 2.892-2014), asegurando la obligatoriedad de esta vía. Sin embargo, 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.º 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.

51 Cfr. FRANCISCO LORENZO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, p. 505.

52 Sentencia del 30 de marzo de 1993, Corbiau contra Administración Tributaria (Asunto C24/92). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:61992CJ0024> [consultado el 10 de diciembre de 2018].

53 Sentencia del TJUE del 11 de junio de 1987, Pretore di Salò (Asunto 14/86). Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d609362e8879834170a111eab8338a541a.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaNeSe0?text=&docid=94478&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=203866> [consultado el 12 de diciembre de 2018].

De la doctrina señalada se desprende que a lo que se debe atender es a las características del órgano llamado a resolver, exigiéndose plena autonomía y ausencia de todo vínculo de subordinación que lo someta a órdenes o instrucciones de cualquier tipo⁵⁴ y cautelándose la imparcialidad de sus decisiones. Así, se debe distinguir entre los órganos de resolución de recursos de carácter especializado que están integrados en la Administración y que desempeñan su tarea sin independencia funcional, pero que están investidos para resolver unilateralmente un conflicto entre administrados, en estos casos la decisión no puede calificarse de jurisdiccional. Este sería el caso de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, que está sujeta a relaciones jerárquicas y disciplinarias correspondientes a su carácter de fuerza armada, por lo que sus decisiones no pueden calificarse como jurisdiccionales⁵⁵⁻⁵⁶.

Otra exigencia de este estándar es la imparcialidad, la cual obliga a asegurar la ajenidad del órgano frente a la controversia que debe resolver. Según el TJUE: "El concepto de independencia, inherente a la función de juzgar, implica ante todo que el órgano de que se trate tenga la cualidad de tercero en relación con la autoridad que haya adoptado la decisión recurrida"⁵⁷. Así, no se puede

54 Lo que de acuerdo al TJUE conlleva dos exigencias: a) en la faz externa, supone que el "órgano ha de estar protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar su independencia. Esta indispensable libertad frente a tales elementos externos exige ciertas garantías, como la inamovilidad, idóneas para proteger a la persona de quienes tienen la misión de decidir"; y b) en la faz interna, "se asocia al concepto de imparcialidad y se refiere a la igualdad de distancias que debe guardar el órgano de control con las partes del litigio, evitando todo conflicto de intereses. Este aspecto exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la aplicación estricta de la norma". Cfr. FRANCISCO LORENZO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *óp. cit.*, p. 506.

55 Esta situación de relación jerárquica también ocurre con la Subsecretaría de Telecomunicaciones, órgano de exclusiva confianza del presidente de la República, colaborador inmediato del ministro de Transportes y Telecomunicaciones, que en virtud del artículo 28 bis de la Ley n.º 18.168 General de Telecomunicaciones, la Subtel tiene la competencia para resolver los reclamos que se formulen por, entre o en contra de concesionarios, usuarios y particulares en general. Lo mismo ocurre con el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, del que Muñoz observa que es el Ministerio que conoce de las reclamaciones contra las sanciones impuestas por la Subsecretaría de Economía, Fomento y Turismo por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley n.º 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, *óp. cit.*, p. 942.

56 Muñoz 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 establecidas en la Ley n.º 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". *Ibíd.*

57 Sentencia del Tribunal de Justicia del 19 de septiembre de 2006, Wilson (Asunto C-506/04). Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=64426&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5578130>.

reconocer la cualidad de tercero con respecto a los intereses enfrentados cuando el órgano participe como parte demandada en los procesos contenciosos que tengan por objeto la impugnación de su propia resolución. Por atención a este criterio, las decisiones del Consejo para la Transparencia no pueden calificarse como jurisdiccionales⁵⁸⁻⁵⁹. Como se sabe, 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 o reclamante no están conformes.

Desde la perspectiva de la configuración del órgano cuyas condiciones pueden afectar la independencia de su función, hay que enfocarse en el marco normativo de los tribunales especiales, que a nuestro juicio genera condiciones de debilidad institucional en su faz externa, pues son órganos que dependen del apoyo de la Administración activa en la gestión y en la dotación de los recursos que requieren para su funcionamiento, lo que los deja desprotegidos ante injerencias o presiones externas. Si bien la ley fija el plazo de duración de sus mandatos, su nombramiento y eventual renovación, tiene en no pocos casos un alto componente político, del mismo modo, que no se están reguladas las causales de cese de sus miembros ni el procedimiento aplicable en los casos correspondientes⁶⁰. Por lo que respecta a las garantías en la faz interna

58 Sin embargo, hay quien ha afirmado que el Consejo para la Transparencia ejerce funciones jurisdiccionales. Véase ANDRÉS BORDALÍ SALAMANCA, "Aspectos procesales de la Ley n.º 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.º 234, del 31 de marzo de 2011, del Consejo Directivo del CPLT, Santiago, 2011, pp. 27-28. Disponible en: <http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20131107/asocfile/20131107154353/s296.pdf> [consultado el 11 de noviembre de 2016]. Bordalí Salamanca 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.º 1051, que hizo el control preventivo de la constitucionalidad de la Ley n.º 20.285, opinaron que el artículo 8.º 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". BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, *Historia de la Ley n.º 20.285 sobre acceso a la información pública*, Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional, 2008, p. 574.

59 Lo mismo sucede en el ámbito municipal, pues se debe descartar el carácter jurisdiccional del alcalde en el procedimiento de reclamación por ilegalidad de una decisión municipal (art. 140 LOCM) respecto de resoluciones u omisiones del propio alcalde o de sus funcionarios, de cuya decisión procede la reclamación ante la Corte de Apelaciones respectiva instancia en la que el alcalde tendrá la calidad de demandado.

60 El DL 211, en su artículo 12, señala causales de cese en las funciones de los miembros del TDLC, pero no prevé ningún procedimiento ni exigencia de debido proceso para hacer

para la imparcialidad, el legislador no ha regulado las causales de abstención o recusación que neutralice los problemas de conflictos de interés que pueden afectar la objetividad en las decisiones de los tribunales especiales⁶¹.

g. *Ejercer una función jurisdiccional*: a este respecto es importante verificar cuál es la naturaleza específica de las funciones que ejerce el órgano en el contexto normativo particular para reconocer que la resolución que adopta en el marco del procedimiento especial que tramita es una decisión de carácter jurisdiccional.

Algunas de las pautas señaladas por el TJUE⁶² nos pueden ser de gran utilidad para discernir si la decisión es o no de carácter jurisdiccional: a) si el procedimiento para la adopción de la decisión puede ser iniciado o no de oficio por el órgano correspondiente y el órgano dispone de amplias facultades de investigación para recabar las pruebas necesarias para esclarecer el asunto, no existiendo variación sustancial en la tramitación según se inicie de oficio o a instancia de parte; b) si el órgano puede traer de oficio al procedimiento a otras personas además de aquellas expresamente designadas por la parte a cuya instancia se inicia el procedimiento; y c) si en el caso que la decisión del órgano sea reclamada este organismo luego se torna en parte demandada ante el tribunal contencioso administrativo que haya de resolver dicho recurso e incluso puede interponer recursos judiciales de casación (y para el caso chileno, de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional). En todos estos casos se entiende que la decisión es de carácter administrativo y no de naturaleza jurisdiccional. A los criterios señalados, es conveniente añadir que la decisión que se reconoce como jurisdiccional resuelva con carácter definitivo el conflicto, nota que conecta con la sentencia como culminación del proceso⁶³. Finalmente, aunque está poco presente, una pauta que

efectivo el cese por imputaciones de notable abandono de deberes, incapacidad sobrevenida o por no respetar las incompatibilidades legales de su función del artículo 6. De forma similar, la Ley n.º 19.039 y la Ley n.º 20.600 para el TPI y los TTAA, respectivamente, regulan las causales de cese de los integrantes del TPI, mientras que la Ley n.º 19.886 no se ocupa de esta materia en el caso del TCP, al igual que no hay reglas al respecto en relación con el Panel de Expertos en la Ley General de Servicios Eléctricos (LGSE), DFL n.º 1, de 1982.

61 El DL 211, la Ley n.º 20.600 y la Ley n.º 19.039, para los TDLC, TTAA y TPI, respectivamente, remiten a los artículos 195 y 196 para las causales de implicancia o recusación, añadiendo algunas precisiones más. Por su parte, la Ley n.º 19.886 nuevamente no se ocupa de esta materia, sin embargo, la LGSE precisa algunas causales de incompatibilidad remitiendo al artículo 12 de la Ley n.º 19.880 de bases del procedimiento administrativo.

62 Sentencia del TJUE del 31 de enero de 2013, *Belov* (Asunto C394/11). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2013:48> [consultado el 12 de diciembre de 2018].

63 Esta característica se liga a la cosa juzgada, ya que "La sentencia es, pues, obra de la jurisdicción y solo 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 estos afanosamente buscan para sus litigios dentro del proceso: la cosa juzgada, que hallándose en todas las

refuerza la naturaleza jurisdiccional de la decisión es el reconocimiento a los órganos que ejercen jurisdicción de potestad de imperio para hacer cumplir sus resoluciones. La regla general de los tribunales especiales es que solo se les reconozca facultades para conocer y resolver los conflictos cuya competencia se les atribuye, pero carecen de la facultad de "hacer ejecutar lo juzgado", que es propia de los tribunales que integran el Poder Judicial (artículo 76 CPR)⁶⁴.

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. Atendiendo a las anteriores consideraciones, en este tipo de patrón (aunque con las debilidades institucionales anotadas) se puede clasificar a los siguientes tribunales especiales:

- Tribunal de Defensa de la Libre Competencia
- Tribunal de la Propiedad Industrial
- Tribunales Tributarios y Aduaneros
- Tribunal de la Contratación Pública
- Tribunales Ambientales
- Panel de Expertos (eléctrico)
- Comisión de Expertos (Sector Sanitario)
- Tribunal de Cuentas

El Tribunal y el Juzgado de Cuentas tienen una problemática especial por cuanto si bien su función jurisdiccional tiene cobertura constitucional⁶⁵, carecen de un dato esencial para esta función que es la independencia⁶⁶. El juez de

sentencias no se fija con autoridad de tal sino en la decisión incontrovertible, cuando se agota íntegramente la jurisdicción por revisión, apelación o en algunos casos por juicio de amparo". OCTAVIO CIFUENTES RIVERA, *Cosa juzgada*, México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1957, p. 36. Disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/27/dtr/dtr2.pdf> [consultado el 2 de noviembre de 2016].

64 En razón a estos criterios, podemos sostener que el Consejo Nacional de Televisión no ejerce función jurisdiccional, sus competencias y actuación se desenvuelven plenamente en el plano administrativo. Si bien puede actuar por denuncia, la ley le conmina a tener iniciativa fiscalizadora enfocada en el buen funcionamiento de los servicios de televisión, de este modo todas las actuaciones que realiza las puede realizar de oficio, forma de actuación que caracteriza a los servicios públicos.

65 En virtud del artículo 98 CPR, la CGR tiene facultades para juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de la Administración del Estado.

66 Véase JORGE PRECHT PIZARRO, "Un problema no resuelto: el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia, su independencia y la subrogancia de su presidente", *Revista de Derecho Público*, n.º 77, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2012, pp. 237-244. 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

cuentas es el subcontralor, mientras que el contralor general de la República es el presidente del Tribunal de Cuentas de segunda instancia. De tal modo que en este caso ocurre que ambas autoridades carecen de la necesaria ajenidad frente a la controversia, lo que afecta su imparcialidad e independencia ya que terminan juzgando decisiones de funcionarios de su dependencia⁶⁷, situación que no responde debidamente a las garantías constitucionales (artículo 19 n.º 3 CPR) para obtener un juicio justo.

El Panel de Expertos en el Sector Eléctrico es otro caso especial, pues si bien la ley establece que su dictamen es vinculante para las partes en el procedimiento y señala que contra este no caben recursos jurisdiccionales ni administrativos (lo que puede tener reproche de inconstitucionalidad), faculta al Ministro de Energía a declarar inaplicable el dictamen, lo que reserva un potente instrumento a favor de la Administración activa.

Frente a este panorama se ha presenciado una ausencia de crítica. Muy por el contrario, se ha valorado positivamente la creación de tribunales "hiperespecializados"⁶⁸, así como se afirma el escaso interés que reviste la problemática general⁶⁹, situación que ha sido propicia para que el legislador haya continuado desarrollando esta fórmula desordenada de control jurisdiccional de la Administración. Para algunos autores no es necesario una jurisdicción administrativa general⁷⁰, sino más bien seguir profundizando en el camino de la multiplicación de estos tribunales especiales no integrados al

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.

67 Esta situación ha procurado salvarse mediante la delegación de competencias por parte del contralor general en un jefe de división abogado de la entidad de control a fin de que asuma sus funciones en el Tribunal de Cuentas. El uso de esta técnica administrativa es discutible por cuanto se trata de una facultad jurisdiccional y no administrativa.

68 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*, Santiago: Universidad Diego Portales, 2015, p. 292.

69 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". JOSÉ LUIS LARA ARROYO, *óp. cit.*, p. 92.

70 ALEJANDRO VERGARA BLANCO, "El nuevo paradigma de jurisdicción...", *óp. cit.*, pp. 269-292.

Poder Judicial⁷¹. 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 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 no⁷².

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 hace énfasis en al menos atender los estándares que deben alcanzar los tribunales especializados (particularmente, los asociados a la independencia del órgano) para cumplir en el marco del Estado de derecho y con respeto al derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, la función jurisdiccional que se les ha encomendado.

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.

71 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. Cfr. *ibíd.*, pp. 205 y ss.

72 ALEJANDRA 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. Disponible en línea: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Banners/Contenidos/Seminario_Manual/mesa_2 [consultado el 2 de noviembre de 2016].

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 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, obedecer⁷³.

CONCLUSIONES

Los tribunales especiales se han constituido en una pieza del cada vez más abigarrado sistema de controles de la legalidad (y de control difuso de constitucionalidad) de las actuaciones administrativas, en el que ya 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 razón⁷⁴, no escapan de poder ser controlados en virtud de la potestad dictaminante del Órgano Contralor si se reclama su interpretación administrativa⁷⁵. Del mismo modo, aun cuando los tribunales especiales constituyen una vía *ad hoc* para reclamar contra determinados actos administrativos, ello no excluye reclamar simultáneamente en distintas sedes. Es indispensable atender la exigencia que los tribunales especiales que pueblan nuestro mapa institucional cumplan particularmente con las demandas del estándar de independencia, pues ellas son indispensables para cumplir en el marco del Estado de derecho y con respeto al derecho fundamental a la

73 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, "La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso administrativa. Su adquisición definitiva de un estatus de jurisdicción plena y efectiva", *Revista de Administración Pública*, n.º 179, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 181-182.

74 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.

75 JOSÉ LUIS LARA ARROYO, *óp. 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".

tutela jurisdiccional efectiva de los ciudadanos, la función jurisdiccional que se les ha encomendado.

SIGLAS EMPLEADAS

CENC: Comisión de Estudios de la Nueva Constitución

CPLT: Consejo para la Transparencia

CPR: Constitución Política de la República

DFL: Decreto con Fuerza de Ley

DL: Decreto Ley

LOCBGAE: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado n.º 18.575

MOP: Ministerio de Obras Públicas

SCS: Sentencia de la Excma. Corte Suprema

TA: Tribunal Ambiental

TC: Tribunal de Cuentas

TCP: Tribunal de la Contratación Pública

TDLC: Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TPI: Tribunal de Propiedad Industrial

TTA: Tribunales Tributarios y Aduaneros

TTAA: Tribunales Ambientales

v. gr.: verbi gracia

BIBLIOGRAFÍA

AYLWIN AZÓCAR, ARTURO. "Efectos de la reforma del art. 38, inciso 2.º, de la Constitución Política sobre régimen de lo contencioso administrativo", *Cuadernos de Análisis Jurídico*, n.º 13, Santiago: Universidad Diego Portales, 1990.

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. *Historia de la Ley n.º 20.285 sobre acceso a la información pública*, Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional, 2008.

- BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS. "Organización judicial en el derecho chileno: un poder fragmentado", *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, n.º 2, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009.
- BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS. "Aspectos procesales de la Ley n.º 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.º 234, del 31 de marzo de 2011, del Consejo Directivo del CPLT, 2011. Disponible en: <http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20131107/asocfile/20131107154353/s296.pdf>. [Consultado el 11 de noviembre de 2016].
- BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS. "El recurso de protección como proceso de urgencia", *Revista Chilena de Derecho*, n.º 31, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2004.
- BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS. "El recurso de protección chileno al banquillo", *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, vol. v, n.º 27, Puebla: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 2011.
- 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", *Revista Derecho*, vol. XIII, Valdivia: Universidad Austral de Chile, 2002.
- CALDERA DELGADO, HUGO. "Competencia de los tribunales ordinarios sobre los actos y omisiones de los órganos de la administración del Estado", *Gaceta Jurídica*, n.º 52, Santiago: Universidad de Chile, 1984.
- CARMONA SANTANDER, CARLOS. "El contencioso administrativo entre 1990-2003", en *La justicia administrativa*, Santiago: Lexis Nexis, 2005.
- CASSAGNE, JUAN CARLOS. "La justicia administrativa en Iberoamérica", *Iuris Dictio*, vol. 6, n.º 9, Quito: Universidad San Francisco de Quito, 2005.
- CIFUENTES RIVERA, OCTAVIO. *Cosa juzgada*, México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1957. Disponible en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/27/dtr/dtr2.pdf>. [Consultado el 2 de noviembre de 2016].
- COLOMBO CAMPBELL, JUAN. "La jurisdicción en el derecho chileno", *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, vol. 8, n.º 8, Santiago: Universidad de Chile, 1968. Disponible en línea: <https://revistas.uchile.cl/index.php/ACJYS/article/view/10351/10407>. [Consultado el 2 de junio de 2017].

- CORTE SUPREMA. Acta n.º 187-2014, Declaración XVII Jornadas de Reflexión de la Corte Suprema, Chillán: Chile, 2014. Disponible en línea: <http://www.pjud.cl/documentos/396729/0/Declaracion+Final.PDF/e0843c67-158f-4163-a05e-363a0f45c111>.
- DOLMESTCH URRA, HUGO. *Cuenta pública del presidente de la Corte Suprema. Año 2016*, Santiago: Poder Judicial, 2016.
- DUNLOP ELZO, SERGIO ORLANDO. *El panel de expertos del sector eléctrico*, memoria para optar el grado académico de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago: Universidad de Chile, 2010.
- FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS. "Los tribunales que ejercen la justicia administrativa en el derecho chileno", en *Litigación pública*, Santiago: Abeledo Perrot-Legal Publishing - Thomson Reuters, 2011.
- FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS, ANDRÉS BORDALÍ SALAMANCA Y KAMEL CAZOR ALISTE. "El recurso de protección como mecanismos de control jurisdiccional ordinario de los actos administrativos: una respuesta inapropiada a un problema jurídico complejo", *Revista de Derecho*, vol. XIV, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2003.
- FIAMMA OLIVARES, GUSTAVO. "El control de constitucionalidad de los actos administrativos", *Gaceta Jurídica*, n.º 64, Santiago: Universidad de Chile, 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO. "La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso administrativa. Su adquisición definitiva de un estatus de jurisdicción plena y efectiva", *Revista de Administración Pública*, n.º 179, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, FRANCISCO LORENZO. "Sobre la controvertida naturaleza 'jurisdiccional' de los tribunales administrativos de recursos contractuales", en *Las vías administrativas de recurso a debate*, Zaragoza: INAP, 2016.
- HIDALGO GÓMEZ, HERNÁN Y OSVALDO SOTO VALDIVIA. *Órganos de la Administración que ejercen jurisdicción en Chile*, memoria para optar el grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2000.
- JARA SCHNETTLER, JAIME. "La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción", *Revista de Derecho Público*, n.º 89, Santiago: Universidad de Chile, 2018.
- LARA ARROYO, JOSÉ LUIS. "Algunas reflexiones sobre el contencioso administrativo en Chile", en *Litigación pública*, Santiago: Abeledo Perrot-Legal Publishing - Thomson Reuters, 2011.

- MUÑOZ CHIU, NATALIA. "La justicia administrativa en Chile", en *Derecho administrativo chileno*, México: Editorial Porrúa México - Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. "Justicia administrativa, ¿tribunales ordinarios, tribunales de jurisdicción general o tribunales especiales de lo contencioso administrativo?", en *La justicia administrativa*, Santiago: Lexis Nexis, 2005.
- PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. "La inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el Estado de Chile", en *Justicia administrativa*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. *La experiencia chilena en materia de justicia administrativa*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- PIERRY ARRAU, PEDRO. "Tribunales contencioso-administrativos", *Revista de Derecho*, n.º 2, Santiago: Consejo de Defensa del Estado, 2000. Disponible en línea: <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/485bc27e-c057-4867-818e-d70b48b839ab/5.pdf?MOD=AJPERES>. [Consultado el 2 de noviembre de 2016].
- PIERRY ARRAU, PEDRO. "El recurso de protección y lo contencioso administrativo", *Revista de Derecho*, n.º 165, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1977.
- PRECHT PIZARRO, JORGE. "Un problema no resuelto: el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia, su independencia y la subrogancia de su presidente", *Revista de Derecho Público*, n.º 77, Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2012.
- SILVA BARRIA, YENY CAROLINA. *Sistema de impugnación de actos administrativos ambientales en el marco del SEIA: una mirada desde la entrada en funcionamiento de los tribunales ambientales*, actividad formativa equivalente a tesis para optar al grado de magíster en Derecho Ambiental, Santiago: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2017.
- SOTO KLOSS, EDUARDO. "La invalidación de los actos administrativos en el derecho chileno", *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, t. LXXXV, n.º 3, Santiago: Universidad de Chile, 1988.
- VERGARA BLANCO, ALEJANDRO. *El contencioso administrativo en materia eléctrica: naturaleza jurisdiccional de las funciones del "Panel de Expertos"*, Santiago: Lexis Nexis, 2005.
- VERGARA BLANCO, ALEJANDRO. "Esquema del contencioso administrativo: su tendencia hacia un modelo mixto y situación actual del recurso de protección", en *Litigación pública*, Santiago: Abeledo Perrot-Legal Publishing - Thomson Reuters, 2011.
- VERGARA BLANCO, ALEJANDRO. "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 de 2012. Disponible en línea: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Banners/Contenidos/Seminario_Manual/mesa_2. [Consultado el 2 de noviembre de 2016].

VERGARA BLANCO, ALEJANDRO. "El nuevo paradigma de jurisdicción administrativa pluriforme e hiperespecializada: crónica de una espera, como la de Godot", en *Anuario de derecho público*, Santiago: Universidad Diego Portales, 2015.

ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO. "Recurso de protección y contencioso administrativo", *Revista de Derecho*, n.º 202, Concepción: Universidad de Concepción, 1997.