



Revista de Derecho - Universidad  
Católica del Norte

ISSN: 0717-5345

revistaderecho@ucn.cl

Universidad Católica del Norte  
Chile

ROMERO SEGUEL, ALEJANDRO

PROCESO CIVIL Y PREJUDICIALIDAD ADMINISTRATIVA

Revista de Derecho - Universidad Católica del Norte, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 377-400

Universidad Católica del Norte

Coquimbo, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=371041328019>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## PROCESO CIVIL Y PREJUDICIALIDAD ADMINISTRATIVA\*

ALEJANDRO ROMERO SEGUEL\*\*

**RESUMEN:** El presente artículo analiza el nexo que surge entre el proceso civil y la Administración, en relación a la denominada prejudicialidad administrativa. Su objetivo es explicar una serie de vínculos jurídicos, donde resoluciones emanadas de órganos administrativos repercuten en la decisión de procesos civiles conforme al derecho chileno.

**PALABRA CLAVE:** Proceso civil - Prejudicialidad - Administración.

## CIVIL PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE PREJUDICIALITY

**ABSTRACT:** This article analyzes the link that arises between civil procedure and the Administration in relation to the so-called administrative prejudiciality. The aim is to explain a series of legal ties in cases where decisions issued by administrative bodies affect the decision of civil procedures under Chilean law.

**KEY WORDS:** Civil procedure - Prejudiciality - Administration.

### 1) EXPLICACIÓN GENERAL

En el ámbito procesal el estudio de la prejudicialidad es un tema clásico, que ha recibido diversas explicaciones teóricas y soluciones legales. La complejidad para delimitar esta materia se ve acrecentada,

---

\* Este trabajo se realiza como investigador responsable dentro del proyecto Fondecyt Regular: "La prejudicialidad en el proceso civil chileno" (N°1130393), y como coinvestigador en el proyecto Fondecyt Regular 1130462, "Recepción y proyección de la medida cautelar innovativa en el sistema procesal chileno", cuya investigadora responsable es la profesora Maite Aguirrezábal Grünstein.

Fecha de recepción: 9 de abril de 2014.

Fecha de aceptación: 24 de junio de 2014.

\*\* Profesor de Derecho Procesal de la Universidad de los Andes (Santiago, CHILE). Doctor en Derecho Universidad de Navarra (ESPAÑA). Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Valparaíso (CHILE). Correo electrónico: aromero@abcia.cl

además, por la variedad de criterios que la doctrina ha propuesto para abordar su estudio<sup>1</sup>.

Desde una perspectiva general, la prejudicialidad aludiría a todas las cuestiones que se deben resolver antes de decidir sobre el objeto del proceso<sup>2</sup>. Bajo este prisma, surge la dificultad de poder calificar como tal a una amplia gama de asuntos donde está presente este elemento cronológico, como algo a decidir en forma previa a la decisión final en un proceso. Así, tendría tal carácter desde la promoción de un incidente en un juicio hasta la formulación de una cuestión prejudicial en sentido estricto.

En cambio, en un sentido restringido, la prejudicialidad trataría de ciertos temas que, por su conexión lógica y jurídica con el objeto proceso, deben ser decididos por el mismo juez u otro tribunal antes de la decisión de fondo del conflicto sometido a su conocimiento. Dicho asunto, a su vez, tendría un grado de autonomía que permitiría ser resuelto en otro proceso, con efecto de cosa juzgada. En palabras de Cappelletti, el *prae-judicium* es la decisión de una causa autónoma, aunque prejudicial, respecto de la causa principal: o sea, por definición, la decisión de una causa que normalmente hubiera podido plantearse también por sí sola, como causa principal de un juicio separado<sup>3</sup>.

En relación al tema que aquí se aborda, en una primera aproximación, la prejudicialidad administrativa surge cuando un órgano administrativo, dentro de su competencia, debe emitir un pronunciamiento sobre un tema que, por su conexión lógica y jurídica con el objeto del proceso civil, tenga que ser resuelto antes de pronunciar la sentencia civil.

La necesidad de estudiar esta categoría se justifica, entre otras razones, por el cambio que se ha producido en la organización de la administración del Estado, donde se aprecia la existencia de una diversidad de

<sup>1</sup> Según el ámbito del proceso donde se reglamente se distingue entre cuestiones prejudiciales civiles, penales, constitucionales, laborales, administrativas, etc. Según la institución donde inciden las cuestiones prejudiciales pueden ser relativas a la acción y relativas a la sentencia. Según el grado de obligatoriedad en la asignación de competencia para su resolución por el mismo juez u otro, se diferencia entre cuestiones prejudiciales relativas y absolutas. Según a quien se encomienda la resolución de la cuestión prejudicial, se distingue entre cuestiones prejudiciales devolutivas y no devolutivas. Conforme al ámbito procesal donde surgen, se distingue entre cuestiones prejudiciales homogéneas y heterogéneas.

<sup>2</sup> Sobre el tema, entre la abundante bibliografía, MENESTRINA, Francesco (1904). *La Prejudiciale nel processo civile*. Viena: Manz, pp. 1-218; ALSINA, Hugo (1959). *Las cuestiones prejudiciales en el proceso civil*. Buenos Aires: E.J.E.A., pp. 66-69; GONZÁLEZ SÁNCHEZ, José Luis (2002). *Las cuestiones prejudiciales penales en el proceso civil*. Madrid: La Ley, pp. 44-60; MORCILLO MORENO, Juana (2007). *Teoría y práctica de las cuestiones prejudiciales en el ámbito del derecho Administrativo*. Madrid: La Ley, pp. 10-50; y MATTIROLO, Luis (1930). *Tratado de Derecho Judicial*. Traducción de la 5ª edición italiana por E. Ovejero. Madrid: Reus, pp. 761-769. Con una síntesis de la discusión doctrinal, REYNAL QUEROL, Núria (2006). *La prejudicialidad en el proceso civil*. Barcelona: J.M. Bosch, pp. 37-53.

<sup>3</sup> Cfr. CAPPELLETTI, Mauro (1968). *Las sentencias extranjeras y las normas extranjeras en el proceso civil*, B. Aires: EJEA, pp. 29-30.

entes con competencias de fiscalización, regulación, control, prevención y hasta de juzgamiento. De ese conjunto de actividades pueden surgir actuaciones que se proyectan en la resolución de disputas que conforman el objeto de un proceso civil (en sentido lato)<sup>4</sup>.

Lo anterior, en palabras de Nieto, se debe al intento de establecer un monopolio estatal del Derecho, donde el afán excluyente del Estado actual –incluso en sus variantes más liberales– es acumular más potestades institucionales que las que tenían a título personal los monarcas absolutos del pasado<sup>5</sup>. Como lo describe Ariño, el derecho administrativo tradicional ha eclosionado, al haberse tenido que otorgar a la administración títulos de intervención sobre la esfera jurídica del individuo mediante técnicas de control e imputación de responsabilidad por sus decisiones que muchas veces demanda la aplicación de una serie de técnicas que superan la pura aplicación del derecho<sup>6</sup>.

En el plano procesal el fenómeno anterior ha llevado a una proliferación de tribunales y procedimientos especiales, que han superado el diseño del codificador del siglo XIX, en orden a que los conflictos civiles fueran decididos por las reglas del Código de Procedimiento Civil y por los jueces previstos en la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, de 1875.

Desde otro punto de vista, la prejudicialidad administrativa se debe considerar como un instrumento para articular la correcta decisión de conflictos civiles con presencia de componentes administrativos. Es importante precisar que esta materia es solo uno de los tantos tópicos jurídicos que surgen en la interrelación que surge entre el proceso civil y derecho administrativo<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> La doctrina señala que la reforma constitucional a la Carta de 1925, aprobada por la Ley N° 7.727, de 1943, dio inicio a un cambio en la visión de la Administración del Estado. Sobre el tema, MUÑOZ CHIÚ, Natalia (2009). “La organización administrativa del Estado: 1859-2009”. En: Pantoja, Rolando (coordinador). *Derecho Administrativo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2009, pp. 269-325; ARÓSTICA MALDONADO, Iván (2001). *Derecho Administrativo*. Santiago: Universidad Santo Tomás, pp. 9-174; SOTO KLOSS, Eduardo (1986). “La organización de la administración del Estado: un complejo de personas jurídicas”. *Gaceta Jurídica*, N° 73, pp. 16-23; y FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2003). “Los órganos reguladores de actividades económicas relevantes en Chile: una visión panorámica”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 30 N° 2, pp. 271-286.

<sup>5</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro (2007). *Crítica de la razón Jurídica*. Madrid: Editorial Trotta, p. 129. Sobre el tema, con interesantes reflexiones, ESTEVE PARDO, José (2012). “La extensión del derecho público. Una reacción necesaria”. *Revista de Administración Pública*, N° 189, pp. 11-40.

<sup>6</sup> Cfr. ARIÑO ORTIZ, Gaspar (2010). “El control judicial de las entidades reguladoras. La necesaria expansión del estado de derecho”. *Revista de Administración Pública*, N° 182, pp. 9-37; y ARANCIBIA MATTAR, Jaime (2005). “Control Judicial de Sanciones Administrativas en Materia Económica. Notas para un análisis crítico del caso británico”. En: AA.VV. *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales: Regulación y Nuevo Intervencionismo*. Santiago: Universidad Santo Tomás, pp. 155-171.

<sup>7</sup> También el proceso penal presenta un cúmulo de problemas en su nexo con el derecho administrativo, entre otros, el alcance del principio del *non bis in idem*, para evitar que un

## 2) EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LA LEGISLACIÓN

La primera dificultad que tiene en nuestro medio abordar el estudio de la prejudicialidad administrativa y su nexos con el proceso civil, proviene de la falta de sistema que presenta el derecho administrativo en nuestro ordenamiento. Esto naturalmente que no desmerece, en ningún caso, el esfuerzo que viene haciendo nuestra doctrina por explicar los rasgos de esta disciplina, a la que se busca asignar una construcción sistemática, con sus instituciones y principios jurídicos propios, tanto en lo formal como en lo material<sup>8</sup>.

Lo anterior coincide con el intento legal de racionalizar la actuación jurídica del Estado a través de la técnica de dictar leyes que establecen las bases fundamentales. Son ejemplos de lo anterior la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración N° 18.575. También la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.

Ninguno de esos cuerpos jurídicos consideró reglas que permitan abordar la solución de los problemas de prejudicialidad administrativa en el proceso civil. La atención legal en esas regulaciones está centrada en establecer los principios orgánicos y procedimentales de la Administración, el campo de actuación de los sujetos que la componen (en sentido amplio) y el contenido formal de la tramitación del procedimiento administrativo. A lo más, la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo contiene una regla para la decisión sobre cuestiones conexas que puedan surgir en esa tramitación, pero no es técnicamente una pauta para solucionar la materia que aquí se examina<sup>9</sup>.

Tampoco el legislador del siglo XIX previó una coordinación entre la actuación de la Administración y de los órganos jurisdiccionales. Al reglamentar la prejudicialidad, se limitó a fijar las pautas para resolver los

---

mismo hecho pueda recibir una acumulación de sanciones administrativas; los límites para investigar paralelamente ilícitos administrativos y hechos que revisten el carácter de delito; la necesidad de aplicar al proceso administrativo sancionatorio las garantías del proceso penal, en especial la presunción de inocencia y el derecho a guardar silencio o a no autoinculparse. Sobre el tema, CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2014). *Derecho Administrativo sancionador*. Santiago: La Ley, pp. 25-437.

<sup>8</sup> Entre otros, han realizado este esfuerzo en el último tiempo los trabajos de VERGARA BLANCO, Alejandro (2010). *El Derecho Administrativo como sistema autónomo*. Santiago: Abeledo Perrot, pp. 1-136; BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2012), *Las relaciones entre el derecho administrativo y el derecho común*. Santiago: Abeledo Perrot, pp. 45-56. Soto Kloss, Eduardo (2012). *Derecho administrativo*. Santiago: Abeledo Perrot, pp. 21-966.

<sup>9</sup> El inc. 2° del art. 41 dispone que, “cuando en la elaboración de la resolución final se adviertan cuestiones conexas, ellas serán puestas en conocimiento de los interesados, quienes dispondrán de un plazo de quince días para formular las alegaciones que estimen pertinentes y aportar, en su caso, medios de prueba”. Sobre el punto, MORAGA KLENNER, Claudio (2009). “Notas al procedimiento administrativo y la doctrina chilena”. En: Pantoja, Rolando (coordinador). *Derecho Administrativo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 348.

problemas que surgen entre el ejercicio de la jurisdicción civil y penal. De forma excepcional, la única hipótesis de prejudicialidad administrativa reconocida por nuestro legislador se refiere al asunto sobre “cuentas fiscales”, en el art. 173 inc. 2° del COT. Para tal efecto, limitó la competencia de los jueces penales, admitiendo una cuestión prejudicial devolutiva que debe ser juzgada “por el tribunal que conozca de ellas”. Actualmente, esta atribución está asignada a la Contraloría General de la República, en un proceso especial y autónomo<sup>10</sup>.

En el derecho comparado, admitiendo la omnipresencia de la Administración en sus múltiples facetas, varios ordenamientos han introducido instrumentos generales para coordinar la actividad de la administración y la actuación de la jurisdicción en los procesos civiles. Un ejemplo de ello se encuentra en la Ley de Enjuiciamiento Civil española de 2000, donde, junto a las clásicas manifestaciones de cuestiones prejudiciales entre el proceso civil y penal, se reconoce un estatuto para las “cuestiones prejudiciales no penales” y la “prejudicialidad civil”<sup>11</sup>.

Cuando culmine en nuestro medio la tramitación del Proyecto de Código Procesal Civil, recién se incorporará una regla para poder intentar resolver las dificultades que la ampliación de la actividad de la Administración ha generado en el pronunciamiento final de un proceso civil. El art. 221 de esa propuesta legal se refiere directamente a las “cuestiones prejudiciales no penales”, disponiendo que: “siempre que, para dictar una sentencia definitiva civil, sea necesario decidir, previamente, una cuestión de carácter civil u otra regida por leyes especiales, que se esté sustanciando en juicio iniciado con anterioridad, ante el mismo tribunal o ante otro

<sup>10</sup> Sobre el tema, HANSEEN TALLAR, Carlos (2007). *La función jurisdiccional de la Contraloría General de la República de Chile*. Santiago: LexisNexis, pp. 17-220; y FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2012). “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos en el juicio de cuentas”. En: AA.VV. *La Contraloría General de la República. 75 años (1927-2012)*. Santiago: Contraloría General de la República, pp. 299-316.

<sup>11</sup> De un modo expreso se dispone: Art. 42. *Cuestiones prejudiciales no penales*. 1. A los solos efectos prejudiciales, los tribunales civiles podrán conocer de asuntos que estén atribuidos a los tribunales de los órdenes contencioso-administrativo y social. 2. La decisión de los tribunales civiles sobre las cuestiones a las que se refiere el apartado anterior no surtirá efecto fuera del proceso en que se produzca. 3. No obstante lo dispuesto en los apartados precedentes, cuando lo establezca la ley o lo pidan las partes de común acuerdo o una de ellas con el consentimiento de la otra, el Secretario judicial suspenderá el curso de las actuaciones, antes de que hubiera sido dictada sentencia, hasta que la cuestión prejudicial sea resuelta, en sus respectivos casos, por la Administración pública competente, por el Tribunal de Cuentas o por los Tribunales del orden jurisdiccional que corresponda. En este caso, el Tribunal civil quedará vinculado a la decisión de los órganos indicados acerca de la cuestión prejudicial. Art. 43. *Prejudicialidad civil*. Cuando para resolver sobre el objeto del litigio sea necesario decidir acerca de alguna cuestión que, a su vez, constituya el objeto principal de otro proceso pendiente ante el mismo o distinto tribunal civil, si no fuere posible la acumulación de autos, el tribunal, a petición de ambas partes o de una de ellas, oída la contraria, podrá mediante auto decretar la suspensión del curso de las actuaciones, en el estado en que se hallen, hasta que finalice el proceso que tenga por objeto la cuestión prejudicial.

distinto, y no fuere posible la acumulación de procesos, el tribunal, a petición de ambas partes o de una de ellas, oída la contraria, podrá suspender el pronunciamiento de la sentencia, hasta que finalice el proceso en que se ventila la cuestión”.

Mientras ese precepto no se incorpore, los problemas de prejudicialidad administrativa se deben abordar acudiendo a las soluciones parciales que se encuentran vigentes, en los términos que se pasa a examinar.

### 3) LA DIVERSIDAD DE SOLUCIONES VIGENTES

La interacción entre el proceso civil y la actuación de la administración en nuestro medio obliga a distinguir cuatro situaciones:

1ª) Que la declaración del derecho realizada la autoridad administrativa no vincula a los jueces al momento de resolver el objeto del proceso. Esto significa que tales pronunciamientos carecen de todo valor prejudicial<sup>12</sup>. Esta es la regla predominante en el conjunto del denominado contencioso-administrativo<sup>13</sup>.

Esta solución está justificada por las diferencias existentes entre la actividad jurisdiccional y la administrativa, donde el acto administrativo no produce el efecto de cosa juzgada. Lo anterior es sin perjuicio de otras formas de certeza jurídica que de él se pueden predicar, como la aplicación de la doctrina de los derechos adquiridos por los destinatarios de buena fe, el principio de confianza legítima, el reconocimiento del valor vinculante que tienen algunas interpretaciones administrativas, entre otras soluciones surgidas dentro de la técnica que ha desarrollado esta relevante rama del derecho público<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Una síntesis de esta solución, entre tantas, se contiene en la sentencia de la Corte Suprema, de 23 de enero de 1991, MJ 3040.

<sup>13</sup> Sobre este complejo sistema y la solución de estos temas, entre otros, BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2011). *Derecho Administrativo General*. Santiago: AbeledoPerrot, pp. 223-283; VERGARA BLANCO, Alejandro (2011). “Esquema del contencioso administrativo: su tendencia hacia el modelo mixto y situación actual del recurso de protección”. En: Arancibia, J., Martínez, J.I. y Romero, A. (coordinadores). *Litigación Pública*. Santiago: AbeledoPerrot, pp. 37-51; LARA ARROYO, José Luis (2011). “Algunas reflexiones sobre el contencioso administrativo en Chile”. En: Arancibia, J., Martínez, J.I. y Romero, A. (coordinadores). *Litigación Pública*. Santiago: AbeledoPerrot, pp. 65-92; ARÓSTICA MALDONADO, Iván (2011). “Los Tribunales que ejercen la justicia administrativa en el derecho chileno”. En: Arancibia, J., Martínez, J.I. y Romero, A. (coordinadores). *Litigación Pública*. Santiago: AbeledoPerrot, pp. 119-150; ARÓSTICA MALDONADO, Iván (2008). “Los contenciosos administrativos especiales en la legislación chilena”. *Ius Publicum*, N° 20, pp. 85-103; y FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2006). “Tutela y configuración del derecho fundamental a un juez predeterminado por la ley y potestades administrativas”. En: Bordalí, Andrés (coordinador). *Justicia Constitucional y derechos fundamentales*. Universidad Austral de Chile-LexisNexis, Santiago de Chile, p. 144.

<sup>14</sup> Sobre este tema, RIVEROS DE GATICA, Beatriz (2009). “Los efectos del acto administrativo ¿Según la Constitución o según la Ley N° 19.880?”. En: Arancibia, J., Martínez, J.I. y Ro-



2ª) Que el órgano administrativo tiene el deber de abstenerse de pronunciarse sobre un tema, si toma conocimiento que sobre el mismo existe un proceso judicial.

En la práctica un ejemplo de esta opción surge de la aplicación del art. 6 inc. 4º de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, al señalar que, “la Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que, con respecto a materias judiciales, reconoce esta ley al Contralor”.

También sigue esta técnica la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, al inhibir la actuación de la justicia o de la administración, cuando les corresponde conocer de una misma materia<sup>15</sup>. Por el propósito de este precepto, ubicado en una ley general, resulta criticable que no aborde el tema de la prejudicialidad administrativa. Por el contrario, deja pendiente las aristas vinculadas a la forma como conciliar la decisión judicial que se haya podido pronunciar sobre el fondo del tema, antes de retomar la actuación administrativa que el legislador queda suspendida.

Ha intentado clarificar la forma como conciliar este tema la sentencia de la Corte Suprema, 13 de septiembre de 2011, “Séptimo: Que, en efecto, el artículo 54 antes citado ha establecido un orden de prelación del ejercicio de los mecanismos administrativos y jurisdiccionales de impugnación de los actos administrativos. Dicha ordenación no tiene un carácter rígido, sino que entrega a los afectados por la resolución de la Administración la opción de elegir el procedimiento de impugnación, pero si se va a acudir a la vía administrativa, esta siempre operará con anterioridad al conocimiento judicial del conflicto. Dicho de otro modo, si

mero. A. (coordinadores). *Primacía de la persona*. Santiago: AbeledoPerrot, pp. 782-784; FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2013). “La cosa juzgada en la justicia administrativa”. En: Arancibia, J., Martínez, J.I. y Romero. A. (coordinadores). *Precedente, cosa juzgada y equivalentes jurisdiccionales en la litigación pública*. Santiago: AbeledoPerrot, pp. 221-245; y BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2005). “El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria”, *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, Vol. XVIII, N° 2, pp. 83-105.

<sup>15</sup> En tal sentido, el art. 54 señala que, “interpuesta por un interesado una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquella no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada”. “Planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional. Este volverá a contarse desde la fecha en que se notifique el acto que la resuelve o, en su caso, desde que la reclamación se entienda desestimada por el transcurso del plazo” “Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que este interponga sobre la misma pretensión”. Se ha sostenido que no se aplica este precepto cuando hay norma especial (Corte Suprema, 16 de enero de 2013, Rol N° 3031-11, MJ 34364).



bien el legislador no exigió el agotamiento de la vía administrativa como requisito de admisibilidad de la impugnación judicial, esta se hallará disponible una vez cerrada la fase administrativa si se la ha de utilizar como primer camino de reclamo, o desde el inicio si es que se opta directamente por acudir a la sede judicial. Esta regla general de prelación para el control de la actividad administrativa impide ejercer en forma simultánea los mecanismos de impugnación administrativo y los recursos contenciosos-administrativos, fijando una coordinación de ambos procedimientos a fin de evitar un desgaste innecesario del sistema jurisdiccional. Octavo: Que en ese contexto, al haber elegido la actora emplear la vía de impugnación administrativa, estaba impedida de acudir a la vía judicial al estar la primera todavía pendiente, más aún si no había manifestado una voluntad clara de no perseverar o desistirse de su reclamo administrativo”<sup>16</sup>.

3ª) Reconociendo en la actuación del órgano administrativo la denominada prejudicialidad en la acción.

4ª) Reglamentando la reclamación administrativa previa, como presupuesto procesal o como condición para reconocer legitimación activa, imponiendo la necesidad de una instancia previa, antes que el interesado ejerza sus derechos en el proceso civil.

En lo que sigue se examina, a modo de ejemplo, la manera como se han abordado las dos últimas dos soluciones antes descritas.

#### 4) LA PREJUDICIALIDAD EN LA ACCIÓN

La prejudicialidad en la acción, en explicación de Gómez Orbaneja, tiene lugar en los casos donde la iniciación de un determinado proceso está subordinada a una declaración judicial anterior<sup>17</sup>.

En la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, se contienen algunas hipótesis de esta proyección de la prejudicialidad.

Concretamente, en relación al recurso extraordinario de revisión contemplado en las letras c) y d) del art. 60 se dispone que, “en contra de los actos administrativos firmes podrá interponerse el recurso de revisión ante el superior jerárquico, si lo hubiere o, en su defecto, ante la autoridad que lo hubiere dictado, cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

<sup>16</sup> Corte Suprema, 13 de septiembre de 2011, MJ 29383. En otro pronunciamiento: Corte Suprema, 24 de diciembre de 2012, MJ 34342, al declarar que “(...) el citado artículo 54 solo intenta impedir que se conozca un asunto en ambas sedes al mismo tiempo –administrativa y jurisdiccional– razón por la cual al haber optado el demandante por la primera le estaba vedado recurrir a la segunda en forma paralela, sin que sea dable sancionarlo por ello desde que se atuvo a las normas generales de la ley 19.880”.

<sup>17</sup> GÓMEZ ORBANEJA, Emilio (1947). *Comentario a la ley de Enjuiciamiento Criminal*. Barcelona: Bosch, T. I, p. 133.

c) Que por sentencia ejecutoriada se haya declarado que el acto se dictó como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, y

d) Que en la resolución hayan influido de modo esencial documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada posterior a aquella resolución, o que siendo anterior, no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado”.

Dichos preceptos parten del supuesto de un proceso judicial previo, de carácter jurisdiccional, de cuyo resultado se puede predicar esta forma o proyección de la prejudicialidad. En efecto, para obtener consecuencias jurídicas que surjan de la desaparición de ese acto administrativo, es necesario obtener esa actuación previa, que puede ser la base a las acciones civiles posteriores, por ejemplo, de indemnización por falta de servicio; de restitución de un determinado cargo o derecho, entre otras hipótesis.

En esta hipótesis, el resultado de la acción anterior se comporta como una cuestión prejudicial, que hace necesario obtener una determinada respuesta judicial para poder obtener la consecuencia jurídica siguiente.

## **5) LA RECLAMACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA**

Otra forma de abordar los problemas de la prejudicialidad administrativa, en relación a su nexo con el proceso civil, proviene de la exigencia del agotamiento del reclamo administrativo previo.

Se trata de una forma excepcional de limitar el ejercicio del derecho de acción, cuya inobservancia puede ser considerada como una omisión a un presupuesto procesal o, en su caso, como un elemento que determina la carencia de la legitimación activa, según se pasa a explicar.

### **5.1) COMO OMISIÓN A UN PRESUPUESTO PROCESAL**

Cuando la reclamación previa es considerada como un presupuesto procesal, ello determina que, previo a la interposición de una demanda en el orden civil, debe cumplirse con dicho trámite administrativo. Ahora bien, en caso de no realizarse la reclamación previa, y si se acoge la excepción que denunció tal omisión, el administrado puede subsanar el defecto realizando la presentación pertinente<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Sobre los alcances de esta forma de regular los derechos de los administrados frente al Estado, PUÑET GÓMEZ, Pilar (2011). “Una excepción a la excepción de acto firme: las relaciones jurídicas administrativas de naturaleza obligatoria”. *Revista de Administración Pública*, N° 186, 2011, pp. 223-233.

Esta exigencia de reclamación ha sido admitida como parte integrante de mecanismos alternativos de solución de controversias, que evitan que la primera actuación en un conflicto con el Estado sea una demanda judicial<sup>19</sup>.

En nuestro ordenamiento esta modalidad se contempla en la Ley N° 19.966, de 3 de septiembre de 2004, sobre Garantías Explícitas en Salud. Esta normativa ha establecido que los órganos de la Administración del Estado, en materia sanitaria, serán responsables de los daños que causen a particulares por falta de servicio. Sin perjuicio del régimen allí previsto para demandar civilmente, se ha dispuesto un sistema de mediación obligatorio en relación a los daños ocasionados por los servicios públicos de salud.

Con esa mediación se promueve una actuación administrativa previa al ejercicio de la acción civil. Esta actividad se realiza ante el Consejo de Defensa del Estado. Para tal efecto, el art. 43 en su inc. 1° dispone que, “el ejercicio de las acciones jurisdiccionales contra los prestadores institucionales públicos que forman las redes asistenciales definidas por el artículo 16 bis del decreto ley N° 2.763, de 1979, o sus funcionarios, para obtener la reparación de los daños ocasionados en el cumplimiento de sus funciones de otorgamiento de prestaciones de carácter asistencial, requiere que el interesado, previamente, haya sometido su reclamo a un procedimiento de mediación ante el Consejo de Defensa del Estado, el que podrá designar como mediador a uno de sus funcionarios, a otro en comisión de servicio o a un profesional que reúna los requisitos del artículo 54”.

## **5.2) COMO UNA EXIGENCIA QUE DETERMINA LA LEGITIMACIÓN ACTIVA**

La reclamación previa también puede ser considerada como un elemento determinante para reconocer la legitimación activa, esto es, si el administrado debe ser o no considerado como “justa parte” para accionar.

En explicación de la sentencia de la Corte Suprema, de 19 de diciembre de 2012, “la legitimación se vincula con la titularidad de la situación controvertida en un juicio y es un presupuesto de fondo de procedencia de la acción; es decir, una exigencia cuya falta determina ineludiblemente que no se pueda conceder la petición de tutela jurisdiccional solicitada en el proceso”<sup>20</sup>.

Con esta solución técnica se busca evitar la proliferación de reclamos judiciales posteriores por parte de personas que no han agotado la vía administrativa previa, racionalizando la actuación administrativa y la juris-

---

<sup>19</sup> Para su justificación, véase MASUCCI, Alfonso (2011). “Formación y evolución del derecho administrativo en Francia y Alemania”. *Revista de Administración Pública*, N° 184, pp. 36-39.

<sup>20</sup> Corte Suprema, 19 de diciembre de 2012, Rol N° 1839-12, MJ 34199.

diccional. Se puede sostener que en estos casos se debe aplicar la máxima: “sin reclamación administrativa previa no hay acción”.

Esta solución ha sido incorporada en la actual reglamentación del sistema de protección del medio ambiente, permitiendo distinguir dos planos de actuación jurídica. Aunque en el campo teórico la distinción entre jurisdicción y administración es una materia largamente debatida, en este caso el legislador ha optado por asignar competencias diferenciadas a los Tribunales Ambientales, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento<sup>21</sup>. Por otro lado, la misma normativa ha creado una institucionalidad ambiental compuesta por el Ministerio del Medio Ambiente, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, los Consejos Consultivos y el Servicio de Evaluación Ambiental. Todo lo anterior se ha logrado a través de sucesivos cambios legales, que han venido a complementar el modelo de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente contenido en la Ley N° 19.300, de 1994<sup>22</sup>.

De un modo concreto y a título ejemplar, el reconocimiento de la regla “sin reclamación administrativa previa no hay acción” se aprecia en los arts. 17 N° 5 y 18 N° 5 de la Ley N° 20.600, en relación a los arts. 20 y 25 quinquies y 30 bis de la Ley N° 19.300.

Esta exigencia de reclamación administrativa previa puede ser examinada desde un fenómeno al que la doctrina procesal contemporánea viene prestando especial atención, relativo al deber de coherencia en el proceso civil<sup>23</sup>. Conforme a esta orientación, los jueces deben controlar si los que deducen el reclamo han actuado o no de conformidad al sistema de la Ley N° 19.300, que obliga a intentar instancias administrativas previas. Procediendo de ese modo se fortalece el principio de buena fe, al evitar una utilización abusiva del proceso judicial<sup>24</sup>.

Esta forma de concebir la institucionalidad medioambiental, a mi modo de ver, es un correctivo que restringe la utilización de otros caminos de impugnación, como es el caso de la acción de nulidad de derecho público o del recurso de protección, permitiendo que los debates y la pro-

<sup>21</sup> Art. 1° de la Ley N° 20.600.

<sup>22</sup> Una exposición de conjunto en FERNÁNDEZ BITTERLICH, Pedro (2013). *Manual de derecho ambiental chileno*. 3ª edición. Santiago: LegalPublishing, pp. 111-306; y GUZMÁN ROSEN, Rodrigo (2012). *Derecho Ambiental Chileno*, Santiago: Planeta Sostenible, pp. 4-259.

<sup>23</sup> Sobre el tema, CARRETTA MUÑOZ, Francisco (2008). “Deberes procesales de las partes en el proceso civil chileno: referencia a la buena fe procesal y al deber de coherencia”. *Revista de Derecho*, Vol. XXI, pp. 101-127; y LONDOLLO JARAMILLO, Mabel (2008). *Sobre las conductas procesales de las partes*. Medellín: Universidad de Medellín, pp. 17-196.

<sup>24</sup> Art. 30 bis inciso quinto de la Ley N° 19.300.

tección de los intereses en este tipo de debates se reconduzcan al mecanismo del denominado contencioso medioambiental<sup>25</sup>.

Lo anterior permite, además, reducir la incertidumbre jurídica que se ha instalado en la ejecución de todo proyecto con consecuencias medioambientales, donde el bien común exige conciliar los intereses contradictorios que surgen normalmente en este ámbito<sup>26</sup>.

## 6) EL INAPI Y LA PREJUDICIALIDAD CIVIL

El estudio de la prejudicialidad administrativa y su nexo con el proceso civil también permite dar cuenta de omisiones, que, bajo ciertos supuestos pueden provocar una afectación a ciertas garantías constitucionales. Un ejemplo de esta situación se da actualmente en relación a la petición de nulidad de la patente y el derecho a obtener una indemnización civil o en una disputa laboral, en los términos que pasamos a explicar.

### 6.1) LA PATENTE COMO DERECHO DE PROPIEDAD ESPECIAL

La patente es un derecho exclusivo que concede el Estado y que reconoce a su titular una serie de prerrogativas (patentes de invención; modelos de utilidad, etc.). Su singularidad como derecho de propiedad está reconocida desde la promulgación del Código Civil, cuando se dispuso que las producciones de talento o del ingenio pertenezcan a sus autores, conformando una especie de propiedad que se registrará por leyes especiales (art. 584 CC)<sup>27</sup>.

A la fecha, ese mandato legal se ha cumplido a través de diversas regulaciones especiales, que pasamos a sintetizar:

a) DL N° 588, publicado en el D.O. de 3 de octubre de 1925. Esta fue la primera normativa promulgada en nuestro país sobre Propiedad Industrial, regulando al mismo tiempo las patentes de invención, los modelos industriales y las marcas comerciales. La competencia para conocer y conceder estos derechos se asignó a la Oficina de Propiedad Industrial, dependiente del Ministerio de Agricultura e Industrias. En relación a la nulidad de una patente, se disponía que ella fuera resuelta por un acto

<sup>25</sup> Un ejemplo de la incertidumbre que existe en este tema en la jurisprudencia, CZWILKITER, Natalia (2013). "Acción constitucional de protección en contra de un acto de tramitación". En Henríquez, Ian (coordinador). *Derecho Corporativo*. Santiago: LegalPublishing, pp. 21-29.

<sup>26</sup> En este sentido, Corte Suprema de 17 de enero de 2004. Rol N° 6563-13. MJ 36659.

<sup>27</sup> Sobre el contenido de este derecho, GUZMÁN BRITO, Alejandro (2005). "Los derechos sobre las cosas intelectuales o producciones de talento y del ingenio". En: EL MISMO. *Estudios dogmáticos de derecho civil*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, pp. 53-81; y GUZMÁN BRITO, Alejandro (2006). *Las cosas incorporales en la doctrina y en el derecho positivo*. 2ª edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp. 258-262.

administrativo, específicamente, por un decreto firmado por el Presidente de la República y el Ministro de Agricultura e Industria.

El Decreto Ley N° 588 fue refundido luego en el Decreto Ley N° 958, el 8 de junio de 1931, manteniendo su vigencia hasta el cambio producido en la década de los noventa del siglo pasado, cuando ya estaba en vigencia la Constitución de 1980<sup>28</sup>.

b) Ley N° 19.039, sobre “normas aplicables a los privilegios industriales y protección de los derechos de propiedad industrial” (D.O. de 25 de enero de 1991). Este cuerpo legal derogó el Decreto Ley N° 958, de 1931, sobre Propiedad Industrial y la Ley N° 18.935 (publicada en el D.O. de 24 de febrero de 1990, relativa a patentes de invención sobre productos farmacéuticos). En esta normativa, la concesión de este derecho de propiedad siguió radicado en sede administrativa, pero asignado competencia a la justicia criminal para perseguir la responsabilidad por la vulneración del mismo.

En relación a la acción civil, ella fue considerada como algo que “nacía” de la declaración de ilicitud penal. El ejercicio de la misma debía ser realizado atendiendo a la fecha de comisión del delito, aplicando las reglas del Código Procesal Penal o del Código de Procedimiento Penal, cuya vigencia gradual comenzó el año 2000<sup>29</sup>.

Dicho de otra forma, el tema indemnizatorio en esta normativa estaba vinculado a la protección penal de la patentes, al no contemplar un régimen autónomo para el ejercicio de las acciones civiles.

## **6.2) EL CAMBIO DE SISTEMA EN EL EJERCICIO DE LAS ACCIONES CIVILES Y DE NULIDAD DE PATENTE**

Las leyes N°s 19.996, de 11 de marzo de 2005, y 20.254, de 13 de marzo de 2008, introdujeron cambios al derecho de patentes, estableciendo el actual sistema de protección jurídica del derecho de propiedad industrial.

<sup>28</sup> En relación al alcance constitucional, FERNANDOIS VÖHRINGER, Arturo (2010). *Derecho Constitucional Económico*. Santiago: Ediciones UC, pp. 427-459; PEÑA TORRES, Marisol (2001). “Protección constitucional del secreto industrial”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 28 N° 2, pp. 413-424.

<sup>29</sup> Si en ese proceso penal se presentaba una cuestión prejudicial civil, en relación a la influencia que la petición de nulidad de la patente pudiera producir para efectos de hacer efectiva la responsabilidad penal, la justicia criminal podría haber paralizado su actuación, hasta que el Departamento de Propiedad Industrial resolviera este tema, conforme a los arts. 173 y 174 del COT. Por otro lado, si el titular de la patente no ejercitaba la acción civil en el proceso penal, siempre le quedaba la posibilidad de acogerse a la regla del art. 178 del CPC, que dispone “en los juicios civiles podrán hacerse valer las sentencias dictadas en un proceso criminal siempre que condenen al procesado”.

Ley N° 20.254 creó el Instituto Nacional de Propiedad Industrial, como servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Conforme a su art 2°, el INAPI es un organismo de carácter técnico y jurídico encargado de la administración y atención de los servicios de la propiedad industrial. Le corresponderá, entre otros temas, promover la protección que brinda la propiedad industrial y difundir el acervo tecnológico y la información de que disponga. Conforme a su competencia, este servicio declara la procedencia y se pronuncia también sobre la invalidez de una patente<sup>30</sup>.

Ahora, como en esta actuación administrativa se pueden cometer errores, de las resoluciones que pronuncie el INAPI se puede recurrir al Tribunal de Propiedad Industrial (TPI), que es un órgano jurisdiccional especial e independiente, sujeto a la superintendencia directiva correccional y económica de la Corte Suprema.

La Ley N° 19.996, por su parte, introdujo cambios en el ejercicio de la acción civil anteriormente. A partir de esta reforma, los titulares de una patente pueden intentar la protección civil ante el juez civil ordinario, sin necesidad de esperar la condena penal<sup>31</sup>. Con esta modificación se reconoció el ejercicio autónomo de la acción civil, separándola del resultado de la acción penal, que había sido el modelo para solucionar este nexo de prejudicialidad en la Ley N° 19.039, de 1991. El INAPI, por su parte no tiene competencia para conocer de la acción civil tendiente a reparar los perjuicios, generando el problema que se pasa a explicar.

### 6.3) LAS CONSECUENCIAS EN RELACIÓN A LA PREJUDICIALIDAD

La modificación de la Ley N° 19.996 de 2005, al separar el ejercicio de la acción civil del resultado del proceso penal, ha permitido que surja un complejo problema de prejudicialidad administrativa.

Como ya lo exponía Mortara, a fines del siglo XIX, “la recta y precisa determinación de la relación jurídica que media entre la acción penal y la acción civil, derivadas del mismo hecho y, por consiguiente, la definición de las normas que regulan el ejercicio de la segunda en presencia de la

<sup>30</sup> En el art. 3° se reconoció a este ente la siguiente competencia: “para el cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo anterior, el Instituto ejercerá las siguientes funciones: a) Ser el órgano encargado de todas las actuaciones administrativas relativas al reconocimiento y vigencia de la protección registral otorgada por la ley a la propiedad industrial, correspondiéndole, entre otras, la elaboración, mantención y custodia de los registros, anotaciones y transferencias; emisión de títulos y certificados; conservación y publicidad de la documentación, cuando sea procedente (...)”.

<sup>31</sup> Para tal efecto se introdujo un título especial, denominado como “De la observancia de los derechos de propiedad industrial” (Título X, arts. 106 a 113).



primera, ha constituido siempre uno de los más difíciles problemas del derecho judicial<sup>32</sup>.

Por una inexplicable omisión en la reglamentación de la prejudicialidad, a partir del cambio legal indicado, se permite solicitar la indemnización de perjuicios fundada en el derecho a una patente, no obstante que la validez jurídica de la misma puede estar siendo discutida en un proceso administrativo, iniciado ante el INAPI. De este modo, el descuido legislativo admite tramitar paralelamente y sin regla alguna de coordinación dos procesos con objetos conexos, y que inciden en derechos vinculados a la misma patente.

Aunque por razones de especialización en la práctica puede actuar más de un tribunal conociendo de acciones conexas, lo mínimo esperable para esa situación es que el legislador disponga de mecanismos jurídicos para evitar la posibilidad de decisiones contradictorias que no tengan una justificación jurídica<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> MORTARA, Aristo (1895). "Cosa juzgada penal y la acción civil". *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, pp. 5-6.

<sup>33</sup> La proliferación de tribunales especiales puede generar dificultades poniendo a prueba la técnica legislativa. El tema ya fue considerado en la tramitación de la Ley N° 19.886, de 30 de julio de 2003, que estableció las bases de los contratos administrativos y prestación de servicios. En la discusión legislativa el senador Novoa advirtió este problema de competencia, puntualizando que "hay un aspecto de la iniciativa que también ha surgido con motivo de la discusión de otros proyectos, cual es el establecimiento de un tribunal especial. Y sucede que se están creando varios tribunales para lo contencioso administrativo". "Por eso, quizás sería del caso determinar si es conveniente o no tal cantidad de esos órganos. Tenemos tribunal de propiedad industrial, tribunal de libre competencia; ahora se agrega el de contratación pública, y dentro de poco vendrán los tribunales tributarios. No sé si estamos legislando en forma adecuada" (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL [2003]. *Historia de la Ley N° 19.886*. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/2470/1/HL19886.pdf> [fecha de visita: 4 de abril de 2014], p. 320). También en la Discusión en el Senado quedó constancia que don Enrique Silva C., en relación a la creación del TCP, "estimó que la creación de este tribunal especial da cuenta de una suerte de desorden en la formulación de políticas y de propuestas legislativas por parte del Ejecutivo. En efecto, sostuvo, el Gobierno ha definido como una de sus principales preocupaciones la modernización del Estado, sobre la cual ha consultado al Senado, que creó una Comisión especial para tal efecto; y, por otra parte, existe en el Ministerio de Justicia una comisión encargada de estudiar la creación de los tribunales contenciosos administrativos, para dar cumplimiento en mejor forma al inciso segundo del artículo 38 de la Constitución Política de la República. En esa medida, no resulta explicable que, en forma simultánea, sea el mismo Ejecutivo el que esté impulsando un proyecto de ley sobre bases de los procedimientos administrativos, ya despachado por esta Corporación; otro, sobre la creación de un tribunal especial, el de Defensa de la Libre Competencia; y un tercero, relativo a la creación de este otro tribunal especial para casos específicos de contratación pública, todos ellos respaldados por distintas Secretarías de Estado". "Consideró que, a la luz de todos esos antecedentes, puede decirse, a lo menos, que no se entiende la concepción que hay tras la creación de este Tribunal de Contratación Pública, para no aventurar que se trata de una concepción burocrática, inconciliable con una adecuada lógica legislativa" (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL [2003] 196-197).

En el caso que se analiza, la contradicción permite llegar al extremo que el proceso civil termine causando daño a una de las partes, al ser obligado el demandado a pagar una indemnización de perjuicios que la declaración de nulidad de la patente dejará sin base jurídica para su justificación.

La deficiencia técnica indicada es grave, atendido que tampoco admite una solución fácil. En primer lugar, se debe descartar la posibilidad de utilizar la vía ordinaria anulatoria posterior para recuperar lo pagado en el proceso civil indemnizatorio, atendido que la impugnación de la sentencia judicial no está sometida al régimen previsto para declarar la nulidad de un instrumento público o de un contrato. Como se ha justificado por la doctrina, la nulidad procesal es una sanción con contornos diferentes a la que existe en el derecho civil<sup>34</sup>. En segundo lugar, tampoco se puede alegar que se habrá pagado por error o sin que haya existido una causa para ello, invocando la figura del pago de lo no debido<sup>35</sup>. La sentencia judicial que obligue a reparar los perjuicios debe ser considerada como un título válido para recibir la indemnización, sin que se pueda tampoco revertir esta situación con posterioridad, salvo que se admitiera el recurso de revisión civil.

#### 6.4) LA DECLARACIÓN DE INAPLICABILIDAD

Mientras no se subsane la omisión legal referida, un camino para evitar que se consume esa situación puede provenir de la declaración de inaplicabilidad de las normas que regulan el ejercicio de la acción civil en la ley de patentes. Procediendo de ese modo se evitaría por el Tribunal Constitucional que un acreedor pueda cobrar un crédito cuya base jurídica puede desaparecer por una declaración que proviene de un proceso administrativo paralelo, si acoge el INAPI la nulidad de la patente.

Permitir que el juicio indemnizatorio pueda concluir sin esperar el pronunciamiento sobre la nulidad, implica tolerar a que una parte pueda hacer efectivo el contenido de un derecho de propiedad amparado en una mera probabilidad, y no en el carácter absoluto que este derecho real tiene en nuestro sistema jurídico<sup>36</sup>. Esa situación, a nuestro entender, pugna

<sup>34</sup> Sobre el tema, POBLETE CARRASCO, Jaime (2011). "La nulidad procesal como técnica protectora de los derechos y garantías de las partes en el derecho procesal chileno". *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, N° 1, pp. 49-84; y TAVOLARI OLIVEROS, Raúl (1994). "Reflexiones actuales sobre la nulidad procesal". *RDJ*, t. XCI, pp. 1-15.

<sup>35</sup> Sobre esta institución y sus exigencias, BARRIENTOS GRANDÓN, Javier (2007). *El pago de lo no debido en el derecho chileno*. 2ª edición. Santiago: LexisNexis, pp. 53-127.

<sup>36</sup> FERNANDOIS (2010) 271-279.

contra la garantía del contenido esencial de los derechos contemplada en el art. 19 N° 26 de la Constitución<sup>37</sup>.

La circunstancia de que exista una petición de nulidad, tramitada en un proceso administrativo paralelo al juicio civil, se debe estimar como una omisión legislativa en materia de prejudicialidad con relevancia constitucional, al no existir un instrumento técnico para evitar el pronunciamiento de decisiones insalvablemente contradictorias.

El contenido del debido proceso, que la Constitución se propone asegurar, debe llevar a estimar que no sea racional que dos órganos puedan dictar resoluciones contradictorias: por un lado que la patente impugnada sea declarada nula, y por otro, que invocando ese derecho de propiedad se pueda condenar a pagar los perjuicios.

## **6.5) INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LABORALES Y DERECHO DE INVENCIÓN**

El tema de la falta de reglamentación de la actuación prejudicial administrativa del INAPI también se proyecta al campo del proceso laboral, en conflictos surgidos entre empleadores y trabajadores en relación a la propiedad de la patente y la licitud del despido.

Para ilustrar lo anterior examinemos un interesante caso, caratulado como “Cárdenas con Corporación Universidad de Concepción”. Allí surgió una disputa entre un profesor de la Facultad de Química de la Universidad de Concepción, que mantuvo un vínculo laboral por varios años, entre octubre de 1977 hasta el 31 de agosto de 2010. La Universidad procedió a su despido por aplicación de la causal contenida en el núm. 7 del art. 160 CT, por incumplimiento grave de las obligaciones que impone el contrato de trabajo.

Para lo interesa, el incumplimiento imputado al trabajador provenía de haber solicitado la inscripción de una patente de invención a nombre de una sociedad de la que era socio, “negándose al requerimiento de la Universidad de cederle los derechos”. El demandante reconoció que solicitó la patente referida. La titularidad de dicha invención, agrega, no pue-

<sup>37</sup> Como lo explica la doctrina nacional más reciente, “se trata (...) de una garantía de carácter no jurisdiccional de los derechos y libertades constitucionales, y en tal carácter constituye un límite implícito a las competencias otorgadas por el constituyente al legislador para regular, complementar o limitar derechos. Es obvio que todo derecho cuenta con ciertas peculiaridades que permiten hacerlo reconocible, y que una parte de cada uno de ellos es imprescindible para el logro de los intereses que protegen. De ahí que si el constituyente hubiera omitido la cláusula del contenido esencial la situación no sería muy distinta. El legislador estaría igualmente limitado en la regulación de los derechos por aquellos elementos que forman parte de la propia naturaleza de los mismos” (BRONFMAN, Alan, MARTÍNEZ, José Ignacio, y NÚÑEZ, Manuel [2012]. *Constitución Política Comentada. Parte dogmática*. Santiago AbeledoPerrot, p. 453).

de corresponder a la Universidad, ya que “no provino ni fue desarrollada, en el ejercicio de las funciones” que el actor desempeñaba al interior de ella y tampoco “derivó de un proyecto en que tuvo participación la Universidad”.

El demandante también sostuvo en su demanda que no era posible que se le imputara un incumplimiento grave de obligaciones con motivo de la titularidad de un invento, toda vez que las controversias por esta clase de materias deben ser resueltas por el TPI, conforme lo dispuesto por el art. 71 LPI<sup>38</sup>.

El fallo de primer grado fue revocado por la Corte de Apelaciones de Concepción. En relación al tema vinculado a la prejudicialidad resolvió: “que de lo expuesto queda más que claro que existe una seria controversia entre las partes en relación con la propiedad de la patente en cuestión, debiendo tenerse presente que el artículo 72 del decreto con fuerza de ley N° 3, ya referido, dispone que ‘Todas las controversias relacionadas con la aplicación de las disposiciones de este título serán de competencia del Tribunal de Propiedad Industrial a que se refiere el Párrafo 3° del Título I de esta Ley’. Así entonces, no podía la Universidad atribuirse la propiedad, ni menos exclusiva, de la referida patente, sin haber recurrido, previamente, a las instancias que le arbitra la ley, sin que pueda ventilarse tal cuestión en su juicio laboral punto que, por lo demás, queda en claro en el documento denominado Informe en Derecho, que agregó a los autos la propia demandada, en el que se indica en el punto 3.-, las acciones que emanan del derecho del creador o inventor y acciones que emanan del derecho de patentes, entre las cuales menciona, expresamente, la del artículo 72 de la ley N° 19.039 (debe entenderse referido al decreto con fuerza de ley N° 3), lo cual, por lo demás, es de toda lógica, pues no se entiende cómo puede una empresa estar facultada para despedir a un trabajador, sin dilucidar, primero, tal controversia, menos cuando se trata de un académico universitario, de 33 años de antigüedad en la Universidad, con un currículum destacable y que ha sido calificado como de ‘mérito’ en reiteradas ocasiones”<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> El Juzgado de Letras del Trabajo de Concepción, rechazó la demanda, declarando: “que de acuerdo a los hechos establecidos, conforme lo razonado y sobre la base del correcto entendimiento de la causa de despido invocada por la demandada y a la luz de los criterios de la sana crítica, así como la lógica y las máximas de la experiencia, integrantes de la sana crítica se concluye que el demandante incurrió en el presupuesto de la misma, es decir en el incumplimiento grave de las obligaciones contractuales de la forma descrita por la demandada y que por su envergadura generó evidentemente un quiebre en las relaciones laborales de la entidad suficiente como para conducir a la empleadora a adoptar la decisión unilateral de poner término a la vinculación que los unía, lo que consecuentemente lleva a rechazar la demanda en cuanto en ella se pretende el pago de indemnizaciones por despido”. Sentencia Juzgado del Trabajo de Concepción, de 31 de mayo de 2011, RIT O-804-2010.

<sup>39</sup> Corte de Apelaciones de Concepción, 28 de julio de 2011, MJ 28672. Mayores antecedentes, SIERRA HERREROS, Alfredo (2013). *Patentes de invención y Derecho del Trabajo. Régimen*

## 7) EL VALOR PREJUDICIAL DE LA POTESTAD DE DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Un tema vinculado a la prejudicialidad administrativa proviene de la actuación dictaminadora de la Contraloría General de la República, cuyo valor vinculante para los órganos que componen la administración del Estado se extrae de diversos artículos de la Ley N° 10.336. Entre otros, los artículos 6 inciso final, 9, 16, y 19 de dicha ley, disponen que los dictámenes de la Contraloría serán constitutivos de la jurisprudencia administrativa, y que ellos serán obligatorios para los funcionarios correspondientes, en los casos concretos a que se refieran, y en todo caso, obligarán a los abogados y asesores jurídicos de las diversas oficinas públicas.

Como lo ha expuesto Guzmán Brito, se trata de una potestad singular, atendido que lo normal es el carácter no vinculante de la interpretación administrativa<sup>40</sup>.

Pues bien, para aquellos casos en que esta interpretación de la CGR se entiende como vinculante para la Administración, surge la interrogante acerca de si allí se presenta una hipótesis de prejudicialidad administrativa, con todo lo que ello involucra. Un ejemplo de este tema ha surgido, entre otros, con dictámenes que han ordenado a las autoridades a rectificar errores en la determinación del precio de una tarifa, dentro de las actividades económicas reguladas en nuestro medio, donde ese elemento es clave para las empresas concesionarias como parte esencial de su negocio<sup>41</sup>.

En la situación anterior, a falta de una instancia previa de acuerdo extrajudicial con el Fisco, las concesionarias se ven obligadas a tener que iniciar procesos judiciales, no obstante haber recibido respuestas favorables del órgano contralor en relación a la ilegalidad de la actuación de un ente de la Administración. En esta hipótesis, el problema se agudiza en sede judicial, cuando el Consejo de Defensa del Estado desarrolla como estrategia una encaminada a que el juez prescinda del efecto vinculante de la declaración del derecho que, se supone, fue interpretado como vinculante para la Administración.

---

*jurídico de las invenciones realizadas por el trabajador*, Santiago: LegalPublishing-Thomson Reuters, pp. 133 y ss.

<sup>40</sup> Sobre el tema, entre otros, GUZMÁN BRITO, Alejandro, (2014). *La interpretación administrativa en el derecho chileno*. Santiago: La Ley, pp. 23-34; SOTO KLOSS, Eduardo (1999). "Acerca de la obligatoriedad de los precedentes en la actividad administrativa del Estado". *Revista Chilena de Derecho*, N° 26 N° 2, pp. 399-403 (con especial referencia a la jurisprudencia que ha reconocido el valor vinculante que tiene para la propia Contraloría sus precedentes); CÉSPEDES PROTO, Rodrigo (2001). "La fuerza vinculante de la jurisprudencia administrativa". *Revista Chilena de Derecho*, vol. 28 N° 1, pp. 149-159.

<sup>41</sup> Una visión de conjunto en AIMONE GIBSON, Enrique Alejandro (2013). *Actividades económicas reguladas*. Santiago: La Ley, pp. 3-256.

Para evitar equívocos, el valor prejudicial antes reseñado siempre lo podrá cuestionar un particular, quien debe tener siempre la posibilidad de defender sus derechos en sede jurisdiccional. Tema diverso es qué límites deben imponerse a los órganos de la Administración para cuestionar la interpretación proveniente del ejercicio de la potestad que la Constitución asigna a la Contraloría General de la República, como garante de la legalidad administrativa.

## CONCLUSIONES

1º) Como se puede apreciar, el tema de la prejudicialidad administrativa, en su nexa con el resultado de un proceso civil, es una realidad presente en nuestro sistema jurídico. En este trabajo hemos expuesto varias situaciones que demuestran que la reglamentación vigente es insuficiente, en cuanto considera normas para la relación que se da fundamentalmente entre proceso civil y penal.

2º) La legislación actual debe ser perfeccionada, incorporando los instrumentos técnicos que permitan lograr una coordinación entre la actuación de la Administración y el proceso civil.

3ª) En la práctica se dan casos donde el proceso civil debería ser paralizado, hasta que no se emita un pronunciamiento prejudicial, como ocurre en la actual regulación en materia de patentes.

4ª) Existen omisiones legislativas con relevancia constitucional, que deberían llevar a que el Tribunal Constitucional garantice la racionalidad que el legislador debe asegurar al establecer el debido proceso.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1) LIBROS Y ARTÍCULOS CITADOS

- AIMONE GIBSON, Enrique, Alejandro (2013). *Actividades económicas reguladas*. Santiago: La Ley.
- ALSINA, Hugo (1959). *Las cuestiones prejudiciales en el proceso civil*. Buenos Aires: E.J.E.A.
- ARANCIBIA MATTAR, Jaime (2005). “Control Judicial de Sanciones Administrativas en Materia Económica. Notas para un análisis crítico del caso británico”. En: AA.VV. *Sanciones Administrativas y Derechos Fundamentales: Regulación y Nuevo Intervencionismo*. Santiago: Universidad Santo Tomás.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar (2010). “El control judicial de las entidades reguladoras. La necesaria expansión del Estado de Derecho”. *Revista de Administración Pública*, N° 182.



- ARÓSTICA MALDONADO, Iván (2001). *Derecho Administrativo*. Santiago: Universidad Santo Tomás.
- ARÓSTICA MALDONADO, Iván (2008). “Los contenciosos administrativos especiales en la legislación chilena”. *Ius Publicum*, N° 20.
- ARÓSTICA MALDONADO, Iván (2011). “Los Tribunales que ejercen la justicia administrativa en el derecho chileno”. En: Arancibia, J., Martínez, J.I. y Romero, A. (coordinadores). *Litigación Pública*. Santiago: AbeledoPerrot.
- BARRIENTOS GRANDON, Javier (2007). *El pago de lo no debido en el derecho chileno*. 2ª edición. Santiago: LexisNexis.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2005). “El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria”, *Revista de Derecho Universidad Austral de Chile*, Vol. XVIII, N° 2.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2011). *Derecho Administrativo General*. Santiago: AbeledoPerrot.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2012), *Las relaciones entre el derecho administrativo y el derecho común*. Santiago: Abeledo Perrot.
- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés (2007). “La independencia del Poder Judicial en el sistema constitucional chileno”. En: Romero, A. (coordinador). *Estudios de Derecho en Homenaje a Raúl Tavolari Oliveros*. Santiago: LexisNexis.
- BRONFMAN, Alan, MARTÍNEZ, José Ignacio, y NÚÑEZ, Manuel (2012). *Constitución Política Comentada. Parte dogmática*. Santiago: AbeledoPerrot.
- CAPPELLETTI, Mauro (1968), *Las sentencias extranjeras y las normas extranjeras en el proceso civil*, B. Aires: EJE, tr. S. Sentís Melendo.
- CARONI, Pío (2013). *Lecciones de historia de la Codificación*. Madrid: Universidad Carlos III.
- CARRETTA MUÑOZ, Francisco (2008). “Deberes procesales de las partes en el proceso civil chileno: referencia a la buena fe procesal y al deber de coherencia”. *Revista de Derecho*, Vol. XXI.
- CÉSPEDES PROTO, Rodrigo (2001), “La fuerza vinculante de la jurisprudencia administrativa”. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 28 N° 1.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2014). *Derecho Administrativo sancionador*. Santiago: La Ley.
- CZWILKLITER, Natalia (2013). “Acción constitucional de protección en contra de un acto de tramitación”. En Henríquez, Ian (coordinador). *Derecho Corporativo*. Santiago: LegalPublishing.
- ESTEVE PARDO, José (2012). “La extensión del derecho público. Una reacción necesaria”. *Revista de Administración Pública*, N° 189.
- FERNÁNDEZ BITTERLICH, Pedro (2013). *Manual de derecho ambiental chileno*. 3ª edición. Santiago: LegalPublishing.



- FERNANDOIS VÖHRINGER, Arturo (2010). *Derecho Constitucional Económico*. Santiago: Ediciones UC.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2003). “Los órganos reguladores de actividades económicas relevantes en Chile: una visión panorámica”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 30 N° 2.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2006). “Tutela y configuración del derecho fundamental a un juez predeterminado por la ley y potestades administrativas”. En: Bordalí, Andrés (coordinador). *Justicia Constitucional y derechos fundamentales*. Universidad Austral de Chile-LexisNexis, Santiago de Chile.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2012). “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos en el juicio de cuentas”. En: AA.VV. *La Contraloría General de la República. 75 años (1927-2012)*. Santiago: Contraloría General de la República.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2013). “La cosa juzgada en la justicia administrativa”. En: Arancibia, J., Martínez, J.I. y Romero, A. (coordinadores). *Precedente, cosa juzgada y equivalentes jurisdiccionales en la litigación pública*. Santiago: AbeledoPerrot.
- GÓMEZ ORBANEJA, Emilio (1947). *Comentario a la ley de Enjuiciamiento Criminal*. Barcelona: Bosch, T. I
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, José Luis (2002). *Las cuestiones prejudiciales penales en el proceso civil*. Madrid: La Ley.
- GUZMÁN BRITO, Alejandro (2005). “Los derechos sobre las cosas intelectuales o producciones de talento y del ingenio”. En: EL MISMO. *Estudios dogmáticos de derecho civil*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- GUZMÁN BRITO, Alejandro (2006). *Las cosas incorpóreas en la doctrina y en el derecho positivo*. 2ª edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- GUZMÁN BRITO, ALEJANDRO, [2014]. *La interpretación administrativa en el derecho chileno*. Santiago: La Ley.
- GUZMÁN ROSEN, Rodrigo (2012). *Derecho Ambiental Chileno*, Santiago: Planeta Sostenible.
- HANSEEN TALLAR, Carlos (2007). *La función jurisdiccional de la Contraloría General de la República de Chile*. Santiago: LexisNexis.
- LARA ARROYO, José Luis (2011). “Algunas reflexiones sobre el contencioso administrativo en Chile”. En: Arancibia, J., Martínez, J.I. y Romero, A. (coordinadores). *Litigación Pública*. Santiago: AbeledoPerrot.
- LONDOLLO JARAMILLO, Mabel (2008). *Sobre las conductas procesales de las partes*. Medellín: Universidad de Medellín.
- MASUCCI, Alfonso (2011). “Formación y evolución del derecho administrativo en Francia y Alemania”. *Revista de Administración Pública*, N° 184.

- MATTIROLO, Luis (1930). *Tratado de Derecho Judicial*. Traducción de la 5ª edición italiana por E. Ovejero. Madrid: Reus.
- MENESTRINA, Francesco (1904). *La Pregiudiciale nel processo civile*. Viena: Manz.
- MORAGA KLENNER, Claudio (2009). “Notas al procedimiento administrativo y la doctrina chilena”. En: Pantoja, Rolando (coordinador). *Derecho Administrativo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- MORCILLO MORENO, Juana (2007). *Teoría y práctica de las cuestiones prejudiciales en el ámbito del derecho Administrativo*. Madrid: La Ley.
- MORTARA, Aristo (1895). “Cosa juzgada penal y la acción civil”. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid.
- MUÑOZ CHIÚ, Natalia (2009). “La organización administrativa del Estado: 1859-2009”. En: Pantoja, Rolando (coordinador). *Derecho Administrativo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (2007). *Crítica de la razón Jurídica*. Madrid: Editorial Trotta.
- PEÑA TORRES, Marisol (2001). “Protección constitucional del secreto industrial”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 28 N° 2.
- POBLETE CARRASCO, Jaime (2011). “La nulidad procesal como técnica protectora de los derechos y garantías de las partes en el derecho procesal chileno”. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, N° 1.
- PUÑET GÓMEZ, Pilar (2011). “Una excepción a la excepción de acto firme: las relaciones jurídicas administrativas de naturaleza obligatoria”. *Revista de Administración Pública*, N° 186.
- REYNAL QUEROL, Núria (2006). *La prejudicialidad en el proceso civil*. Barcelona: J.M. Bosch.
- RIVEROS DE GATICA, Beatriz (2009). “Los efectos del acto administrativo ¿Según la Constitución o según la Ley N° 19.880?”. En: Arancibia, J., Martínez, J.I. y Romero, A. (coordinadores). *Primacía de la persona*. Santiago: AbeledoPerrot.
- SIERRA HERRERO, Alfredo (2013). *Patentes de invención y Derecho del Trabajo. Régimen jurídico de las invenciones realizadas por el trabajador*. Santiago: LegalPublishing-Thomson Reuters.
- SOTO KLOSS, Eduardo (1986). “La organización de la administración del Estado: un complejo de personas jurídicas”. *Gaceta Jurídica*, N° 73.
- SOTO KLOSS, Eduardo (1999). “Acerca de la obligatoriedad de los precedentes en la actividad administrativa del Estado”. *Revista Chilena de Derecho*, N° 26 N° 2.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2012). *Derecho administrativo*. Santiago: Abeledo Perrot.
- TAVOLARI OLIVEROS, Raúl (1994). “Reflexiones actuales sobre la nulidad procesal”. *RDJ*, t. XCI.

- VERGARA BLANCO, Alejandro (2011). “Esquema del contencioso administrativo: su tendencia hacia el modelo mixto y situación actual del recurso de protección”. En: Arancibia, J., Martínez, J.I. y Romero, A. (coordinadores). *Litigación Pública*. Santiago: AbeledoPerrot.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2010). *El Derecho Administrativo como sistema autónomo*. Santiago: AbeledoPerrot.

## 2) HISTORIA DE LA LEY

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2003). *Historia de la Ley N° 19.886*. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/2470/1/HL19886.pdf> [fecha de visita: 4 de abril de 2014].

## 3) JURISPRUDENCIA

- JUZGADO DEL TRABAJO DE CONCEPCIÓN, de 31 de mayo de 2011, RIT O-804-2010.
- CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN, 28 de julio de 2011, MJ 28672.
- CORTE SUPREMA, de 23 de enero de 1991, MJ 3040.
- CORTE SUPREMA, 19 de mayo de 2010, Rol N° 4383-08, MJ 23974.
- CORTE SUPREMA, 13 de septiembre de 2011, Rol N° 9130-09, MJ 29383.
- CORTE SUPREMA, 19 de diciembre de 2012, Rol N° 1839-12, MJ 34199.
- CORTE SUPREMA, 24 de diciembre de 2012, Rol N° 1397-12, MJ 34342.
- CORTE SUPREMA, 16 de enero de 2013, Rol N° 3031-11, MJ 34364.
- CORTE SUPREMA, 17 de enero de 2004, Rol N° 6563-13, MJ 36659.