

Impugnación de los actos administrativos y el contencioso-administrativo de reclamación

Challenge of the administrative acts and the contentious-administrative claim

Juan Carlos Flores Rivas* - Maite Aguirrezabal Grünstein**

El presente trabajo tiene por objetivo analizar algunos aspectos procesales relevantes de los recursos administrativos y jurisdiccionales con el objeto de determinar si estos medios de impugnación, en la forma en que están regulados, son armónicos con la garantía constitucional de un racional y justo procedimiento administrativo.

Palabras clave: recursos, impugnación, acto administrativo.

The purpose of this paper is to analyze the critical aspects of the ordinary administrative resources regulated in Law N° 19,880, excluding the extraordinary review resource, and to determine if these means of challenge, in the way they are regulated, are harmonic, with the constitutional guarantee of a rational and fair administrative procedure.

Keywords: resources, impugnation, administrative act.

RESUMEN / ABSTRACT

* Profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Santiago, Chile. Doctor en Derecho por la Universidad de los Andes. Dirección postal: Monseñor Álvaro del Portillo 12455, Santiago, Las Condes, Región Metropolitana, Chile. Correo electrónico: jcflores@uandes.cl. El presente trabajo se hace en el marco del proyecto Fondecyt número 1200188, titulado "Revisión crítica de los recursos de reclamación previstos en las leyes orgánicas de las superintendencias vinculadas a mercados regulados. Una propuesta de sistematización a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva", del que el autor es Coinvestigador.

** Profesora de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Santiago, Chile. Doctora en Derecho por la Universidad de Navarra. Dirección postal: Monseñor Álvaro del Portillo 12455, Santiago, Las Condes, Región Metropolitana, Chile. Correo electrónico: maguirrezabal@uandes.cl. El presente trabajo se hace en el marco del proyecto Fondecyt número 1200188, titulado "Revisión crítica de los recursos de reclamación previstos en las leyes orgánicas de las superintendencias vinculadas a mercados regulados. Una propuesta de sistematización a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva", del que la autora es Investigadora Responsable.

Artículo recibido el 4 de febrero de 2022 y aceptado el 24 de junio de 2022.

Introducción

Es un tema pacífico que la Administración del Estado –como conjunto de órganos y personas jurídicas– tiene como función principal la satisfacción de necesidades públicas de manera regular y continua. Para que la cobertura de las demandas de las personas sea eficiente y eficaz, el legislador le reconoce a la Administración una serie de privilegios y prerrogativas posicionales, que implican que sus actuaciones jurídicas se encuentran revestidas de presunción de legalidad o veracidad, y que como señala la doctrina “pueden ser impuestas inmediatamente, en forma unilateral e imperativa sin necesidad de requerir un control previo de los Tribunales de Justicia, reconociendo en favor de la Administración del Estado una autotutela declarativa y ejecutiva”¹.

Tal como señala Arancibia Mattar, “la relación jurídica entre la autoridad administrativa y la persona es esencialmente unitaria, vertical, potestativa, unilateral y distributiva y, el carácter excepcional o exorbitantes de los poderes ejercidos requiere de una legítima normativa previa y del cumplimiento de rituales que permita la identificación del acto válido”².

En este sentido, el Derecho Administrativo “reconoce que tanto la Administración del Estado como los particulares puedan impetrar la revisión de los actos administrativos”³, por distintas vías. En el caso de la Administración del Estado, ésta puede volver sobre sus actos mediante la potestad invalidatoria, cuando éstos adolezcan de vicios contrarios a derecho⁴, o través de la potestad revocatoria ante actos válidos cuyos efectos son contrarios al interés general por razones de mérito, oportunidad o conveniencia⁵, o finalmente, mediante la potestad de caducar aquellos actos administrativos en que su destinatario ha incumplido condiciones relevantes, en forma grave y reiterada, que habilitan a la Administración para extinguir el acto y sus efectos⁶.

Por el contrario, los particulares también pueden solicitar la revisión de un acto administrativo mediante los denominados recursos administrativos ordinarios, en aquellos casos que existe una relación plena de jerarquía entre el emisor del acto y su superior jerárquico, pero también a través de la impugnación del acto administrativo en sede jurisdiccional, lo que garantiza al administrado más de una opción de revisión de la actuación de la administración.

El presente trabajo tiene por objeto determinar si los medios de impugnación previstos para el control de los actos de la administración, tal como se

¹ OELCKERS 1978, 121-122.

² ARANCIBIA 2017, 6-9.

³ BERMÚDEZ 2011, 21.

⁴ El artículo 53 de la Ley N° 19.880, señala que “La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto”.

⁵ Cfr. FLORES 2016, 194.

⁶ Cfr. FLORES 2017, 228. La Ley N° 19.880 no regula expresamente esta institución, no obstante, su reconocimiento en ámbitos sectoriales, tales como urbanismo, medio ambiente, entre otras.

encuentran concebidos en nuestra legislación, se ajustan a la garantía constitucional de un racional y justo procedimiento, y si el sistema permite una adecuada compatibilización con los medios de impugnación en sede jurisdiccional, garantizando de esta manera un control pleno de juridicidad del acto administrativo.

En consecuencia, en este trabajo estudiaremos los mecanismos de impugnación establecidos en la Ley N° 19.880 y su relación con el contencioso administrativo posterior, a fin de determinar los criterios que emanan de elegir una u otra vía de impugnación de los actos administrativos.

I. El acceso al recurso como parte del derecho a un procedimiento racional y justo

El derecho del recurso se inserta como una faz del derecho de acceso a la jurisdicción. Siguiendo a Devis Echandía, puede definirse como “aquel derecho subjetivo de quienes intervienen en el proceso a cualquier título y condición, para que se corrijan los errores del juez que le causan gravamen o perjuicio”⁷.

Desde una perspectiva dogmática, existe una amplia coincidencia en nuestro medio sobre el derecho al recurso y su incardinación normativa en la Constitución como parte del debido proceso o del justo y racional procedimiento administrativo⁸.

Desde una óptica procesal, se ha discutido si el derecho al recurso debe considerarse como una garantía integrante de debido proceso, basado principalmente en los tratados internacionales ratificados por Chile, especialmente en lo establecido por el pacto de San José de Costa Rica en los Artículos 8 y 14, que establecen garantías judiciales y el derecho a respuesta.

Parte de la doctrina chilena y comparada se ha pronunciado en favor de esta opción, ya que consideran que el derecho a recurrir, de naturaleza estrictamente procesal, se encuentra contemplado en los tratados internacionales como un elemento del debido proceso, y que “más allá de las consideraciones técnicas legislativas que permiten imponer procesos de única instancia, lo cierto es que la posibilidad de acceder a un tribunal superior que revise lo decidido por el inferior para estar dentro de las garantías mínimas y que, sin duda, forman parte de un debido proceso”⁹, agregando Ortells que el derecho al recurso responde también “a un imperativo constitucional, incluso contenido en un derecho fundamental”¹⁰.

En este sentido se pronuncia también Valenzuela, quien considera que “el debido proceso es uno y sus garantías se debe aplicar a todo proceso

⁷ DEVIS ECHANDÍA 2002, 506.

⁸ Vid. SILVA BASCUÑÁN 2002, 76-78.

⁹ VALENZUELA 2013, 47.

¹⁰ ORTELLS 2010, 395-440.

independiente del objeto del mismo, ya que las exigencias mínimas que reclama son de interés del justiciable y no del juez o tribunal, por ello en una interpretación armónica del texto constitucional y por imposición del postulado favor persona, su contenido es exigible en jurisdicciones extrapenales¹¹.

Otra parte de la doctrina agrega que “una revisión de los tratados internacionales en materia de derechos humanos permite afirmar que el derecho a recurrir en juicios civiles no es un derecho reconocido por dichos tratados y, por ende, los Estados tienen la libertad para establecer o no formas de impugnación considerando distintos criterios y necesidades¹², encontrándose reconocido exclusivamente a propósito del procedimiento penal, y que los Estados serían libres de consagrar o no un recurso o recursos en todo otro proceso que no sea el proceso penal.

El Tribunal Constitucional ha sido claro en manifestar que el derecho al recurso es una garantía que se encuentra contenida dentro de la garantía de un racional y justo procedimiento, establecido en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República.

Así lo declarado por ejemplo, en la sentencia dictada con fecha 4 de julio de 2006, en donde señaló que “se estimó conveniente otorgar un mandato al legislador para establecer siempre las garantías de un proceso racional y justo, en lugar de señalar con precisión en el propio texto constitucional cuáles serían los presupuestos mínimos del debido proceso, sin perjuicio de dejar constancia que algunos de dichos elementos decían relación con el oportuno conocimiento de la acción y debido emplazamiento, bilateralidad de la audiencia, aportación de prueba pertinentes y derecho a impugnar lo resuelto por el tribunal, imparcial e idóneo y establecido con anterioridad por el legislador”, idea que reitera en sentencia de fecha 5 de agosto del 2010, donde declara que “el derecho al recurso forma parte integrante del derecho al debido proceso¹³.

El mismo criterio se establece a propósito de los procesos civiles, en donde se ha señalado que, sin perjuicio de la naturaleza específica del proce-

¹¹ VALENZUELA 2013, 46.

¹² Entre otros, DUCE *et al.*, 2015, “El derecho a un recurso y el proceso civil”, El Mercurio Legal, 18 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2015/12/18/El-derecho-a-un-recurso-y-el-procesocivil.aspx>, FUENTES Y RIEGO 2017, 296-314, NÚÑEZ Y BRAVO 2017, 96.

¹³ Sentencias del Tribunal Constitucional, rol N° 481-2006, de fecha 4 de julio de 2006, pronunciada en requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por de Leonardo del Tránsito Mazuela Montenegro, respecto, por una parte, de los artículos 364 y 372 a 387 del Código Procesal Penal y, por la otra, del artículo 390 del Código Penal; y Rol N° 1432-2009, de fecha 5 de agosto de 2010, recaída en control preventivo Control de constitucionalidad del Proyecto de Ley sobre el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización.

dimiento, el derecho al recurso integra el debido proceso, aunque con matices y precisiones, dependiendo del tipo de proceso civil o penal¹⁴.

En lo que respecta a la jurisprudencia de nuestros tribunales superiores, la Corte Suprema, en la sentencia dictada con fecha 27 de marzo de 2008 señaló que “en cuanto a los aspectos que comprende el derecho al debido proceso, no hay discrepancias en que al menos lo conforman el derecho a ser oído, de presentar pruebas para demostrar las pretensiones de las partes de que la decisión sea razonada y la posibilidad de recurrir en su contra, siempre que la estime agravante, de acuerdo a su contenido”¹⁵.

Volvió también sobre este punto, en un fallo en que señala que “es posible desprender la existencia de diversos principios que reflejan esas convicciones y pretenden asegurar la racionalidad y justicia del procedimiento. Entre ellos, no es posible dejar de mencionar el derecho al recurso, que se traduce en el de impugnar las resoluciones judiciales para proveer a su revisión, mismo que integra el amplio espectro del debido proceso”¹⁶.

Recientemente, la Corte Suprema ha reiterado que “el denominado derecho al recurso, es parte de la garantía fundamental de un debido proceso, entendido en el artículo 19 N° 3 inciso 6° de la Constitución Política como el racional y justo procedimiento. Si bien el derecho a recurrir, no se encuentra expresamente desarrollado en el Capítulo III de la Carta Fundamental, en razón del artículo 5° de la misma es aplicable, vinculable y exigible, porque se desprende de los tratados internacionales ratificados por Chile”¹⁷.

II. Los recursos administrativos en la Ley N° 19.880

Con la dictación de la Ley N° 19.880, de 2003, se regularon los medios de impugnación generales de los actos administrativos, en cuanto a su objeto, plazos, forma de interposición, y la relación de los recursos administrativos con las vías de impugnación judicial. En efecto, la Ley N° 19.880, (LBPA) le dio cuerpo a los recursos administrativos, previamente regulados en la Ley N° 18.575, de 1986 (LOCBGAE) en forma general, sin un mayor desarrollo dogmático, salvo algunas excepciones¹⁸.

¹⁴ Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Rentas Urbanas S. A. y Carmona Bravo, Dante, respecto del inciso segundo del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil: Tribunal Constitucional 6 de agosto de 2013 rol 2137-2013.

¹⁵ Universidad Diego Portales con Dirección del Trabajo (2010).

¹⁶ El análisis de la Corte avanza con respecto a su manifestación anterior, determinando la manera en que hay que interpretar las garantías consagradas en dichos artículos. En este sentido, ha señalado que “En la perspectiva recién indicada, surge con nitidez, entonces, la necesidad de interpretar restrictivamente las normas que pudieran dar pábulo a limitar o restringir derechos o garantía. Vid. Sociedad Agrícola y Ganadera Las Garzas Limitada con CBR (2016).

¹⁷ VIDAL QUEZADA Jorge con Superintendencia de Salud (2021).

¹⁸ ARÓSTICA 1989, 455-465. FERRADA 2011, 251-277.

1. La reposición administrativa como garantía mínima

El recurso de reposición denominado por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República como recurso gracioso o de reconsideración¹⁹, consiste en “la solicitud formal efectuada por un interesado en el procedimiento administrativo que se interpone ante la misma autoridad de la que emanó el acto impugnado”²⁰. Por su parte, Bocksang agrega que, “mediante la interposición del recurso de reposición ante la misma autoridad que emitió el acto, se pretende que “(...) modifique su decisión administrativa original con la elaboración de un nuevo acto, basado en la agregación de nuevos antecedentes o la simple exhortación a una deliberación”²¹, o una simple “reconsideración de la decisión”, en palabras de Valdivia²². A su vez, señala Cordero que “la reconsideración puede fundarse en cualquier objeción del acto, tales como ilegalidad, arbitrariedad y oportunidad”²³.

De la lectura del artículo 10 de la LOCBGAE y del artículo 15 de la LBPA se desprende que el recurso de reposición se podrá siempre interponer ante la autoridad recurrida y en contra de todo administrativo²⁴. Ello, nos genera el primer problema crítico que debemos resolver, ¿el recurso de reposición cabe siempre como vía ordinaria e irrenunciable ante un acto administrativo?

Para contestar esta interrogante, es preciso distinguir aquellos casos en que el legislador ha pretendido dejar algunas resoluciones administrativas sin sujeción a un control administrativo, de aquellas en las cuales el legislador regula medio de impugnación administrativos con mejores ventajas respecto de los recursos administrativos regulados en la ley orgánica y en la ley de bases.

Respecto, de la primera hipótesis, esto es, cuando el Congreso Nacional ha dejado determinadas materias sin la posibilidad de ser impugnadas por los recursos administrativos ordinarios. Un claro ejemplo es el control preventivo efectuado por el Tribunal Constitucional respecto del proyecto “Sobre el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización”, cuyo artículo 19 señalaba que los recursos administrativos de la Ley N° 19.880, procederán “(...) sólo en virtud de algún error de información o procedimiento que sea determinante en la ordenación del establecimiento educacional”.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, señaló que dicha “(...) reducción es inconstitucional, ya que no aparece justificado que la resolución específica de que se trata solo pueda ser objetada, por vía administrativa, únicamente en esos dos supuestos, excluyendo los otros a que naturalmente se puede

¹⁹ Dictamen N° 11.291 (1966).

²⁰ BERMÚDEZ 2011, 183.

²¹ BOCKSANG 2006, 67-68.

²² VALDIVIA 2018, 290.

²³ CORDERO 2015, 415.

²⁴ ARÓSTICA 1989, 460, opina que el recurso de reconsideración o graciosos “procede siempre, sin excepción”.

extender la invalidez de un acto administrativo. Como tampoco parece razonable menoscabar el régimen recursivo general con el designio de inmunizar las decisiones de un servicio público en particular, cuyo es el caso de la Agencia de Calidad”²⁵.

En el mismo sentido, a propósito de la negativa a impugnar las resoluciones de la Comisión Nacional de Acreditación, la Corte Suprema señaló que, “(...) el artículo 15 de la Ley N° 19.880 consagra el principio de impugnabilidad de los actos de la Administración, que reconoce la existencia de recursos para asegurar el debido proceso en la Administración del Estado y refuerza la exigencia de un racional y justo procedimiento, lo que implica la existencia de medios que permitan revisar los actos de la Administración, fundamental para asegurar la igualdad ante la ley”²⁶.

Cabe hacer presente que, a propósito de esta sentencia, el ministro Muñoz efectúa una prevención, que viene a confirmar la disponibilidad constante del recurso de reposición como medio de impugnación mínimo, en armonía con sustentado por la doctrina²⁷, incluso respecto de aquellas materias en las cuales exista duda sobre su procedencia. En efecto, el ministro Muñoz señala que frente a la disyuntiva “(...) de la procedencia o improcedencia de un recurso que permita un mejor acceso a la justicia por parte de los interesados, se ha inclinado permanentemente a favor del derecho al recurso”²⁸.

En cuanto a la segunda hipótesis, esto es, si el recurso de reposición, como garantía mínima de impugnabilidad, debe determinarse si procede en forma general a todas las áreas del procedimiento administrativo, o cede ante mecanismos de impugnación administrativa especiales. Para contestar esta interrogante, es necesario analizar la vocación de supletoriedad de la Ley N° 19.880, que en el artículo 1° hace aplicable la LBPA a procedimientos especiales.

Al respecto, la doctrina nacional se encuentra conteste en el valor supletorio de la Ley N° 19.880, en a los menos tres supuestos. En primer lugar, en aquellos casos en que la dictación de un acto, no contempla un procedimiento administrativo propio, la Ley N° 19.880, se aplica en forma íntegra, según señala Bermúdez²⁹. En segundo lugar, en aquellas leyes que, ostentando un procedimiento propio, más o menos regulado, en lo no contradictorio con la ley especial, la ley de bases se aplica en forma supletoria cuando al procedimiento especial carece una regulación básica respecto del procedimiento o del acto administrativo³⁰. Finalmente, en aquella hipótesis que el legislador reguló en

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, 4 de agosto de 2011, Rol N° 2009-11, recaída en control preventivo Control de constitucionalidad del Proyecto de Ley sobre el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización.

²⁶ Universidad internacional Sek con Consejo Nacional de Educación (2021).

²⁷ En este sentido se pronuncia por ejemplo ASTORGA 2016, p. 603.

²⁸ Universidad Internacional Sek con Consejo Nacional de Educación (2021).

²⁹ Cfr. en este punto, BERMÚDEZ 2011, 146.

³⁰ Cfr. CORDERO 2015, 356.

forma expresa y detallada un procedimiento administrativo, la Ley N° 19.880, es desplazada por la ley especial, no obstante, se mantendría la supletoriedad de los principios regulados en la ley de bases, como afirma Cordero³¹.

Por su parte, la Contraloría General de la República ha señalado que "(...) los procedimientos administrativos especiales que la ley establece deben regirse por las normas contenidas en el ordenamiento que les da origen, quedando sujetos supletoriamente a las prescripciones de la ley N° 19.880 en aquellos aspectos o materias respecto de las cuales la preceptiva especial no ha previsto regulaciones específicas"³².

Ahora bien, respecto del recurso de reposición, la jurisprudencia administrativa ha considerado que se trata de un resguardo mínimo de derecho de las personas³³, por cuanto, su fundamento se encuentra en el derecho constitucional asegurado a todas las personas de efectuar solicitudes, requerimientos o peticiones al Estado en términos respetuosos y convenientes, regulado en el artículo 19 N° 14 de la Carta Fundamental. De esta forma y como sostiene Mendoza³⁴, la aplicación del recurso de reposición ha sido admitida en forma supletoria en diversas materias, tales como telecomunicaciones y urbanismo³⁵.

2. El recurso jerárquico y la existencia de relaciones entre los órganos de la Administración

El recurso jerárquico o denominado recurso de alzada, "consiste una vía de impugnación ante el superior jerárquico, mediante el cual se le solicita enmendar, esto es, modificar, reemplazar o dejar sin efecto el acto impugnado"³⁶. Agrega Bielsa que "constituye un recurso ordinario gubernativo, que promueve el administrado ante el superior jerárquico del órgano que dictó la resolución que se impugna"³⁷, para los efectos que el superior jerárquico "modifique o revoque el acto, conforme a las pretensiones aducidas por el recurrente"³⁸.

Del propio nombre de este mecanismo de impugnación, se deriva que un aspecto esencial es la existencia de relaciones de jerarquía entre el emisor del acto y el superior jerárquico, es decir, que exista "una relación de dependencia, esto es, de supra ordenación y obediencia" como sostiene Soto Kloss³⁹.

³¹ Cfr. CORDERO 2015, 357.

³² Contraloría General de La República. Dictamen N° 39.348 (2007), en el mismo sentido Dictamen N° 20.119 (2006); y Dictamen N° 37.747 (2003). En contra, la Contraloría ha señalado que el carácter especial y la reglamentación detallada y pormenorizada impide que se aplique la Ley N° 19.880, de 2003. Dictamen N° 49.333, (2007); Dictamen N° 35.933 (2009).

³³ Contraloría General de la República. Dictamen N° 38.894 (1988) y Dictamen N° 61.519 (2006).

³⁴ Cfr. MENDOZA 2003, 284-285.

³⁵ Dictamen N° 39.979 (2010).

³⁶ CASSAGNE 2017, 96.

³⁷ BIELSA 1957, 98.

³⁸ CORDERO 2015, 416.

³⁹ SOTO KLOSS 2012, 187.

En cuanto a la extensión de la relación de jerarquía, es preciso mencionar que el artículo 7 de la Ley N° 18.575, dispone que los funcionarios de la Administración del Estado estarán sujetos a un régimen jerarquizado y disciplinario, debiendo obedecer las órdenes que le imparta el superior jerárquico. Por su parte, el artículo 11 del mismo cuerpo legal, diagrama el ámbito del principio del control jerárquico, extendiéndose a aspectos de eficiencia y eficacia de los fines y objetivos y a la legalidad y oportunidad de las actuaciones. En efecto, el recurso jerárquico es una forma que el superior jerárquico tiene para poder revisar los actos de sus subordinados en vista a una mejor gestión administrativa, lo que evidentemente alcanza a los actos de quienes han recibido atribuciones por la vía de la delegación.

Aclarado lo anterior, uno de los tópicos más conflictivos del recurso es determinar la existencia de relación jerárquica para que proceda, tomando en consideración que el artículo 59 de la Ley N° 19.880 enumera una serie de órganos públicos respecto de los cuales es improcedente el recurso jerárquico. En este sentido, existe esta imposibilidad en contra de actos del Presidente de la República, los Ministros de Estado, los alcaldes y los jefes superiores de servicios públicos descentralizados, por cuanto no existe una jerarquía plena en los casos mencionados, sea por la exclusiva confianza presidencial, sea por la existencia de una descentralización territorial o funcional que rompe la relación de jerarquía administrativa.

Al respecto, la jurisprudencia contralora ha sido categórica al señalar que no procede el recurso jerárquico cada vez que el legislador acude a la técnica de la desconcentración, radicando todo un sector de materias dentro de la órbita exclusiva de un órgano administrativo distinto del superior del servicio de que se trate⁴⁰, agotando el recurso de reposición la vía administrativa.

3. Objeto y ámbito de competencia del control administrativo

Tal como lo hemos señalado, en ambos recursos la Administración tiene un deber de pronunciarse en forma favorable o desfavorable a los intereses del particular impugnante⁴¹. Sin embargo, una pregunta legítima es, ¿cuál es el ámbito de control que puede hacer tanto el órgano recurrido o, en su caso, el superior jerárquico, cuando conocen de un recurso de reposición, conjunta o separadamente con un recurso jerárquico?

A nuestro juicio, la clave del alcance del control que tiene la autoridad recurrida se encuentra, por una parte, en el inciso final del artículo 59 de la Ley N° 19.880, que dispone que se podrá modificar, reemplazar o dejar sin efecto el acto impugnado, ejerciendo un control de legalidad, sobre los vicios sustantivos o procedimentales del acto administrativo⁴². Por otra parte,

⁴⁰ Contraloría General de la República. Dictamen N° 44.314 (2007) y Dictamen N° 47.491 (2005).

⁴¹ Dictamen N° 59.871 (2014).

⁴² Al respecto, el artículo 123 bis Código Tributario dispone que el control tiene por objetivo "corregir de oficio o a petición de parte los vicios o errores manifiestos en que haya incurrido el acto impugnado".

el artículo 11 de la Ley N° 18.575, también extiende el control a los aspectos de eficiencia y eficacia de los fines y objetivos y a la legalidad y oportunidad de las actuaciones recurrida.

Así, la autoridad puede revisar el régimen de vicios sustantivos del acto administrativo, esto es, “aquéllos producen un quiebre del derecho sustantivo, o de algunos de los elementos esenciales del acto administrativo, como los motivos, el objeto o la finalidad de acto administrativo”⁴³. Y también alcanza a los vicios formales, que la ley les denomina vicios de forma (artículo 13), o vicios del procedimiento (artículo 56), o defectos de tramitación (artículo 10), o faltas (artículo 31). Incluso, según la doctrina puede abrir un término probatorio para acreditar la existencia de los vicios reclamados⁴⁴. Al respecto, Pierry señalaba que, en el procedimiento de revisión, “se debe contemplar un trámite de audiencia, tanto para que el recurrente pueda hacer valer nuevos argumentos o documentos no previstos en la dictación del acto recurrido, como para las terceras personas interesadas, atendida la gravedad e importancia que puede derivar para los administrados de la revocación o modificación del acto recurrido”⁴⁵.

También podrán revisarse “los aspectos de méritos, oportunidad o conveniencia que la autoridad emisora del acto no haya observado”⁴⁶, agregando Soto Kloss que es útil precisar que la oportunidad difiere conceptualmente de la conveniencia de la decisión, a pesar que suele usarse en el lenguaje corriente merito, oportunidad y conveniencia como términos sinónimos; “la conveniencia dice referencia no al cuándo sino al qué, es decir, con la adecuación de medio a fin que ha de tener la decisión adoptada por la autoridad en relación con la plena, eficiente y concreta satisfacción de la necesidad pública específica puesta bajo su competencia por la ley para resolverla”⁴⁷.

4. Prohibición de la *reformatio in peius*

La prohibición de la reforma en perjuicio es una figura que en virtud del principio *tantum devolutum quantum appellatum*, el tribunal de alzada solo puede pronunciarse dentro de los límites del agravio delimitado por la parte, no pudiendo favorecerlo o perjudicarlo más allá de lo pedido, salvo que medie impugnación contraria, ya autónomamente o por vía de la adhesión a la apelación.

Así, sostiene De La Rúa que “el no agravamiento de la situación obtenida por el recurrente, que garantiza la prohibición, es consecuencia del objeto defensivo del recurso, ya que de lo contrario se privaría al recurso de su finalidad específica, esto es, de obtener una ventaja o un resultado más favora-

⁴³ VERGARA 2013, 276.

⁴⁴ Cfr. en este punto, AGUIRREZABAL Y FLORES 2021, 13.

⁴⁵ PIERRY 1980, 246.

⁴⁶ FERRADA BÓRQUEZ 2011, 254.

⁴⁷ SOTO KLOSS 1988, 126. Véase, GUY 1968, 62.

ble del proceso"⁴⁸. A su vez, es una consecuencia del principio de congruencia procesal, según el cual "la sentencia debe limitarse a las pretensiones que forman el objeto del proceso, que tiene en segunda instancia manifestaciones más específicas, más limitantes y rigurosas, ya que esta instancia tiene un objeto propio, que son las pretensiones impugnativas de los recurrentes, y la voluntad de éstos limita o condiciona más al juez del recurso"⁴⁹.

En similar sentido, Clariá Olmedo, señala que la prohibición de la *reformatio in peius*, "es corolario de la limitación del objeto del recurso a los agravios expresados, y tiene como fundamento la evitación de restringir con riesgos la facultad de poner en acto una impugnación"⁵⁰. Para Palacio, la prohibición posee "un inequívoco fundamento constitucional, ya que impide el empeoramiento de una situación jurídica frente a un recurso que la ley concede, precisamente, para asegurar su eventual mejora y asegura la estabilidad de las resoluciones judiciales que en los aspectos no impugnados configuran un derecho adquirido para la parte a quien benefician"⁵¹.

La ley N° 19880 ha recogido esta prohibición en el inciso 3° del artículo 41, cuando establece que "en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si fuere procedente".

De esta manera, y según lo dispone el citado artículo, el superior jerárquico no puede empeorar la situación del administrado que recurre en contra de la resolución administrativa sancionadora, por considerar que se trata de un procedimiento único con diversas instancias.

El principal problema se ha planteado en los procedimientos administrativos que son iniciados de oficio por la Administración, ya que, en este supuesto, la jurisprudencia administrativa y judicial ha sido cambiante en cuanto al criterio de admisibilidad de la prohibición de la reforma en perjuicio.

Así, la Contraloría ha señalado que "en lo concerniente a la alegación de *reformatio in peius*, esto es, que la resolución exenta N° 69-2015/341-2018, de 17 de agosto de 2018, de la Subdirección Operativa, ha causado un mayor gravamen a la reclamante, se debe señalar que el principio en comento no resulta aplicable al presente caso, ya que su reconocimiento positivo en sede administrativa responde a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 41 de la ley N° 19.880, el cual preceptúa que "en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución deberá ajustarse a las peticiones formuladas por este, sin que en ningún caso pueda agravar su situación

⁴⁸ DE LA RÚA 1991, 214.

⁴⁹ DE LA RÚA 1991, 214.

⁵⁰ CLARIÁ OLMEDO 1983, 304.

⁵¹ PALACIO 1998, 34.

inicial”, hipótesis que no resulta aplicable al procedimiento disciplinario de la especie, el cual no se originó a solicitud del interesado⁵².

En sede judicial se ha suscitado la misma controversia, aunque nuestra Corte Suprema en los últimos años ha mantenido el criterio de la plena aplicación de esta prohibición, independientemente de cómo se haya iniciado el procedimiento, ya que lo que fija la competencia del superior jerárquico es la reclamación del administrado⁵⁸.

De esta manera, ha señalado que “es indudable que la determinación de la competencia otorgada a la Superintendencia de Educación para el conocimiento del asunto, se encuentra restringida en su pronunciamiento a lo planteado por la reclamante en su respectivo reclamo, lo que significa que puede conocer de todo aquello que es solicitado en el recurso, sin que pueda, en consecuencia, reformar la sentencia en perjuicio de una parte si ello no ha sido pedido en el arbitrio de alguna de las partes, principio conocido como prohibición de la *“reformatio in peius”*, agregando que la competencia de la Superintendencia surge “a solicitud del infractor con motivo de las sanciones aplicadas en su contra por la autoridad regional, razón por la cual la resolución de la Superintendencia debe ajustarse a las peticiones formuladas por el afectado con la sanción administrativa”⁵³.

La Corte de Apelaciones de Concepción se ha pronunciado en este mismo sentido, cuando en sentencia de fecha 12 de octubre de 2018, dictada en la causa rol N° 31-2018, ha señalado que “el aumentar la sanción aplicada, sin que exista un nuevo proceso de fiscalización que le sirva de fundamento, transforma tal decisión en contraria a los principios formativos de todo proceso, siendo ajena a la normativa legal y esencialmente arbitraria. Máxime cuando conforme al artículo 41 inciso 3° de la Ley N° 19.880, siendo el reclamo administrativo que sirvió de fundamento al aumento de la multa impuesta, un procedimiento tramitado precisamente a solicitud del interesado, incoado conforme al artículo 84 de la ley 20.529, no cabía proceder al aumento de la multa, sobre todo si –como se señaló– ello no obedece al mérito de una nueva fiscalización llevada a cabo conforme a la normativa legal y re-

⁵² Este dictamen de Contraloría General de la República hace aplicable a su vez los dictámenes N° 86615 (2016); N° 61543 (2014); N° 26496 (2015); N° 92126 (2015); N° 89628 (2016); N° 75773 (2016); N° 77465 (2011); N° 52478 (2013); N° 83814 (2014); que se pronuncian en el mismo sentido de limitar la prohibición de la *reformatio in peius* a procedimientos administrativos iniciados por el administrado.

⁵³ Sociedad Educacional Araos Limitada con Superintendencia De Educación Región Metropolitana De Santiago (2019). En este mismo sentido, sentencias dictadas en las causas rol N° 13.325 y 23.097, ambas de 2019, en que se señala que “la fase de reclamación en contra de un acto administrativo no forma parte del procedimiento administrativo inicial, de ahí que no resulta exacto sostener que en los procedimientos sancionatorios (que se inician de oficio o por denuncia), no tiene aplicación el principio de la *reformatio in peius*. Es indudable que la competencia otorgada por la Ley N° 20.529 a la Superintendencia de Educación para el conocimiento de un asunto se encuentra restringida a lo planteado por la reclamante en su respectivo reclamo, sin que esté habilitada para reformar la sentencia en perjuicio de una parte si ello no ha sido pedido en el arbitrio de alguna de ellas”.

glamentaria, en que los involucrados hayan podido plantear sus alegaciones y probar sus pretensiones o derechos, sino solo en base a la misma reclamación administrativa de la afectada, tratándose así de un caso de *Reformatio in Peius*, no previsto por el legislador”⁵⁴.

La reciente jurisprudencia de nuestros tribunales superiores no hace más que confirmar que la prohibición de la *reformatio in peius* es una garantía del debido proceso en todos los ámbitos, que de otra manera se tornaría inoperante, constituyendo un límite al ejercicio de la potestad administrativa⁵⁵.

III. Armonización de la instancia administrativa y jurisdiccional

Tal como plantea Ferrada, el artículo 54 de la Ley N° 19.880 establece, aparentemente, la regla general en esta materia otorga a los particulares un derecho de opción para utilizar a su arbitrio los procedimientos o los procesos administrativos de impugnación. Afirma, que el ordenamiento jurídico nacional “no exige un orden de prelación entre los procedimientos y procesos administrativos de impugnación, ni aún el paso previo por los primeros para llegar a los segundos, sino que otorga a los administrados el derecho de elegir la vía de impugnación específica en cada caso”⁵⁶.

En el mismo sentido se pronuncia Camacho para quien no es exigible, como regla general, “el agotamiento de la vía administrativa previo a accionar ante los tribunales, puesto que los recursos administrativos proceden, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar. Por lo que, en el sistema chileno, es posible no ejercer ese derecho y recurrir directamente ante los tribunales, situación que en absoluto es extraña en la práctica ordinaria”⁵⁷, salvo la existencia de norma especial en contrario. También, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la posibilidad de elegir entre las distintas vías de impugnación del acto administrativo, esto es, la vía administrativa o la vía jurisdiccional, constituye una de las ventajas que el legislador le ofrece al administrado⁵⁸.

⁵⁴ Ilustre Municipalidad de Talcahuano con Superintendencia de Educación (2018). En sentido contrario, sentencia de la Corte de Apelaciones de Coyhaique, de fecha 28 de octubre de 2016, dictada en los autos rol número 21-2016, en que señala que “la prohibición a que se hizo referencia, solo rige y es procedente en los procedimientos administrativos que se originan a requerimiento del afectado, que no es el caso de autos, puesto que el proceso administrativo correspondiente fue incoado de oficio por la autoridad fiscalizadora y en el marco de un programa específico de fiscalización...”.

⁵⁵ Criterio que además confirma nuestro Tribunal Constitucional en Sentencia Rol N° 2625-2014, pronunciada en requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Rolf Foitzick Martel, respecto del inciso tercero del artículo 22 de la Ley N° 18.96; cuando señala que “la prohibición de la reforma peyorativa o en perjuicio es un principio general del proceso, y un elemento integrante del derecho a la defensa y al debido proceso”.

⁵⁶ FERRADA 2011, 255.

⁵⁷ Cfr. CAMACHO 2021, 59.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en control preventivo Control de constitucionalidad del Proyecto de Ley que regula el cierre de faenas e instalaciones mineras, Rol 2036-11, 2011.

Claramente, esta regla general y supletoria cede en aquellos casos en los cuales el legislador ha establecido la obligatoriedad de agotar la vía administrativa, como requisito indispensable para poder acudir a la vía judicial. En efecto, entre los casos de agotamiento forzoso de la vía administrativa, se encuentra el reclamo de ilegalidad municipal regulado en el artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que exige como presupuesto procesal de la fase judicial, haber agotado la instancia de impugnación ante el Alcalde, sea por falta de pronunciamiento formal, sea porque ha operado el silencio negativo, o sea, porque la resolución que resuelve el recurso no se ha ajustado a los derechos o intereses del recurrente.

La misma idea, la encontramos en el artículo 24 de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, que le confiere el derecho al requirente para reclamar de la falta de entrega de información pública ante el Consejo para la Transparencia, sin que sea posible deducir reclamación de ilegalidad directamente ante la Corte de Apelaciones respectiva.

También, el agotamiento forzoso de la vía administrativa, se encuentran en los contenciosos administrativos especiales en contra de los actos o resoluciones emitidas por las Superintendencias, que exigen la interposición de un recurso de reposición en contra de la resolución, y solo una vez, resuelto el recurso de reposición u operado el silencio negativo, procede la reclamación de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones respectiva. Lo anterior, se puede apreciar en el artículo 113 del DFL N° 1, de 2006 del Ministerio de Salud, respecto de la Superintendencia de Salud, en el artículo 69 del DL N° 3.538 que contiene la ley orgánica de la Comisión para el Mercado Financiero, artículo 18 y 19 de la Ley N° 18.410 que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, entre otras normas.

1. Elección de la vía recursiva administrativa

a) *Agotamiento de la vía administrativa*

Una vez, elegida la vía administrativa como instancia de control del acto, no puede el mismo reclamante interesado deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada. De esta forma, el primer efecto que genera la elección de la vía administrativa recursiva es la obligación de agotar y esperar el pronunciamiento formal o que opere el silencio negativo, originándose, según la Corte Suprema para el interesado "un impedimento para el ejercicio de las acciones judiciales que correspondan"⁵⁹.

También, se considera como parte de la instancia administrativa la posibilidad que ostenta el particular, de conformidad, con los artículos 6, 9 y 19 de la Ley N° 10.336, de solicitar la emisión de un dictamen. Así lo ha resuelto la Contraloría al señalar que el artículo 54 de la Ley N° 19.880, otorga un

⁵⁹ Corporación Nacional del Cobre de Chile, Codelco Chile con Dirección Regional de Aguas, Región de Antofagasta (2014).

derecho de opción a utilizar los medios de impugnación que se consideren adecuados frente a los actos administrativos, unos de índole administrativa y otros de carácter jurisdiccional, los que coexisten y se encuentran a disposición de los interesados, correspondiéndoles a ellos la elección del que estimen más idóneo para su defensa, por lo cual, el interesado que requirió el pronunciamiento impugnado optó por la vía administrativa al recurrir ante esta Institución de Control⁶⁰.

Por otro lado, sobre la obligatoriedad de agotar la vía administrativa, cuando en paralelo se ejerce la acción constitucional de protección, la Corte Suprema ha señalado que no se aplica el artículo 54 de la Ley N° 19.880 al Recurso de Protección, de modo que los jueces no pueden rechazar la acción exigiendo agotar la vía administrativa⁶¹.

b) Interrupción de los plazos para accionar judicialmente

Un segundo efecto derivado de la elección de la vía administrativa como camino primario para controlar el acto, consiste en la interrupción del plazo para ejercer la acción jurisdiccional que corresponda. Respecto de este precepto, podemos hacer dos precisiones relevantes, en primer lugar, consiste en aclarar la forma de cómputo del plazo judicial pendiente mientras se tramita el recurso administrativo, y en segundo, lugar si la interrupción de los plazos se aplica a cualquier tipo de acción jurisdiccional.

Respecto del primer tópico, surge la interrogante de determinar si el plazo para accionar judicialmente se computa en forma íntegra desde la notificación del acto administrativo impugnado administrativamente, o en forma parcial -remanente- desde la resolución del recurso administrativo o desde que opera el silencio negativo. Si bien, la norma nada señala al respecto, por razones de garantizar el derecho al recurso, como un elemento de un racional y justo procedimiento, consideramos que el plazo se debe computar en forma íntegra una vez resuelto el recurso administrativo⁶². Así, la jurisprudencia ha señalado que, terminada la suspensión del plazo, este volverá nuevamente a transcurrir desde la fecha en que se notifique la resolución que decide el recurso administrativo⁶³.

En cuanto a la segunda materia, esto es, si el artículo 54 de la Ley N° 19.880 se aplica a todas las acciones contenciosos administrativas, sobre todo, a la acción constitucional de protección. La discusión se ha centrado en

⁶⁰ Contraloría General de la República. Dictamen N° 82.297 (2014) y N° 18.276(2019).

⁶¹ Marambio con Isapre Banmédica S. A. (2020).

⁶² Al respecto, el artículo 42 Ley N° 20.551, dispone que *“La reclamación administrativa interrumpirá el plazo para ejercer la acción judicial a que se refiere el artículo siguiente. Una vez que se notifique el acto que resuelva dicha reclamación administrativa el plazo volverá a contarse íntegramente, de acuerdo al artículo 54 de la ley N° 19.880”*.

⁶³ Myriam Dote Cofré con Ilustre Municipalidad De La Pintana (2020). M.A.H., abogado, Director de Asesoría Jurídica, en representación de Ilustre Municipalidad de Ñuñoa con Contraloría General de la República (2012).

determinar, si el artículo 54 y la interrupción del plazo para impugnar se aplica al recurso de protección, por cuanto el artículo 20 de la Carta Fundamental y el auto acordado sobre tramitación del recurso de protección, disponen que el plazo es de días corridos, que se contabilizan desde el día que se ha tomado conocimiento de la acción u omisión arbitraria o ilegal y, no desde que se resuelve el recurso administrativo deducido por el interesado.

Esta discusión ha transitado por dos momentos jurisprudenciales muy marcados. En un primer momento, se sostuvo que el plazo para interponer el recurso de protección se cuenta desde el día que el afectado tomó conocimiento del acto que le agravia, por lo tanto, es extemporáneo deducirlo después de resueltos los recursos administrativos⁶⁴. Bajo esta interpretación, el artículo 54 de la Ley N° 19.880, no era aplicable al recurso de protección, tanto por un tema de plazo, así como por la diferencia jerárquica entre las distintas normas, es decir, el artículo 54 siendo una norma de legal ordinaria no puede condicionar ni restringir el recurso de protección de carácter constitucional.

En un segundo momento, con una visión más garantista se ha considerado que el artículo 54 de la Ley N° 19.880 es plenamente compatible con el recurso de protección, por cuanto solo a partir de la notificación de la resolución que deniega la reposición o el recurso jerárquico se debe contabilizarse el plazo para interponer el recurso de protección, pues desde ese momento nace el hecho cierto que la autoridad respectiva ha denegado definitivamente su solicitud⁶⁵.

c) Imposibilidad de acudir a la instancia judicial con la misma pretensión

Una materia relevante en la relación entre la interposición de recursos administrativos y acciones judiciales, estriba en determinar la pretensión que corresponde ser ventilada en una u otra instancia. Al respecto, el artículo 54 de la Ley N° 19.880, es claro al establecer que, interpuesto un recurso administrativo, como forma primaria de revisión del acto administrativo, no podrá el mismo interesado deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada.

Una interrogante que emerge de esta norma es precisar que se entiende por "pretensión" para la sede administrativa y para la instancia judicial, a fin determinar en qué casos existe duplicidad e identidad de reclamaciones y, en qué casos pueden convivir ambas instancias al mismo tiempo, sin que existan decisiones contradictorias.

Al respecto, Guasp considera que la pretensión procesal "es una declaración de voluntad por la que se solicita una actuación de un órgano jurisdic-

⁶⁴ Acción cautelar dirigida en contra del Director de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Providencia (2006).

⁶⁵ A.A.L. con COMPIN Concepción (2013): Caltec Spa Con Secretaría Regional Ministerial de Salud de Región de Antofagasta (2018)

cional frente a persona determinada y distinta del autor de la declaración”⁶⁶. Añade que la pretensión es una “declaración petitoria” que contiene el derecho reclamado y a través de ella “se expone lo que el sujeto quiere”⁶⁷.

Para Lino Palacio, la pretensión es el acto en cuya virtud se reclama ante un órgano jurisdiccional y frente a una persona distinta, la resolución de un conflicto suscitado entre dicha persona y el autor de la reclamación. Dicho acto suministra, precisamente, la materia alrededor de la cual el proceso se inicia, desarrolla y se extingue”⁶⁸.

Sin embargo, la pretensión procesal administrativa tiene ciertas características que la distinguen de las demás pretensiones procesales. En ese sentido, la pretensión procesal administrativa es aquella que deduce un administrado frente a la administración pública⁶⁹.

Mediante la pretensión procesal administrativa se reacciona ante una actividad de la administración pública sujeta al Derecho Administrativo o ante una actuación material a la que le faltaría la cobertura de un acto sujeto al derecho administrativo. Atendiendo a ello, cabe anotar que también la actuación que se le pide al órgano jurisdiccional a través de la pretensión está fundada en Derecho Administrativo, en palabras de González Pérez⁷⁰.

En ese sentido, la pretensión procesal administrativa es una declaración de voluntad que se plantea ante un órgano jurisdiccional efectuando una petición concreta contra una actuación presuntamente irregular, regulada por el derecho administrativo. Se formula con el propósito que se ampare la postura del administrado en relación con la controversia con la administración pública. En torno a esta declaración petitoria gira el desarrollo de todo el proceso, razón por la cual la pretensión es el objeto del proceso contencioso administrativo⁷¹.

De conformidad con el artículo 59 de la Ley N° 19.880, las pretensiones que se pueden ventilar en instancia administrativa son tanto de legalidad como de mérito, oportunidad o conveniencia, por lo tanto, la autoridad administrativa que conoce del recurso podrá modificar, reemplazar o dejar sin efecto el acto impugnado. Como se puede apreciar, la competencia y, por ende, la pretensión del recurrente puede abordar tanto la legalidad interna (motivos) o externa del acto (competencia) o buscar el control sobre la oportunidad (temporalidad), el mérito (idoneidad) o conveniencia del acto impugnado.

⁶⁶ GUASP 1998, 206.

⁶⁷ GUASP 1998, 206.

⁶⁸ DEVIS ECHANDÍA 1966, 216.

⁶⁹ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ 2001, 211 y 212.

⁷⁰ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ 2001, 213.

⁷¹ Estas solicitudes en el caso del proceso contencioso administrativo pueden recaer por ejemplo sobre la declaración de nulidad o ineficacia de un acto administrativo, el reconocimiento o restablecimiento de un derecho, la declaración de contraria a derecho y el cese de actuaciones materiales ilegítimas, la realización de una actuación debida o el otorgamiento de una indemnización.

Al respecto, en el caso que el recurrente interesado deduzca la acción constitucional de protección para los efectos de controlar el acto administrativo, "la pretensión es restablecer el imperio del derecho y dar la debida protección al afectado respecto de derechos indubitados en forma cautelar y transitoria, más no indemnizatoria"⁷².

A su vez, si el interesado recurrente en contra del acto administrativo deduce acciones judiciales ordinarias, para los efectos de determinar la pretensión que debe ser objeto del juicio, es necesario tener presente la distinción que tanto la doctrina⁷³ como la jurisprudencia de la Corte Suprema ha configurado respecto del tipo de acciones que existirían en nuestro ordenamiento jurídico, a saber, de nulidad y de plena jurisdicción, en que "las primeras pueden interponerse por cualquiera que tenga algún interés en ello, presentan la particularidad de hacer desaparecer el acto administrativo con efecto "erga omnes" y requieren de una ley expresa que las consagre. En cambio, las segundas presentan la característica de ser declarativas de derechos, perteneciendo a esta clase aquélla en que la nulidad del acto administrativo se persigue con el propósito de obtener la declaración de un derecho a favor del demandante y la indemnización de perjuicios, en lo específico. Estas acciones declarativas de derechos y de contenido patrimonial, producen efectos relativos, limitados, al juicio en que se pronuncia la nulidad"⁷⁴.

d) Congruencia y condicionamiento de la pretensión en sede judicial. El problema de la desviación procesal

Se ha conceptualizado como una prohibición "en virtud de la cual el impugnante no puede introducir en sede judicial pretensiones o vicios de legalidad diferentes a las que haya hecho valer en sede administrativa"⁷⁵.

Siguiendo a Hunter⁷⁶, quien hace referencia al debate sobre la admisibilidad de la desviación procesal en la legislación contencioso administrativa española, se han postulado dos criterios en torno a esta figura. Una, entendía que el acto administrativo previo era un requisito o presupuesto procesal que debía existir necesariamente para poder desarrollar un proceso, y que, sin el acto administrativo previo, no había posibilidades de revisión jurisdiccional⁷⁷, pero que ello no limita de modo alguna las facultades del órgano judicial. Agrega el autor que "la clave de esta tesis es muy simple: el objeto del contencioso es la pretensión, y el acto es solo un presupuesto procesal que no marca los límites ni el contenido del contencioso de revisión"⁷⁸.

⁷² FERRADA et al. 2003, 80.

⁷³ PIERRY 1979, 161-174.

⁷⁴ Eyzaguirre Cid con Fisco (2006).

⁷⁵ HUNTER 2021, 272.

⁷⁶ Cfr. HUNTER 2014, 204.

⁷⁷ GARCÍA PÉREZ 1998, 49; CORDERO 2013, 155.

⁷⁸ HUNTER 2014, 204.

La segunda postura considera que el acto administrativo no es solamente un presupuesto procesal, sino que actúa como limitación a las pretensiones que se admiten en sede judicial, ya que la Administración debe tener la oportunidad de pronunciarse sobre todos los aspectos de la reclamación judicial, para que exista propiamente una actuación de revisión.

Se trata por lo tanto de un fenómeno que se produce cuando se altera el objeto del recurso o cuando no existe correlación entre lo pedido en vía administrativa y lo reclamado en sede judicial, es decir, cuando la parte recurrente dirige su pretensión contra un acto administrativo que no constituye el objeto del recurso de que se trate o cuando se introduce en el procedimiento contencioso-administrativo una pretensión nueva que no fue planteada en vía administrativa, privando a la Administración demandada de su conocimiento y de la posibilidad de acogerla o denegarla.

En este sentido, las pretensiones formuladas por el recurrente en vía administrativa delimitan el contenido de la vía jurisdiccional, de modo que, se incurre en desviación procesal, cuando se ejercitan en vía jurisdiccional pretensiones que no fueron objeto de la resolución administrativa impugnada y sobre las que la Administración demandada no ha tenido la posibilidad de pronunciarse⁷⁹. Lo anterior no impediría plantear nuevos argumentos jurídicos que fundamenten lo pretendido.

El deber de congruencia es compatible con la utilización por el órgano judicial del principio tradicional del cambio de punto de vista jurídico expresado en el aforismo *iura novit curia*, pero no legitima en ningún caso para variar sustancialmente la causa *petendi*⁸⁰.

⁷⁹ En legislaciones como la española, se ha discutido incluso si la desviación procesal es causal de inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo. Si bien el artículo 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no contempla expresamente la desviación procesal como causa de inadmisión del recurso, la jurisprudencia viene amparando esta figura, considerando que encajaría en la causa prevista en la letra c) del referido precepto, según el cual se declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones cuando “tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación”.

⁸⁰ El criterio de la jurisprudencia en este sentido fue puesto de manifiesto en un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, de 9 de octubre de 2001, rol N° 5621-1999, en que se señala: “el principio dispositivo [...] somete al tribunal a las materias que forman parte del debate, de manera que se vea impedido de tomar la iniciativa respecto de otros temas [diferentes] de aquellos que conforman la *causa petendi* y el *petitum*. Lo anterior no excluye la plena vigencia de aquel otro principio, conocido como *iura novit curia*, según el cual el basamento jurídico de la decisión queda radicado en el tribunal, el que es libre para fundamentar en derecho (Considerando noveno)”. Siguiendo a HUNTER 2010, 202, la jurisprudencia ha establecido que los jueces, en uso de sus facultades discrecionales, pueden corregir el error en la cita de normas legales, suplir la falta de una cita legal, complementar y separarse de la argumentación de las partes o bien para determinar la procedencia de las acciones y excepciones, siempre que lo pedido se mantenga inalterable. En este sentido, agrega que “si el actor califica jurídicamente su pretensión como de error esencial estimando que existe un vicio del consentimiento y solicita la nulidad de un contrato, no puede el juez estimar que esos mismos hechos determinan la existencia de un incumplimiento de contrato y resolverlo”. De esta manera, “la intangibilidad de la petición (respeto por el *petitum* utilizando los términos de la sentencia) como manifestación del principio

Si los hechos son afirmaciones de las partes sobre sucesos ocurridos, entonces el objeto del proceso se constituye con las afirmaciones que sobre esos sucesos manifiestan el actor y el demandado para sustentar sus respectivas alegaciones, sin perjuicio de la calificación jurídica que el juez puede efectuar de la situación de hecho planteada por las partes, encontrando un límite en la afectación de la garantía de defensa en juicio y en el principio de la congruencia procesal, que a juicio de Colombo, se traspasa cuando la aplicación del principio *iura novit curia* altere sustancialmente el contenido del contradictorio, y la calificación jurídica deje a las partes en la indefensión⁸¹.

El juez es el único dotado de la facultad específica de administrar justicia interpretando y aplicando la norma para resolver los conflictos de los particulares, sin transgredir, ignorar o modificar lo pedido, en virtud de su vinculación directa con el requisito de congruencia que deben cumplir las sentencias judiciales, consistente en la identidad entre lo que el juez resuelve y la pretensión y defensa del actor y del demandado⁸².

Hunter⁸³ considera que, en cuanto a los hechos, no hay duda que la jurisdicción puede controlar si éstos se han establecido de manera correcta. Sin embargo, el impugnante no puede introducir en sede judicial hechos diferentes a los promovidos en sede administrativa y que modifiquen o alteren la causa de pedir. Por el contrario, nada impide que pueda introducir hechos nuevos de carácter secundarios, esto es, aquellos que no identifican la pretensión y que sirven como argumento para determinar un hecho principal. De igual forma, tratándose de los hechos nuevos o de nueva noticia, no incorporados en la etapa administrativa, estos pueden esgrimirse en sede judicial siempre y cuando reúnan las condiciones de la Ley N° 1.552 (1902, art. 321 y 322)⁸⁴.

Nuestra jurisprudencia reiteradamente ha reconocido la necesidad de la existencia de vinculación entre las pretensiones que se deducen en sede administrativa y en sede judicial.

En sentencia de fecha 9 de octubre de 2018, dictada en los autos Rol N° 42.004-2017 caratulados "Sociedad Contractual Minera Compañía Minera Maricunga con Superintendencia del Medio Ambiente", la Corte Suprema señalaba que existe un efecto condicionante entre estas pretensiones, y que

dispositivo, si provoca un efecto delimitador de los materiales jurídicos que se pueden utilizar para conceder la tutela pedida".

⁸¹ Vid. COLOMBO 1997, 446, quien agrega que, más allá de la atribución que el juez pudiere tener al respecto, la designación del derecho es un requisito de la demanda y así lo reconoce nuestra legislación en el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil.

⁸² Ello sin perjuicio de lo ya señalado a propósito del principio *iura novit curia* y la amplitud que posee el órgano jurisdiccional al momento de aplicar la norma jurídica.

⁸³ Cfr. HUNTER 2014, 205.

⁸⁴ Cfr. HUNTER 2014, 205. De igual forma, el tribunal (Corte de Apelaciones) debe ejercer un control de oficio de ciertos aspectos de la reclamación, por más que aquellos no hayan sido materia de la controversia en sede administrativa; tales son el control de los presupuestos procesales, la naturaleza del acto impugnado (verificar si es susceptible de ser impugnado) y la determinación de si existen vicios de orden público.

“en virtud de dicho efecto, si ha sido escogida la vía administrativa por el administrado, o bien, se ha visto forzado a la misma por así disponerlo el ordenamiento jurídico, no se podrán esgrimir ante el órgano jurisdiccional otras pretensiones diversas a las deducidas en el recurso administrativo previamente intentado”.

Agrega nuestro máximo Tribunal que siguiendo el criterio establecido en el artículo 54 de la Ley N° 19.880, el legislador razona sobre la base de la identidad de pretensiones, lo que supone el efecto condicionante de las mismas, cuestión que justifica el régimen de los recursos administrativos, agregando que “si se quiere ver lo que subyace a la existencia de estos medios de impugnación, se concluirá que ellos encuentran sentido y lógica en la medida que lo debatido ante la Administración guarde identidad con lo que se debatirá ante el órgano jurisdiccional”⁸⁵.

De esta manera “es solo mediante la debida congruencia entre las pretensiones intentadas en sede administrativa y jurisdiccional, que la actividad de todos los intervinientes se encuentra justificada y es útil a la finalidad de los procedimientos de revisión”⁸⁶.

En este mismo sentido se pronuncia la Corte Suprema en sentencia de fecha 23 de agosto de 2019, dictada en la causa rol N° 13774-2019, caratulados “Gallegos Jara Carlos con Municipalidad de Providencia”, en donde señala que “es necesario dejar establecido que uno de los principios formativos del proceso es el de la congruencia, que, en la especie, se traduce en la obligación en la coherencia que debe existir en la línea argumentativa que se exponga entre el reclamo que se efectúa ante el Alcalde, el que se presenta ante el órgano jurisdiccional y el informe del municipio, desde que el eje sobre el cual se erige cada uno de ellos, tiene como única base, la decisión de la municipalidad que es impugnada, la que, por tanto, debe contener cada una de las razones y motivos que se tuvieron en consideración para adoptarla, de forma tal, de permitirle a las partes y, luego al órgano jurisdiccional elaborar, respectivamente, sus teorías del caso y sobre éstas decidir, si aquella se ajustó a derecho”⁸⁷.

2. La elección de la vía judicial y el principio de plenitud jurisdiccional

También, el artículo 54 de la Ley N° 19.880, le ofrece la posibilidad al interesado de deducir acciones jurisdiccionales en contra del acto administrativo, generando el efecto de inhibir a la Administración del Estado de conocer cualquier reclamación que se interponga sobre la misma pretensión. Lo an-

⁸⁵ La misma clasificación efectúa HUNTER 2021, 299, en que identifica tres supuestos en que se entiende que existen diferencias entre la reclamación administrativa y judicial.

⁸⁶ Sociedad Contractual Minera Compañía Minera Maricunga con Superintendencia del Medio Ambiente (2018). C. 5.

⁸⁷ Gallegos Jara Carlos con Municipalidad de Providencia (2019), C.10. En este mismo sentido, se pronunció la Corte Suprema en sentencia de 15 de enero de 2018, en los autos caratulados Pacheco y otros con Ministerio de Medio Ambiente, rol 258-2017.

terior, “es una manifestación del principio de plenitud jurisdiccional y de la separación de poderes, así como una garantía de sujeción a la tutela judicial por parte de la Administración del Estado”, como manifiesta Osorio⁸⁸.

Una norma similar, se encuentra en el artículo 6º inciso tercero de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República regula una inhabilidad señalando 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 (...)”. De la lectura de este precepto se desprende que la Contraloría no puede intervenir ni informar los asuntos en dos supuestos, en primer lugar, en asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, y, en segundo lugar, en asuntos que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia.

Del tenor de la norma citada, es posible advertir que el principio de no intervención que consagra, tiene por objeto evitar que la Contraloría General de la República pueda avocarse a conocer materias entregadas al conocimiento del Poder Judicial, a fin de garantizar la competencia exclusiva y excluyente que la Carta Fundamental le ha conferido a ese Poder del Estado⁸⁹.

Así, la Contraloría ha señalado que para los efectos de establecer la posibilidad de pronunciarse acerca de una determinada materia, no resulta relevante la naturaleza del procedimiento jurisdiccional de que se trate y la sentencia, en la medida, que lo sometido al conocimiento de los Tribunales de Justicia o lo que, en su caso, se resuelva, incida sustancialmente en la materia respecto de la cual se requiere un pronunciamiento de la Contraloría General⁹⁰.

La jurisprudencia administrativa ha entendido que no existe una definición concreta de asuntos que por su naturaleza sean de carácter litigioso, y es preciso efectuar una revisión casuística para extraer criterios prácticos sobre el límite de la potestad de la Contraloría. Se considera un asunto de naturaleza litigiosa la problemática suscitada entre dos empresas que incide en las relaciones contractuales que existen entre ambas, producto de la aplicación de un acto administrativo⁹¹. A su vez, constituye un asunto de naturaleza litigiosa “(...) la responsabilidad por daños, que necesariamente conduce a fijar una eventual indemnización de perjuicios (...)”⁹². También, se considera un asunto de naturaleza litigiosa “(...) si el asunto que se plantea incide en la interpretación de un contrato y sus obligaciones, y en una controversia acerca de los hechos que configurarían el incumplimiento del mismo”⁹³.

⁸⁸ OSORIO Y VILCHES 2020, 372.

⁸⁹ Dictamen N° 52.784 (2009).

⁹⁰ Dictamen N° 63.541 (2009).

⁹¹ Dictamen N° 56.414 (2014).

⁹² Dictamen N° 82.692 (2013) y Dictamen N° 101.586 (2014).

⁹³ La Contraloría General de la República desde el Dictamen N° 30.390 (1989), ha venido sosteniendo sistemáticamente que la interpretación de disposiciones contractuales o el cumplimiento

En otro orden de ideas, la Contraloría General de la República ha señalado que para que surja la obligación de la autoridad de inhibirse de resolver, es indispensable que el interesado, junto a la interposición de su recurso administrativo, haya ejercido una acción jurisdiccional⁹⁴ con la misma pretensión⁹⁵.

Aclarado lo anterior, es común que existan controversias sobre qué instancia ostenta una mayor primacía, si la de revisión administrativa o la vía judicial de control de las actuaciones administrativas. Al respecto, la jurisprudencia judicial se ha inclinado por establecer que es la instancia jurisdiccional aquellas que radica e inhibe a la Administración del Estado, impidiendo que los órganos públicos, puedan ejercer potestades de contrario imperio (invalidez, revocación o caducidad) mientras exista una acción judicial vigente.

La Corte Suprema ha señalado que, existiendo reclamo de ilegalidad pendiente, no puede la autoridad invalidar el acto administrativo objeto de la controversia. El deber de abstención del artículo 54 de la Ley 19880, también se aplica a la actuación de oficio de la administración⁹⁶. A su vez, ha señalado que si un acto está siendo revisado judicialmente, no procede que la autoridad administrativa pueda de oficio dejarlo sin efecto, sobre todo porque la finalidad del artículo 54 de la Ley N° 19.880 consiste en impedir la revisión de un mismo acto administrativo, de manera paralela, en sede judicial y administrativa, evitando, así, decisiones contradictorias o, según sea el caso, la afectación del principio de eficiencia que repugna a la adopción de idénticos remedios por órganos estatales diversos⁹⁷. Finalmente, en materia contractual, también ha declarado ilegal el cobro de una boleta de garantía estando pendiente la impugnación del acto que terminó el contrato⁹⁸.

Conclusiones

1. El procedimiento administrativo y contencioso administrativo chileno reconocen diversas instancias de revisión del acto administrativo. Nuestros tribunales han ido también abriendo paso a un reconocimiento amplio del derecho de impugnación.

2. Nuestra legislación reconoce dos sistemas recursivos diferenciados. Uno propiamente administrativo y otro jurisdiccional, al que el particular puede acceder libremente, luego de haber agotado, por regla general, la vía administrativa.

3. Es común que existan controversias sobre qué instancia ostenta una mayor primacía, si la de revisión administrativa o la vía judicial de control de

de obligaciones emanadas de un contrato quedan comprendido dentro de los denominados asuntos de naturaleza litigiosa. Dictamen N° 44.885 (2014) y Dictamen N° 96.251 (2015).

⁹⁴ Contraloría General de la República. Dictamen N° 89.403, de 13 de diciembre de 2016.

⁹⁵ Contraloría General de la República. Dictamen N° 22.511, de 15 de abril de 2013.

⁹⁶ Buzeta Novoa Paula Con Superintendencia de Electricidad y Combustibles (Lte) (2021).

⁹⁷ Luz Parral S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles (2021).

⁹⁸ Concesiones Recoleta S.A. con Ilustre Municipalidad de Recoleta (2020).

las actuaciones administrativas. Al respecto, la jurisprudencia judicial se ha inclinado por establecer que es la instancia jurisdiccional aquellas que radica e inhibe a la Administración del Estado, impidiendo que los órganos públicos, puedan ejercer potestades de contrario imperio (invalidación, revocación o caducidad) mientras exista una acción judicial vigente.

4. Para conocer de los recursos administrativos, la autoridad posee la competencia para pronunciarse sobre cuestiones de carácter formal o sustantivo. Constituye también una garantía para el administrado, la prohibición de la *reformatio in peius*, a nivel administrativo y jurisdiccional.

5. Sin perjuicio de lo señalado en la conclusión anterior, al momento de conocer de un recurso jurisdiccional en contra de un acto administrativo, nuestros tribunales encuentran limitaciones importantes en la prohibición de la desviación procesal y en el principio de congruencia, que impiden en sede judicial la introducción de nuevas pretensiones que no hayan sido ya conocidas en sede administrativa.

Bibliografía citada

- AGUIRREZABAL GRÜNSTEIN, Maite; FLORES RIVAS, Juan (2021). La prueba como elemento esencial del debido procedimiento administrativo. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (33), 5-32.
- ARANCIBIA MATTAR, Jaime (2017). La relación jurídica público-privada: iter conceptual, atributos y criterios. En E. SOTO KLOSS, (Ed.), *El Derecho Administrativo y la protección de las personas*. Libro homenaje a 30 años de docencia del profesor Ramiro Mendoza en la UC, Ediciones UC, 1-16.
- ARÓSTICA MALDONADO, I. (1989). Impugnabilidad de los actos administrativos. *Revista Chilena de Derecho*, (16), 455-465.
- ASTORGA VALENZUELA, Camila (2016). *Los recursos administrativos*, Círculo Legal Editores.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2011). *Derecho Administrativo General*, Thomson Reuters.
- BIELSA, Rafael (1957). *El Recurso Jerárquico*. Depalma.
- BOCKSANG HOLA, Gabriel (2006). *El procedimiento administrativo chileno. Estudio analítico y sistemático de coherencia*. LexisNexis.
- CAMACHO CEPEDA, Gladys (2021). Un examen con enfoque garantista de los recursos administrativos. *Revista de Derecho Público*, (94), 51-68.
- CASSAGNE, Juan (2017). *Derecho Administrativo*, Palestra Editores.
- CLARÍA OLMEDO, Jorge (1983). *Derecho Procesal*. Depalma.
- COLOMBO CAMPBELL, Juan (1997). *Los actos procesales*, Editorial Jurídica de Chile.
- CORDERO VEGA, L. (2013). Los dilemas tras los vicios de la Resolución de Calificación Ambiental. En J. FERRADA BÓRQUEZ (coord.), *La nulidad de los actos administrativos en el derecho chileno*. Thomson Reuters, 513-536.
- CORDERO VEGA, Luis (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters.
- DE LA RÚA, F. (1991). *Teoría General del Proceso*, Ediciones Depalma.
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando (1966). *Nociones Generales de Derecho Procesal Civil*. Aguilar.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan; BORDALÍ SALAMANCA, Andrés; CAZOR ALISTE, Kamel (2003). El recurso de protección como mecanismo de control jurisdiccional ordinario de los actos administrativos: una respuesta inapropiada a un problema jurídico complejo. *Revista de Derecho (Valdivia, XIV)*, 67-81.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan (2011). Los procesos administrativos en el Derecho Chileno. *Revista de Derecho (Valdivia, XXXVI)*, 251-277.
- FLORES RIVAS, Juan (2016). La potestad revocatoria de los actos administrativos. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte* (1), 191-222.

- FLORES RIVAS, Juan (2017). La caducidad de los actos administrativos, *Revista de Derecho* (Valdivia, 2), 225-249.
- GARCÍA PÉREZ, Marta (1998). La regla de la inalterabilidad de la pretensión en el proceso contencioso-administrativo. Anuario da Facultade de Dereito da Universida da Coruña (2), 299-318
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (2001). Manual de Derecho Procesal Administrativo. Civitas.
- GUASP, Jaime (1998). *Derecho Procesal Civil*. Civitas.
- GUY, I. (1968). *La Procedure Admitlisltaif non Contelltieuse*. L.G.D.J.
- HUNTER AMPUERO, Iván (2021). Desviación procesal en el contencioso-administrativo ambiental chileno. *Revista De Derecho Ambiental*, (16), 271-304.
- HUNTER AMPUERO, Iván (2014). Reclamo de ilegalidad municipal en la jurisprudencia: caos interpretativo y criterios dudosos. *Revista de derecho* (Valdivia, 27), 191-215.
- HUNTER AMPUERO, Iván (2010). Iura novit curia en la jurisprudencia civil chilena. *Revista de Derecho* (Valdivia, 23), 197-221.
- MENDOZA ZÚÑIGA, Ramiro; ODDO BEAS, Blanca (2003). Del recurso de reposición administrativo y su aplicación ante la ley especial (el caso de la legislación de telecomunicaciones), *Revista de Actualidad Jurídica*, (8), 273-291.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2008). El derecho constitucional de petición y su insuficiente regulación legislativa, *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, año 15, N° 2, 12-30.
- OELCKERS CAMUS, Osvaldo (1978). El principio de la autotutela administrativa como privilegio de la Administración Pública. *Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (2), 121-136.
- OSORIO VARGAS, Cristián; VILCHES YAÑEZ, Leonardo (2020). *Derecho Administrativo*. Der Ediciones.
- ORTELLS RAMOS, Manuel (2010). Formas del procedimiento y garantías fundamentales del proceso civil. *Ius et Praxis*, 16(1), 395-440.
- PALACIO, Lino (1998). *Los recursos en el proceso penal*, Abeledo-Perrot.
- PALOMO VÉLEZ, Diego; LORCA POBLETE, Nelson (2016). Sistema recursivo en los modelos reformados de la justicia chilena: ¿Un avance o Un retroceso? En D. Palomo VÉLEZ (Dir.), *Recursos procesales: Problemas Actuales*. DER Ediciones, 74-87.
- PIERRY ARRAU, Pedro, (1980). Control del acto administrativo. Recursos administrativos. Recurso contencioso administrativo. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* (4), 239-266.
- PIERRY ARRAU, Pedro, (1979). Notas en torno a la competencia de los tribunales ordinarios para conocer la actividad administrativa. *Revista de Derecho de Valparaíso* (3), 161-174.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2002). *Tratado de derecho constitucional*, Editorial Jurídica de Chile.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2012). *Derecho Administrativo. Temas Fundamentales*, LegalPublishing.
- SOTO KLOSS, Eduardo (1988). Acerca del llamado control de mérito de los actos administrativos. Notas para un mejor entendimiento del problema. *Revista de Derecho Público*, (43/44), 117-130.
- SOTO KLOSS, Eduardo (1977). La Toma de Razón y el Poder Normativo de la Contraloría General de la República, en *La Contraloría General de la República, 50 años de vida institucional (1927-1977)*, Santiago.
- VALDIVIA OLIVARES, José (2018). *Manual de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blach.
- VALENZUELA, Williams (2013). Reflexiones sobre el derecho al recurso a partir de la sentencia "Mohamed vs. Argentina, Estudios Constitucionales (2), 713-736.
- VALENZUELA, Williams (2016). Garantías del derecho al recurso y su aplicación a materias civiles, laborales, fiscales o de cualquier otro carácter. *El Mercurio Legal*, 15 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2016/01/15/Garantias-del-derecho-al-recurso-y-suaplicacion-a-materias-civiles-laborales-fiscales-o-de-cualquier-otro-caracter.aspx?disp=1>.

- VERGARA BLANCO, Alejandro (2013). Vicios de procedimiento o de forma que no afecta la validez del acto administrativo. J. FERRADA BÓRQUEZ (coord), La nulidad de los actos administrativos en el derecho chileno. Abeledo-Perrot, 267-283.
- YBAR, Mario; y GARETTO, Mauricio (2020). El derecho de petición y de acceso a la jurisdicción frente a la normativa de libre competencia en Chile y Estados Unidos: una lectura convergente. *Actualidad Jurídica* (42), 499-525.

Normativa citada

- Constitución Política de la República de Chile, de 2005. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. 17 de septiembre de 2005.
- Código Tributario [CT]. Decreto Ley N° 830 de 1974. 31 de diciembre de 1974 (Chile).
- Ley N° 19.880, de 2003. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado. 22 de mayo de 2003. D.O. N° 37.570.
- Ley N° 21.000, de 2016. Crea la Comisión para el Mercado Financiero. 10 de febrero de 2016. D.O. N° 41.692.
- Ley N° 20.551, de 2011. Regula el cierre de faenas e instalaciones mineras. 28 de octubre de 2011. D.O. N° 40.107.
- Ley N° 20.285, de 2008. Sobre Acceso a la Información Pública. 11 de agosto de 2008. D.O. N° 123
- Ley N° 29, de 1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 89.403, de 13 de diciembre de 2016.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 22.511, de 15 de abril de 2013.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 52.784, de 23 de septiembre de 2009.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 63.541, de 16 de noviembre de 2009.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 56.414, de 24 de julio de 2014.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 82.692, de 17 de diciembre de 2013.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 101.586, de 30 de diciembre de 2014.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 30.390, de 14 de noviembre de 1989.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 44.885, 19 de junio de 2014.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 96.251, de 3 de diciembre de 2015.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 82.297, de 23 de octubre de 2014.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 18.276, de 5 de julio de 2019.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 59.871, de 6 de agosto de 2014.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 44.314, de 4 de octubre de 2007.
- Dictamen N° 47.491, de 2005. Contraloría General de la República. Dictamen N° 47.491, de 11 de octubre de 2005.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 39.979, de 19 de julio de 2010.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 39.348, de 30 de agosto de 2007.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 20.119, de 2 de mayo de 2006.
- Dictamen N° 37.747 de 2003. Contraloría General de la República. Dictamen N° 37.747, de 1 de septiembre de 2003
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 49.333, de 31 de octubre de 2007.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 35.933, de 7 de julio de 2009.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 38.894, de 2 de noviembre de 1988.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 61.519, de 22 de diciembre de 2006.
- Contraloría General de la República. Dictamen N° 11.291, de 31 de diciembre de 1966.

Jurisprudencia citada

- Vidal Quezada Jorge con Superintendencia De Salud (2021): Corte Suprema, 9 de diciembre de 2021 (Rol N° 88.999-2021). Tercera Sala. [Recurso de casación].

- Sociedad Inmobiliaria Los Nogales Limitada con Director de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Providencia. Corte Suprema, 5 de diciembre de 2006, Rol N° 5157-2006.
- A.A.L. con COMPIN Concepción (2013): Corte Suprema, 21 de octubre 2013 (Rol N° 7749-2013).
- Buzeta Novoa Paula Con Superintendencia de Electricidad y Combustibles (Lte) (2021): Corte Suprema, 13 de diciembre de 2021 (Rol N° 69503-2021).
- Caltec Spa Con Secretaría Regional Ministerial De Salud De Región De Antofagasta (2018): Corte Suprema, 9 de marzo de 2020, (Rol N° 25.021-2018). Tercera Sala. [Reclamación].
- Concesiones Recoleta S. A. con Ilustre Municipalidad de Recoleta (2020): Corte Suprema, 28 de diciembre de 2020, (Rol N° 59788-2020). Tercera Sala. [Recurso de Casación].
- Corporación Nacional del Cobre de Chile, Codelco Chile con Dirección Regional de Aguas, Región de Antofagasta (2014): Corte Suprema, 9 de septiembre de 2014 (Rol N° 7071-2014). Tercera Sala [Recurso de casación].
- Eyzaguirre Cid con Fisco (2006): Corte Suprema, 28 de junio de 2007 (Rol N° 1203-2006). Tercera Sala. [Recurso de Casación].
- Gallegos Jara Carlos con Municipalidad de Providencia (2019): Corte Suprema, 23 de agosto de 2019 (Rol N° 13774-2019). Tercera Sala. [Reclamo de ilegalidad].
- Luz Parral S. A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles (2021): Corte Suprema, 24 de septiembre de 2021 (Rol N° 17.471-2021). Tercera Sala. [Reclamo de ilegalidad].
- M.A.H., abogado, Director de Asesoría Jurídica, en representación de Ilustre Municipalidad de Ñuñoa con Contraloría General de la República (2012): Corte Suprema, 24 agosto 2012, (Rol N° 4605-2012). Tercera Sala. [Recurso de Protección].
- Marambio con Isapre Banmédica S.A (2020): Corte Suprema, 26 de octubre de 2020 (Rol N° 24862-2020). Tercera Sala. [Recurso de Protección].
- Myriam Dote Cofré con Ilustre Municipalidad de La Pintana (2020): Corte Suprema, 12 de mayo de 2020, (Rol N° 66-2020). Tercera Sala. [Recurso de Protección].
- Sociedad Educacional Araos Limitada con Superintendencia De Educación Región Metropolitana De Santiago (2019): Corte Suprema, 26 de marzo de 2020 (Rol 23.098-2019). Tercera Sala. [Recurso de Reclamación].
- Sociedad Contractual Minera Compañía Minera Maricunga con Superintendencia del Medio Ambiente (2018): Corte Suprema, 9 de octubre de 2018 (Rol N° 42004-2017). Tercera Sala. [Recurso de casación].
- Ilustre Municipalidad de Talcahuano con Superintendencia de Educación (2018): Corte de Apelaciones de Concepción, 12 de octubre de 2018 (Rol N° 31-2018). Segunda Sala. [Recurso de reclamación].
- Sociedad Agrícola y Ganadera Las Garzas Limitada con CBR (2016): Corte Suprema, 8 de mayo de 2016 (Rol N° 83.347-2016). Tercera Sala. [Recurso de casación].
- Universidad Diego Portales con Dirección del Trabajo (2010): Corte Suprema, 18 de marzo de 2010 (Rol N° 392-2010). Cuarta Sala. [Recurso de casación].
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en control preventivo de constitucionalidad del Proyecto de Ley sobre el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización (Boletín N° 5083-04). Rol N° 2009-2011.
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en control preventivo del Proyecto de Ley que regula el cierre de faenas e instalaciones mineras (Boletín N° 6415-08). Rol N° 2036-2011.
- Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Errazuriz Inversiones Ltda., respecto de los artículos 250 del Código de Procedimiento Civil y 215, 217, 218 inciso 2°, 219 y 221 inciso 1° del Código de Tribunales, en el proceso Rol N° 2349-2005 en conocimiento de la Excelentísima Corte Suprema: Tribunal Constitucional, 4 de julio de 2006 (Rol N° 481-2006). [Requerimiento de inaplicabilidad].
- Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Leonardo del Tránsito Mazuela Montenegro, respecto, por una parte, de los artículos 364 y 372 a 387 del Código Procesal Penal y, por la otra, del artículo 390 del Código Penal, en relación con la causa RIT 22-2009, RUC 0800077921-1, seguida ante el Tribunal Oral en lo Penal

de Los Andes: Tribunal Constitucional, 5 de agosto de 2010 (Rol N° 1432-2009). Tercera Sala. [Requerimiento de inaplicabilidad].

Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Rentas Urbanas S. A. y Carmona Bravo, Dante, respecto del inciso segundo del artículo 768 del Código de Procedimiento Civil, en relación a procedimiento sustanciado ante el Cuarto Juzgado Civil de Santiago, Rol C-9749-2011, del cual conoce actualmente la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° 8245-2011: Tribunal Constitucional, 6 de agosto de 2013 (Rol 2137-2013).

Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Rolf Foitzick Martel, respecto del inciso tercero del artículo 22 de la Ley N° 18.961, en relación al procedimiento sobre recurso de protección sustanciado ante la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° 3409-2014: Tribunal Constitucional, 12 de agosto de 2014, (Rol N° 2625-2014).

Universidad Internacional Sek con Consejo Nacional De Educación (2021): Corte Suprema, 15 de febrero de 2021 (Rol N° 76.510-2020). Tercera Sala. [Recurso de Protección].