



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE DERECHO



TESINA: CARRERA DE DERECHO

**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE  
ANULACIÓN Y CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DE PLENA  
JURISDICCIÓN**

**EN LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA CHILENA**

AUTOR: STEFANY ALEJANDRA AVENDAÑO AGOSIN  
PROFESOR GUÍA: JUAN CARLOS FERRADA BÓRQUEZ

**DICIEMBRE 2011**

RESUMEN .....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO I: ORIGENES DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN Y DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDISCCIÓN. EVOLUCIÓN DE ESTA DOCTRINA .....	6
1. Doctrina de Laferrière. ....	6
2. Doctrina de Duguit .....	14
3. Doctrina de Auby y Drago.....	17
4. Doctrina de Chapus .....	18
5. Coexistencia entre el recurso por exceso de poder y el de plena jurisdicción.....	21
CAPITULO II: OTROS CONTENCIOSOS-ADMINISTRATIVOS COMPARADOS. PRINCIPALES SISTEMAS .....	25
1.Contencioso-Administrativo subjetivo con poderes de plena jurisdicción en España ..	25
2.Contencioso-administrativo de derecho público y contencioso-administrativo de derecho privado en Alemania.....	27
3. Contenciosos-administrativos de los derechos subjetivos y contencioso administrativo de los intereses legítimos en Italia.....	30
CAPITULO III: RECEPCIÓN DE LAS DOCTRINAS FRANCESAS EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CHILENO .....	34
1. Posturas de la doctrina nacional ante las clasificaciones francesas.....	34
2. Clasificación de Laferrière aplicada a los procesos contencioso administrativos.....	35
2.1 Acciones que no son susceptibles de ser calificadas como acciones de anulación o acciones de plena jurisdicción. ....	36
2.2 Acciones susceptibles de ser calificadas como acciones de anulación o acciones de plena jurisdicción.....	37
2.3 Otras acciones contenciosas de anulación y de plena jurisdicción en las sentencias de la Corte Suprema .....	39
3. Tendencias jurisprudenciales.....	45
CONCLUSIONES.....	52
BIBLIOGRAFIA .....	53
ANEXO .....	60

### Abreviaturas

VwGO	(Verwaltungsgerichtsordnung) Ley de Justicia Administrativa Alemana
LF	Ley Fundamental de Bonn
LJCA	Ley de Justicia Contenciosa Administrativa
CPA	Código de Procedimiento Administrativo
CPR	Constitución Política de la República
CC	Código Civil
LBPA	Ley de Bases de Procedimiento Administrativo

## RESUMEN

El presente trabajo busca determinar si nuestras acciones contenciosas administrativas son susceptibles de ser calificadas como acciones “de anulación” y acciones “de plena jurisdicción”, a semejanza del modelo francés. La primera serviría únicamente para obtener la anulación de un acto administrativo ilegal, mientras que la segunda, permitiría además, obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados.

Los modelos comparados – España, Alemania e Italia- coinciden en que tanto las acciones de anulación como las resarcitorias, para una mejor protección del administrado, deben ser formuladas independientemente, sin que ello impida la posibilidad de plantearlas en forma conjunta ante circunstancias especiales.

En el caso chileno la duda queda sembrada a partir de ciertos pronunciamientos de la Corte Suprema, desde el año 2007, la que reconoce explícitamente la existencia de acciones por exceso de poder y de plena jurisdicción. Para determinar la efectividad de ello, se analizará cual es el fundamento que sustenta tal clasificación y si éste puede ser aplicado a nuestros procesos administrativos vigentes.

## PALABRAS CLAVES

Plena jurisdicción, exceso de poder, justicia administrativa, Laferrière

## INTRODUCCIÓN

¿La clasificación que distingue entre acciones contenciosas “de anulación” o “de plena jurisdicción” tiene cabida en nuestro ordenamiento? Y de ser así ¿Qué efectos produce? O bien, ¿tal distinción no se desprende de la justicia administrativa chilena, por lo que sólo cabe hablar de acciones contenciosas sin ninguna calificación?

Este cuestionamiento surge a partir de la distinción clásica formulada por Laferrière, el que señala que los poderes de los tribunales administrativos no tienen la misma extensión ante todas las materias contenciosas. Son según los casos: *poder de plena jurisdicción*, implicando un arbitraje completo de hecho y de derecho; - o *poder de anulación* limitado a anular actos administrativos ilegales, sin que el juez administrativo tenga el poder de reformarlo o sustituirlo por su propia decisión.

De este modo, relacionando las materias contenciosas con los poderes de decisión del juez, se agruparon diversos litigios administrativos en un contencioso de plena jurisdicción y en otro de anulación. Lo que además implica determinar una serie de particularidades respecto al régimen aplicable a sus acciones contenciosas. Entre ellas, la legitimación o aptitud jurídica necesaria para abrir un proceso contencioso administrativo, el objeto del litigio y los alcances de la cosa juzgada.

Ahora bien, para efectos del presente trabajo se abordará en el primer capítulo los orígenes de esta clasificación, determinado el motivo de su creación, su fundamento, características y evolución de esta doctrina en la justicia administrativa francesa. Luego, en el segundo capítulo, se observará las técnicas adoptadas por otros modelos comparados. Finalmente, en el tercer capítulo, se analizará si dicha clasificación es aplicable a nuestras acciones contenciosas administrativas y cuales son las opiniones y tendencias adoptadas por la doctrina y la jurisprudencia.

# CAPITULO I: ORIGENES DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN Y DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDISCIÓN. EVOLUCIÓN DE ESTA DOCTRINA

## 1. Doctrina de Laferrière.

Durante la primera mitad del siglo XIX la doctrina como la jurisprudencia francesa no concebían distinción alguna entre los recursos contenciosos. Las distinciones comenzaron a ser formuladas a partir del segundo imperio. La primera de ellas fue formulada por Aucoc, quien señalaba que la jurisdicción administrativa podía ser mirada en diferentes condiciones, *a veces, como juez del fondo de las contestaciones levantadas por una parte de la administración (...) para substituir su decisión a aquello que es atacado delante de ella (...) a veces, es tomada por recursos que tiende únicamente a hacer caer un acto irregular, sin que pueda, después de haber anulado este acto, substituir a eso una diferente decisión.* Esta visión fue poco tiempo después completada y sistematizada por Laferrière, quien es considerado el verdadero autor de la división clásica. (Auby & Drago, 1962: p. 366)

La necesidad de formular distinciones entre los recursos contenciosos, encuentra su justificación en la evolución histórica cumplida por la jurisdicción administrativa en Francia, primero confundida con la administración propiamente dicha, luego confiada a cuerpos consultativos que se transforman progresivamente en tribunales independientes en 1872, titulares ahora, de una jurisdicción propia separada de la Administración. A pesar de este profundo cambio, la Administración, como la jurisdicción administrativa, seguían levantando a unas mismas autoridades, dando espacio para sostener que representantes de la Administración activa, Ministros, Prefectos y Alcaldes ejercen una verdadera jurisdicción en materia contenciosa. Ante esta anomalía, surgió la idea de crear alguna fórmula que intentara delimitar de algún modo lo que es administrativo de lo que es contencioso administrativo, demostrando con ello, que las atribuciones de orden jurisdiccional residen en los tribunales administrativos y no en la Administración. (Laferrière, 1888: p. 14)

Pero, ¿como establecer su exacto dominio? De todas las leyes que rigieron la organización y las atribuciones de la jurisdicción administrativa en Francia, no existía ninguna que definiera el contencioso administrativo o que lo determinara por vía de la enumeración de asuntos que lo componen. La única opción viable, era identificar la esencia del contencioso administrativo, para determinar a continuación, cuales son las contestaciones que de él dependen. (Laferrière, 1888: p. 1)

En efecto, la Administración en el cumplimiento de sus funciones encuentra necesariamente tanto intereses como derechos opuestos a quienes pretende servir, todo dentro de un sistema en el que existen innumerables puntos de contacto entre los derechos individuales y el actuar de la Administración. En tales circunstancias, es muy probable que los administrados puedan ser perjudicados en sus intereses o en sus derechos por actos de la Administración, reclamando, como consecuencia, contra las decisiones adoptadas por ésta, originando con ello, debates contenciosos. (Laferrière, 1888: p. 5)

Sin embargo, la extensión del debate no será siempre el mismo. Si los administrados son perjudicados en sus intereses, sólo podrán oponerlos a los intereses generales de la Administración; ámbito en cual, *cuestiones de legalidad pueden plantearse*. Si la parte perjudicada en cambio, se considera fundada a oponer su derecho al derecho invocado por la administración exigiendo su comprobación y respeto, habrá entonces materia de contestación, un litigio; dónde *un conflicto de derechos puede producirse*. De modo que, todo asunto donde preguntas de legalidad pueden plantearse o dónde un conflicto de derechos puede producirse, es susceptible de hacerse contencioso. (Laferrière, 1888: p. 6)

Ahora bien, ¿cuáles son tales asuntos? Teniendo en cuenta lo expuesto, sólo hay dos elementos a considerar: de un lado, una reclamación de orden jurídico dirigidas contra actos de poder público o de naturaleza administrativa; del otro, un acto, contrato u obligación, dónde la administración es parte, por lo que tiene el carácter de administrativo. Las primeras le pertenecen por *la naturaleza administrativa del acto*, las que escapan de la competencia de los tribunales judiciales, a los cuales, se les prohíbe conocer actos de la administración cualquiera sea su especie. Las segundas les pertenecen por *determinación de*

la ley, quien imprimió un carácter administrativo a tales asuntos que no resultaba necesariamente del principio de la separación de los poderes. Así, de las cuestiones que dependen del contencioso administrativo, unas les pertenecen por su *naturaleza*, otras por *determinación de la ley*. (Laferrière, 1888: pp. 7 y 8)

Luego, se estableció que la jurisdicción administrativa no tiene la misma naturaleza y la misma extensión frente a todas las materias. Frente a los asuntos que por su naturaleza le pertenecen tiene poderes de *l'annulatio*, es decir, limitados a anular los actos administrativos ilegales pero, sin poder reformarlo ni sustituirles por su propia decisión. En cambio, ante los asuntos que se le atribuyen por determinación de leyes generales o especiales cuenta con poder *pleine juridiction*, implicando la ocupación de un arbitraje completo, de hecho y de un derecho sobre el litigio. (Laferrière, 1888: pp. 15-17)

Esto es el contencioso administrativo, cuyo contenido *comprende un conjunto de reclamaciones fundadas en un derecho o en la ley* (en un interés), *cuyo objeto son, o actos de gestión de los servicios públicos deferidos a la jurisdicción administrativa por disposiciones general o especial de la ley, o bien, actos del poder público emanados de la autoridad administrativa*. (Laferrière, 1888: p. 8) Este, según los poderes de decisión de juez, se clasificó en contencioso de plena jurisdicción y contencioso de anulación, entre otras ramas, cuyas principales características, recapitulando, son las siguientes:

*Contencioso de plena jurisdicción*: éste se abre ante la violación a un derecho adquirido, ya sea producto del desconocimiento, violación o aplicación falsa de la ley en el actuar de la Administración. Sólo el derecho lesionado o desconocido despierta la idea de justicia, cuya obtención depende de la intervención de la jurisdicción administrativa con sus poderes más anchos. Es por ello que el juez de este contencioso, a través del recurso de plena jurisdicción, tiene competencias para conocer todas las cuestiones de hecho y de derecho; dónde no sólo reforma las decisiones tomadas por la Administración cuando son ilegales o erróneas, sino que además las sustituye por decisiones nuevas; comprueba obligaciones y pronuncia condenas pecuniarias. (Laferrière, 1888: p. 15)

En otras palabras, el papel del juez es establecer cual es la posición jurídica de la Administración, para determinar la existencia y alcance de los derechos que el demandante intenta contra ella. De esta comprobación el juez fija los derechos del demandante y condena a restablecer y a realizar estos derechos; no hay anulación sino que condena de una parte; es con ocasión de esta condena que el juez anula no sólo las decisiones contrarias a las pretensiones del demandante, sino que también puede reformarlas y reemplazarlas. Finalmente, según sea el caso, podrá pronunciar contra la Administración sólo condenas pecuniarias. (Laubadere, 1992: p. 407)

En este contencioso se ubican todas las cuestiones que se plantean entre la Administración y los individuos respecto a *contratos* que interesan a la marcha de los servicios públicos, de los cuales resulta un *crédito contra el Estado* (ejecución de obras públicas, mercados de abastecimientos, ventas de edificios públicos). Además, todas las *reclamaciones de indemnización de perjuicios por hechos o faltas imputables al Estado o sus agentes*, que impliquen *obligaciones pecuniarias* nacidas de otras fuentes de las obligaciones como cuasi-contratos, cuasi-delitos o de la ley (daños causados por obras públicas, reclamaciones relativas a remuneraciones de funcionarios civiles y militares). Por último, a él pertenece todo debate sobre *operaciones administrativas de los cuales resulten obligaciones o derechos* (contabilidad pública, impuestos, operaciones fiscales, reclutamientos). (Laferrière, 1888: p. 16)

Debido a su amplitud, este contencioso comprende la mayoría de los recursos distintos al exceso de poder: todos los recursos de indemnización fundados en la responsabilidad, todos los recursos relativos a la validez o la ejecución de contratos administrativos, el contencioso electoral, el fiscal, etc. El objeto será el logro de cualquier decisión útil: una anulación de un contrato o de una elección; una condena pecuniaria; la reducción del importe de una cuota de una imposición, etc. (Vedel, 1980: pp. 381 y 382)

Las condiciones de admisibilidad de cada uno de estos recursos, dependerá de la clase de contencioso de plena jurisdicción en el que se encuentren. Aunque, la intervención

de un abogado es una exigencia común para todo recurso contencioso-administrativo. (Laferrière, 1888: p. 418)

Por otro lado, se ha establecido que siempre que el recurso contencioso administrativo no busque la anulación de una decisión es necesario que el recurrente provoque, a través de un recurso administrativo, una “decisión previa” de la Administración contra la cual se dirige el recurso contencioso. Salvo en los litigios contra obras públicas en los cuales el administrado puede dirigirse directamente ante el juez administrativo. (Vedel, 1980: p. 373) En todos los demás casos, el plazo para interponer el recurso será de dos meses desde la dictación de la decisión previa.

*Contencioso de anulación o del excés de pouvoir*: los actos y las decisiones de la Administración que tiene el carácter de actos de mando y de poder público dan lugar a este contencioso. La única acción que pueda ser dirigida contra los actos de esta naturaleza es la acción de anulación, la que tiene cabida frente a diferentes casos de ilegalidad; incompetencia; vicio de forma; violación de la ley; abuso de un poder legal apartado de su destinación regular. Los cuales fueron reunidos por la jurisprudencia bajo la denominación general de *excés de pouvoir*, de ahí el nombre de recurso por exceso de poder o contencioso del exceso de poder. (Laferrière, 1888: p. 17)

Ahora bien, las condiciones de admisibilidad de este recurso son relativas: (1º) a la naturaleza del acto atacado; (2º) a la cualidad de las partes que lo atacan; (3º) a las formas y a los plazos del recurso; (4º) a la existencia de un recurso paralelo en otra jurisdicción. (Laferrière, 1888: p. 390 y sgts.) Estos elementos implican lo siguiente:

1º La primera condición para que el recurso por exceso de poder sea admisible es que la naturaleza del acto atacado sea administrativa. A mayor abundamiento, debe tratarse de actos unilaterales que emanen de autoridades administrativas sujetas a un régimen de poder público. Además, tradicionalmente se exige que tales actos constituyan decisiones ejecutorias (*décision exécutoire*) que causen un perjuicio al administrado (*décision faisant grief*). (Vedel, 1980: pp. 467-469)

A decir verdad, sólo es necesario que una determinada decisión haya sido tomada para utilizar este contencioso: puede que la decisión no sea ejecutoria sino que sea ejecutable (*exécutable*) como una decisión que rechaza una demanda (a las cuales la jurisprudencia les negó el carácter de ejecutoria aunque reconociéndolas como decisiones susceptibles de recursos); o puede que la decisión no sea todavía ejecutoria porque aún no entra en vigor (particularmente por falta de notificación o publicación). De modo que el requisito de una decisión ejecutoria es simplemente un modo de insistir en la existencia de una decisión bastando con que ella implique una modificación en el ordenamiento jurídico vigente, o bien, en el mantenimiento de mismo. (Chapus, 2004: p. 518)

Por otro lado, la idea de una decisión que causa un perjuicio (*décision faisant grief*) tiene sentido en relación a la exigencia de un interés agraviado, de modo que si la decisión impugnada no causa un perjuicio será inadmisibles el recurso por falta de interés. (Chapus, 2004: p. 518)

2º En efecto, la segunda condición propia de este recurso es exigir una determinada *qualité* o aptitud jurídica de la parte, la que debe consistir en un *interés directo y personal en la anulación del acto*, regla consagrada hace mucho por la jurisprudencia. La necesidad del interés se justifica por el principio general del procedimiento “*pas d' intérêt, pas d'action*” (sin interés no hay acción), lo que implica que el atacante necesariamente debe retirar algún efecto útil del juicio. Sin embargo, el simple interés no resulta suficiente, debe ser además *directo y personal*; puede ser pecuniario, material o moral, con tal que toque directamente al autor del recurso, esto para oponerlo al interés general e impersonal que todo ciudadano puede tener en que la Administración encierre sus límites en la legalidad, el cual tiene un carácter público que ningún particular pueden sustituir. (Laferrière, 1888: p. 406)

Al respecto, hay que observar que una decisión discrecional de la Administración nunca puede herir simples intereses, sin embargo, puede herir verdaderos derechos por la manera que se ejercita. Esto en el sentido de que cada uno tiene el derecho a exigir en toda decisión que le toca, que la Administración se pronuncie en las formas de derecho y en los

límites de su competencia, regla que es una garantía común. Así, la idea de un derecho perjudicado, idea madre de todo contencioso administrativo, aparece también en la materia del exceso de poder. (Laferrière, 1888: p. 406)

3° El tercer requisito es que este recurso se introduzca en la *forma y en los plazos* establecidos por la ley. Respecto a la *forma*, el decreto del 2 de noviembre de 1864, para facilitar el acceso al Consejo de Estado a la parte lesionada por el acto administrativo ilegal, autoriza a presentar a ellos mismos sus demandas sin la asistencia de un abogado, aunque de igual modo, tendrán que pagar los derechos de timbre y registro conforme a las reglas generales. (Laferrière, 1988: p. 418 ) Respecto al *plazo*, el recurso no será admisible después de dos meses del día en que la decisión haya sido notificada o publicada. Pero si se dejó pasar, todavía se puede invocar la ilegalidad del acto con el apoyo de un recurso contra otro acto fundado sobre el primero, si éste tiene un carácter reglamentario, o con el apoyo de una petición de indemnidad. (Braibant & Stirn, 2002: p.596)

4° La “*desestimación basada en la existencia de un recurso paralelo*”. Para comprender esta condición hay que situarse en el contexto de que los recursos por exceso de poder dependían del Consejo de Estado, mientras que los “recursos paralelos” dependían de otras jurisdicciones. (Vedel, 1980: p. 481) De modo tal, que el recurso por exceso de poder no es admisible si la parte lesionada por un acto administrativo ilegal puede obtener igual satisfacción ejerciendo un recurso paralelo. (Laferrière, 1888: p. 444) Así por ejemplo, en materia contractual, no podemos ejercer un recurso para exceso de poder contra un contrato porque existe una acción contractual. En materia fiscal, no podemos hacer un recurso para exceso de poder contra el acto de imposición porque levanta del contencioso fiscal. Por último, en materia electoral, no se recurre por exceso de poder contra los resultados de las elecciones, ya que existe un contencioso electoral. (Braibant & Stirn, 2002: p. 595)

Por otro lado, el proceso en cual se ejercita este recurso, tiene la particularidad de ser calificado como un proceso hecho a un acto (*procès fait à un acte*) y no a una parte. La demanda no se dirige contra persona alguna, por lo que no existe defensa de la parte

contraria que es lo característico de los debates contradictorios. La posición del demandado tendrá que ser asumida por el autor del acto o por algún delegado de la Administración Pública, o incluso, por personas civiles que detenten algún interés en su conservación. (Laferrière, 1888: p. 534)

Respecto a la decisión resultante de este proceso, esta puede rechazar el recurso o pronunciar la anulación del acto atacado, nunca podrá reformar el acto ni ordenar ninguna de las medidas que puedan ser consecuencia de la Administración. En relación a los efectos que genera la resolución que falla esta acción, la regla general, de acuerdo al art. 1351 del Código Civil francés, es que la autoridad de cosa juzgada tenga efectos *res inter alias*. Por el contrario, la decisión de anulación produce efectos *erga omnes*, de modo que el acto administrativo no sólo desaparece para las partes sino que también para terceros. (Laferrière, 1888: p. 547) Además la anulación contenciosa produce *efectos retroactivos*, el acto es borrado del orden jurídico como si no hubiese existido jamás, y la administración deberá negar todas sus consecuencias. (Braibant & Stirn, 2002: p. 596)

En resumen, la distinción entre el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción configuró dos vías procesales distintas para el ejercicio de sus respectivos recursos. El recurso por exceso de poder está sometido a un régimen y a una organización jurídica autónoma, por lo que el demandante no podrá utilizar este proceso cuando la naturaleza de su reclamación clasifica en el contencioso de plena jurisdicción. (Laubadere, 1992: p. 408) Sin embargo, nada impide que en una misma demanda se ejerzan conclusiones de anulación por exceso de poder y conclusiones de plena jurisdicción, siempre que exista un grado de conexión entre ambas pretensiones y que además, se ajusten a las reglas de procedimiento respectivas –exigencia de un abogado-. (Vedel, 1980: p. 478)

Esta clasificación, adoptada por la mayoría de la doctrina de su tiempo no quedó exenta críticas. Jèze destacó, que el carácter de la decisión del juez, que fue el criterio clasificador usado por Laferrière, es un elemento secundario que deja a un lado lo fundamental en el acto jurisdiccional: la comprobación operada por el juez en consecuencia de la cuestión de derecho que le es puesta. Por otro, se discutía el verdadero valor práctico

de que ramas diferentes del contencioso levanten procesos jurídicos distintos. (Auby & Drago, 1962: pp. 367 y 368)

## 2. Doctrina de Duguit

Producto de las críticas a la anterior doctrina surgió un nuevo criterio clasificador el que modificó más o menos el fundamento del contencioso-administrativo. Ahora, este surge de un elemento esencial del acto jurisdiccional, la cuestión de derecho levantada por el litigio, ya no en los poderes de decisión del juez, elemento calificado como secundario. La nueva doctrina descansa en la idea de que aquello que le da un carácter particular a la función jurisdiccional, es que el juez debe resolver esencialmente una cuestión de derecho. Será la naturaleza de esa pregunta, que puede ser calificada como objetiva o subjetiva, la que determine el papel, naturaleza y alcance de la decisión del juez. De este modo, pueden surgir sólo dos categorías de "jurisdicciones" o de contenciosos: objetiva o subjetiva. (Auby & Drago, 1962: p. 368)

Abre una *jurisdicción objetiva*, cada vez que la pregunta puesta al juez es una cuestión de derecho objetivo: él va allí cuando el litigio plantea la cuestión de saber si una regla de derecho ha sido desconocida por un acto jurídico o material, o si tal acto atentó contra un estatuto legal aplicable a una persona como consecuencia de un acto, de un hecho o una condición. En él se ubican todos los recursos que sólo plantean preguntas de legalidad, excluyendo cualquier examen a derechos subjetivo. (Auby & Drago, 1962: p. 369)

Por otro lado, abre una *jurisdicción subjetiva*, cuando el juez es llamado resolver una pregunta que concierne a un derecho subjetivo o una situación jurídica particular, que busca si un acto o una artimaña atentó contra este derecho o contra esta situación. Este contencioso engloba esencialmente el contencioso de los contratos y de la reparación. (Auby & Drago, 1962: p. 369)

Sin perjuicio de lo expuesto, hay contenciosos que podría presentar un carácter *mixto*, ya que según los casos, pueden relacionarse con la rama objetiva o subjetiva. Así, el

contencioso de plena jurisdicción, puede relacionarse con la rama objetiva, si el derecho del demandante emana directamente de la ley, subjetiva, si se fundaba en la violación a un derecho subjetivo. (Auby & Drago, 1962: p. 369)

La clave de esta doctrina está, en que es precisamente la naturaleza de la pregunta puesta al juez la que condiciona el carácter de su respuesta. (Laubadere, 1992: p. 406) Es decir, que la naturaleza objetiva o subjetiva de la pregunta, implica necesariamente una respuesta que comparta esa misma naturaleza objetiva o subjetiva, según sea el caso, precisando de ante mano el contenido de cada contencioso. En esta línea de ideas, el hecho que se ubiquen en contenciosos distintos las cuestiones de derechos objetivo y subjetivo, nos lleva a plantear que tal distinción más que fundarse en la naturaleza de la pregunta puesta al juez, descansa en la cualidad para actuar del recurrente. De modo que, si se tiene un interés, sólo se podrán hacer preguntas de derecho objetivo. Por el contrario, si se tiene un derecho podrán hacer preguntas de derecho subjetivo. (Bonnard, 2006: p. 171)

El anterior planteamiento surge de una determinada concepción de derecho subjetivo, en la cual las condiciones de legalidad de un acto administrativo no son materia de derecho subjetivo para los administrados. Esto es, no existe en virtud de la ilegalidad de un acto violación a un derecho subjetivo, porque no hay un derecho subjetivo a la legalidad, ella sólo puede perjudicar un interés. El administrado sólo podrá invocar tal interés y la ilegalidad del acto, para preguntar por la violación a un derecho objetivo, más nunca tal interés bastará para hacer una pregunta de derecho subjetivo. (Bonnard, 2006: p. 171)

Por otro lado, la distinción entre el contencioso objetivo y el contencioso subjetivo, explica una serie de particularidades relativas al régimen aplicable a cada uno de los recursos. Así, la admisibilidad de los recursos objetivos es más ancha que la de los recursos subjetivos, ya que el primero sólo exige un simple interés, mientras que el segundo exige la lesión a un derecho, por lo que las personas interesadas por la solución de un litigio objetivo siempre serán más numerosas que las que plantean una cuestión de derecho subjetivo. (Auby & Drago, 1962: p. 369)

Lo anterior es reflejo de un cambio en el modo de plantear la *qualité* o aptitud jurídica necesaria para abrir un recurso por exceso de poder. Se abandona la idea de un *interés directo y personal en la anulación del acto* al modo de Laferrière, para reemplazarlo por un *interés general por respeto de la legalidad* o como dice Hauriou “*el interés que (el demandante) tienen en la anulación del acto se reconduce al interés de la buena administración*”. (García de Enterría & Martínez-Carande, 1975) Ello implica que el administrado actuará no sólo en virtud de sus intereses, sino que también, como defensor de la legalidad cuyo respeto es interés de todos.

Ahora bien, serán las pretensiones del propio administrado las que determinen el objeto del litigio las cuales dependen en último término del grado de legitimación activa que se posea. En el contencioso objetivo, el recurrente aspira a que el acto administrativo reglamentario o individual que infringió la legalidad sea anulado por el juez, por lo que el objeto del litigio será el acto administrativo, un proceso hecho a un acto. En el contencioso subjetivo por el contrario, el demandante aspira a la obtención de algo de la Administración, como la declaración de existencia de una obligación contractual, la determinación de su importe, modalidades, o bien, la obtención de una indemnización de perjuicios, de modo que el objeto del litigio será esa situación jurídica individual, configurándose la clásica contienda entre partes, la Administración y el demandante. (Laubadere, 1992: p. 406)

Posteriormente, en relación al contenido de la sentencia, hay quienes consideran que el interés exigido para intentar el recurso objetivo es sólo una *condición de admisibilidad* del recurso, por lo que no constituye la *causa pretendi*. La contestación no se refiere a la lesión del interés, sino únicamente a la violación y reparación del derecho objetivo. (Bonnard, 2006: p. 172) Asimismo, Odent considera que el interés es sólo un *requisito de seriedad* del recurso, lo que en el proceso se ventila nada tiene que ver con ese interés sólo se limita al control objetivo de la legalidad del acto, es por ello, que la contestación se refiere únicamente al derecho objetivo y no a la lesión del interés. (García de Enterría, 2000: p. 95) Por el contrario, el derecho exigido para ejercer un recurso de plena jurisdicción es tanto una *qualité* para actuar como el objeto de la discusión, por tanto, la

contestación debe referirse necesariamente a la lesión del derecho subjetivo. (Laubadere, 1992: p. 406)

Finalmente respecto a los alcances de la autoridad de cosa juzgada de las sentencias dictadas en cada contencioso, con efecto *erga omnes* en el contencioso objetivo, con efectos *inter alias* en el contencioso subjetivo. (Auby & Drago, 1962: p. 369)

Pues bien, la claridad de fundamento empleado en esta clasificación logró posicionarse como la doctrina mayoritaria, desplazando la clasificación de Laferrière. En efecto, muchos autores modernos, entre ellos, Hauriou, Jèze, Bonnard, Auby y Drago, acogieron esta doctrina. (Laubadere, 1992: p. 411) De singular importancia es la distinción de estos últimos, ya que combinan la clasificación de Laferrière y la de Duguit, dejando a la vista, el modo en que estas clasificaciones se relacionan.

### 3. Doctrina de Auby y Drago

Estos autores configuraron un *contencioso de la légalité* (legalidad) y un *contencioso des droits* (de derechos), partiendo del examen de la pregunta litigiosa conforme a la clasificación Duguit, el que distingue entre un contencioso objetivo y un contencioso subjetivo, para luego subdistinguir entre diversos procedimientos jurídicos con arreglo a la extensión de los poderes del juez, según la clasificación de Laferrière. De modo que, tanto el contencioso de la legalidad u objetivo como el contencioso de los derechos o subjetivo, puede contar con poderes declarativos, de anulación o de plena jurisdicción. (Auby & Drago, 1962: p. 370)

En el *contencioso de la legalidad u objetivo*, el juez primero ve su poder limitado a una declaración simple sobre la legalidad de un acto administrativo, configurándose un *contencioso de la declaración*. Luego para reparar la ilegalidad del acto, a través de un recurso por exceso de poder, es dotado con poderes de anulación, caso en el cual, del *contencioso objetivo* surge un *contencioso de anulación*. Todavía el juez podría ordenar

diversas reparaciones y restituciones postuladas por la aplicación de la legalidad, surgiendo con ello un *contencioso de plena jurisdicción*. (Auby & Drago, 1962: p. 371)

Por otro lado, en el *contencioso de los derechos o subjetivo* debe existir una violación a un derecho subjetivo, dónde hará falta no sólo la anulación del acto administrativo que causó la violación, sino que también, llegado el caso, modificarlo o reemplazarlo para conseguir su restauración. Para ello es necesario un recurso de plena jurisdicción, el que habilita al juez para pronunciarse sobre las cuestiones de hecho y de derecho, caso en el cual del *contencioso subjetivo* surge un *contencioso de plena jurisdicción*. (Bonnar, 2006: p. 171) (Auby & Drago, 1962: p. 371)

Sin perjuicio de los posibles resultados que podrían surgir de combinar ambas clasificaciones, lo más común es que la distinción formal entre el contencioso por exceso de poder y de plena jurisdicción se identifique con la distinción material que distingue entre contencioso objetivo y contencioso subjetivo respectivamente. (Bonnar, 2006: p. 671) Esta ha sido la tendencia seguida por autores como Laubadere o Chapus, entre otros.

#### 4. Doctrina de Chapus

Esta última doctrina finalmente logra establecer con precisión cual es el contenido de cada contencioso administrativo. A diferencia de la clasificación de Auby y Drago, este autor parte de la base establecida por Laferrière distinguiendo entre un contencioso de anulación y otro de plena jurisdicción, para luego “alumbrar” el contenido de cada uno de ellos estableciendo el objeto del litigio conforme a la clasificación de Duguit. Obteniendo como resultado de la interacción de estas doctrinas un *contencioso objetivo o por exceso de poder* y un *contencioso de plena jurisdicción: subjetivo u objetivo*. (Chapus, 1988: p. 501-502)

Pues bien, el *contencioso por exceso de poder* tiene como principal instrumento el llamado recurso por exceso de poder que es aquel por el cual se le pide al juez la anulación de una decisión administrativa en razón de su ilegalidad. Este recurso presenta las

siguientes características: es *objetivo*, en el sentido de que entrega una respuesta a una pregunta de derecho objetivo; es de *utilidad pública*, porque la legalidad es un bien de todos, de modo que el demandante actúa en función de su propio interés y al mismo tiempo como defensor de la legalidad; finalmente, es de *orden público*, lo que significa específicamente que no se puede renunciar o desistir de su ejercicio. (Chapus, 1988: p. 502)

Por otro lado, el *contencioso de plena jurisdicción* debido a su contenido heterogéneo o mixto se puede relacionar con la rama objetiva o subjetiva: será un contencioso *objetivo* en la medida en que los recursos ejercidos sólo formulen una pregunta de legalidad; o bien, será un contencioso *subjetivo* cuando los recursos tienden al reconocimiento de un derecho subjetivo. (Chapus, 2004: p. 223) De modo que no obstante la potencial amplitud de los poderes de decisión del juez, lo que éste efectivamente puede hacer depende en último término de lo que le es pedido.

Pues bien, son materias propias de un *contencioso (subjetivo) de plena jurisdicción* las relativas a la *responsabilidad extracontractual de la Administración* y el *reconocimiento de derechos contractuales* (por ejemplo, el derecho a conservar una situación contractual a la que la administración puso fin en violación de disposiciones contractuales). (Chapus, 2004: p. 224) Esto implicó actualizar la formulación de las materias contenciosas identificadas por Laferrière, quien se refería a la primera al hablar de las *reclamaciones de indemnización de perjuicios por hechos o faltas imputables al Estado o a sus agentes, que impliquen obligaciones pecuniarias nacidas de otras fuentes de las obligaciones como cuasi-contratos o cuasi-delitos*” e identificaba a las segundas al hablar de los *contratos que interesan a la marcha de los servicios públicos, de los cuales resulta un crédito contra el Estado*.

Ante tales materias el juez administrativo generalmente es recurrido para hacer algo más que anular un acto ilegal de la Administración. Por ejemplo, ante hechos o faltas imputables al Estado o a sus agentes, el recurrente demandará no sólo la anulación de la decisión por la cual la Administración le negó la indemnización requerida (ya que es necesario agotar primero la vía administrativa ante de hacer uso de la vía jurisdiccional)

sino que además, la condena explicita a la reparación del perjuicio que se le ha causado. Para resolverlo, el juez tendrá que conocer la realidad y extensión del daño; existencia de una relación de causalidad suficiente entre el daño y el hecho presentado como dañoso; imputabilidad de este hecho a la persona a la que la reparación es pedida y finalmente, cual es la forma de reparación que hay que conceder. Situación similar acontese en materia contractual. (Chapus, 2004: pp. 224-225)

La connotación subjetiva de este contencioso no le impide al juez administrativo conocer sobre cuestiones de legalidad que puedan plantearle los administrados. Así por ejemplo, puede suceder que el demandante, en materia de responsabilidad, se contente nada más que con la nulidad del acto que le nego la indemnidad, o bien, con la nulidad de la decisión que ha atentado contra sus derechos contractuales.

El hecho que el administrado sólo pretenda la anulación del acto no transforma al recurso de plena jurisdicción en un recurso por exceso de poder. En efecto, el juez administrativo de igual modo tendrá que hacer algo más que sólo examinar la legalidad del acto, como analizar si el recurrente tiene derecho a la indemnidad negada (apreciar la realidad del perjuicio y la suficiencia de la relación de causalidad), o bien, si las cláusulas contractuales han sido efectivamente violadas. De modo que cuando hablemos de poderes de “plena jurisdicción” nos estaremos refiriendo a que el juez recurrido tiene facultades que van más allá de la simple anulación del acto administrativo ilegal. (Chapus R, 2004: p. 224)

Por otro lado, en el *contencioso (objetivo) de plena jurisdicción* encontramos una serie de recursos de naturaleza objetiva, los cuales han sido ubicados en este contencioso por diferentes motivos: unos, porque la materia contenciosa impugnada implica reconocer un derecho a favor del administrado que emana de la ley, (es lo que Laferrière llamaba *obligaciones pecuniarias del Estado que emanan de otras fuentes de las obligaciones, en la especie, de la ley*) los que son en esencia *recursos objetivos que concluyen en una condena pecuniaria*”; otros, llamados *contenciosos especiales* debido a que los textos normativos que rigen las materias allí comprendidas le ha entregado al juez administrativo poderes que va más allá de la simple anulación, los que se traducen habitualmente en poderes para

*reemplazar* las decisiones deferidas por las decisiones propias. (Chapus, 2004: p. 226) Este contencioso se puede desglosar en dos categorías de *recursos*:

La primera categoría comprende a los *recursos que concluyen en una condena pecuniaria*. Estos se presenta cuando una persona tiene o aspira a un *derecho sobre una cierta suma de dinero por aplicación de disposiciones legislativas o reglamentarias*, tales como atribución de indemnizaciones para funcionarios de diversos órdenes; atribución de subvenciones o de primas a la construcción. El cual puede ser tratado como un recurso objetivo: en el caso que la Administración haya rechazado la petición de atribución de tales sumas, de modo que el asunto sometido a la decisión del juez sólo sea responder respecto a la legalidad de la decisión negativa. O bien, puede ser tratado como un recurso subjetivo (exigiéndole la intervención de un abogado): si además del pronunciamiento sobre la legalidad del acto se pretende la condena de la administración al pago de las sumas negadas. Esto porque el demandante le pide al juez el uso de un poder del que dispone sólo en materias de plena jurisdicción. (Chapus, 2004: p. 227)

La segunda categoría comprende a los llamados “*contencioso especiales*”. Entre ellos encontramos los siguientes: el *contencioso electoral* (el juez puede rectificar los resultados proclamados por la administración y modificar el nombramiento de los candidatos elegidos), el *contencioso fiscal* (el juez puede modificar el importe del impuesto colocado sobre la carga del contribuyente), el *contencioso de la instalación clasificadas para la protección del medio ambiente* (el tribunal administrativo puede otorgar la autorización de explotar, negada por el prefecto, o modificar las condiciones de autorización), o todavía *el contencioso de los edificios que amenaza arruina* (mientras que el alcalde ha prescrito trabajos de reparación, el juez puede ordenar la demolición del edificio). (Chapus, 2004: p. 227-228)

##### 5. Coexistencia entre el recurso por exceso de poder y el de plena jurisdicción

El hecho que el recurso por exceso de poder sea distinto al recurso de plena jurisdicción no fuerza al administrado a presentar por separado, ante el juez administrativo,

las pretensiones propias de cada contencioso. Esto no quiere decir que ambos recursos puedan ser ejercidos en forma conjunta, muy por el contrario sólo un único recurso es admitido. Tampoco implica que el recurso por exceso de poder sea absorbido por el recurso de plena jurisdicción o el fenómeno inverso. Es simplemente afirmar la coexistencia de ambas clases de recursos ante determinadas materias contenciosas. (Chapus, 2004: p. 667)

En general, los casos de coexistencia se pueden agrupar en tres situaciones: aquellas en que el recurso por exceso de poder esta abierto frente a actos separables de operaciones propias de un recurso de plena jurisdicción; aquellas en que un recurso de plena jurisdicción se puede sustituir por un recurso por exceso de poder y; los casos en que el recurso por exceso de poder es reemplazado por un recurso de plena jurisdicción. (Chapus, 2004: p. 668)

El primer caso comprende la teoría de los llamados *acte détachables*. En un principio, existía la noción de que todas las decisiones que precedían a operaciones propias de un recurso de plena jurisdicciones eran vistas como un “todo indivisible”. Además, producto de que el exceso de poder se consideraba una “acción subsidiaria” a la acción de plena jurisdicción, la presencia de esta última excluía la posibilidad de ejercer la primera. Luego, con los cambios jurisprudenciales se reconoce que ciertas decisiones inicialmente “incorporadas” en los contenciosos electorales, fiscales y contractuales, pueden y deben ser separadas de tales operaciones. Permitiendo con ello que los interesados puedan ejercer recursos por exceso de poder contra estas decisiones separables, prescindiendo de que la contestación final pueda ser objeto de un recurso de plena jurisdicción. (Chapus, 2004: pp. 668-670)

El segundo caso en que el recurso por exceso de poder puede ser ejercido en lugar de un recurso de plena jurisdicción, surgio a partir de la jurisprudencia de *Lafage* también conocido como el *contencioso pecuniario de la Administración Pública*. Este se presenta cuando fucionarios o agentes públicos por actos ilegales de la Administración han sido privados de sus remuneraciones o indemnizaciones, quienes debido a los elevados gastos de la intervención de un abogado, pierden todo interés en la vía contenciosa. En efecto, la

decisión con contenido pecuniario es una materia propia de un contencioso (objetivo) de plena jurisdicción. Sin embargo, con el fin de otorgar una buena administración de justicia, se admite en estos casos sustituir el pleno contencioso por el exceso de poder siempre que la cuestión sometida al juez sea sólo la legalidad de la decisión, de modo que el recurrente no pretenda más que la nulidad del acto. (Chapus, 2004: p. 700)

La tercera y última situación plantea lo siguiente: ¿una decisión que tiene consecuencias pecuniarias, se transforma en una decisión definitiva por no ejercer a tiempo un recurso por exceso de poder? Luego, ¿es posible sustituir un recurso por exceso de poder, que es en realidad inadmisibile por estar fuera de plazo, por un recurso de plena jurisdicción a través de la cual se pretende obtener la condena adeudada por la Administración? (Chapus: 2004: p. 709) Hay que distinguir tres hipótesis:

La primera se presenta en los casos en que la *decisión no tiene directamente un objetivo pecuniario*. No obstante, tal acto ilegal produce consecuencias dañosas en el recurrente, por ejemplo: la revocación de un funcionario o la negativa de un permiso de construcción. La segunda hipótesis se da cuando la *decisión no tiene exclusivamente un objeto pecuniario*, por ejemplo: otorgar vacaciones de un funcionario sin remuneración o suspensión de un funcionario con deducción de una parte a su remuneración. En ambas prevalece la ilegalidad de la decisión de modo que el recurrente podrá ejercer un recurso de plena jurisdicción, pretendiendo la indemnización de los perjuicios, o bien, el pago de la remuneración adeudada. (Chapus, 2004: pp. 709-710)

Pues bien, la situación recién expuesta implica que debido a que la decisión de la Administración, por no contener directamente un objeto pecuniario a favor del administrado, se impugna regularmente por vía de un recurso por exceso de poder. Sin embargo, por las consecuencias pecuniaria que estas materias implican se admite la posibilidad de ejercer un recurso de plena jurisdicción en reemplazo del recurso por exceso de poder, cuando el ejercicio de este último sea inadmisibile por estar fuera de plazo.

La tercera y última hipótesis, es cuando la decisión sólo tiene un objeto pecuniario, por ejemplo: negativa de primas a la construcción, negativa o retirada de una subvención, negativa de concesión de una pensión, la concesión de una pensión insuficiente, etc. Recordemos que tales materias son propias de un recurso (objetivo) de plena jurisdicción, las cuales pueden ser impugnadas, dependiendo de las pretensiones de los recurrentes, a través de un recurso por exceso de poder, o bien, por medio de un recurso de plena jurisdicción. En efecto, si el demandante ejercer este último invocando nada más que la ilegalidad de la decisión definitiva pretendiendo la recuperación de las sumas perdidas, el recurso de plena jurisdicción aparece como un *sustituto exacto* del recurso por exceso de poder. Tendrán la misma causa jurídica y acabaría en el mismo resultado práctico. Si por el contrario, el interesado reclama la condena de la administración a una indemnidad que corresponde a un perjuicio distinto del representado por las sumas de dinero de las que ha sido privado, el recurso de plena jurisdicción no constituirá un equivalente exacto al recurso para exceso de poder. (Chapus, 2004: p. 710)

Lo expuesto implica concluir que, con la excepción de los actos separables, la coexistencia de recursos contenciosos administrativos se presenta ante aquellas decisiones de la Administración que poseen o implican consecuencias pecuniarias. Donde el recurrente puede utilizar un recurso por exceso de poder simplemente porque tales consecuencias patrimoniales emanan de una decisión de la Administración. O bien, puede utilizar un recurso de plena jurisdicción debido a que el destinatario del acto o es considerado como el titular de un derecho sobre cierta suma de dinero (ante decisión con un objeto exclusivamente pecuniario), o es considerado titular de un derecho a la indemnización de los perjuicios por las consecuencias dañosas provocadas por la Administración (ante decisión sin objeto pecuniario), o bien, es un funcionario de la Administración que tiene un derecho sobre una suma de dinero a título de remuneración (ante decisión que tiene parcialmente un objeto pecuniario).

## CAPITULO II: OTROS CONTENCIOSOS-ADMINISTRATIVOS COMPARADOS. PRINCIPALES SISTEMAS

### 1. Contencioso-Administrativo subjetivo con poderes de plena jurisdicción en España

En España existe un contencioso administrativo orientado hacia la protección de todas las posiciones jurídicas subjetivas por mandato explícito del artículo 24 de su Constitución, la que señala que *“todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”*. (García de Enterría, 2000: p. 101) Además este contencioso es siempre de plena jurisdicción, ya que en él, en la medida de la legitimación activa que posea, se pueden ejercer la totalidad de las pretensiones que autorizan el artículo 31 LJCA. (Parejo, 2004: p. 141)

Pues bien, la connotación subjetiva de este sistema se materializa en que el objeto de todo proceso contencioso administrativo es siempre enjuiciar las pretensiones que deduzca el recurrente, excluyendo *a limine* cualquier construcción posible de un proceso al acto. (García de Enterría, 2000: p. 102) Tales pretensiones deben ir acompañadas de un interés legítimo, elemento suficiente para que cualquier persona física o jurídica acceda al orden jurisdiccional (arts. 19 y 20 de la nueva Ley). (Bermejo, 1998: p. 233)

De todas las pretensiones consagradas por la LJCA sólo destacaré las señaladas en el artículo 31, las que hacen referencia a la anulación del acto administrativo y a la indemnización de los perjuicios derivados de este. Ejercitables, cada una de ellas, por medio de una acción de impugnación, y de un recurso de indemnización de daños y perjuicios:

El art. 25.1 LJCA, consagra tanto la *acción de impugnación*, como los actos administrativos impugnables, señalando que *“el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública (...) que producen indefensión o perjuicio*

*irreparable a derechos o intereses legítimos*”. (Basteiros, 2003: p. 137) Los plazos para interponerla son de dos meses, si es un acto administrativo expreso, y seis meses, si son un acto administrativo presunto (art. 46 LJCA).

A través de ella, se pueden ejercer tanto *pretensiones de anulación* (art. 31.1 LJCA) como de *responsabilidad por daños derivados del acto anulado* (art. 31.2 LJCA). Con la primera, “*el demandante podrá pretender la declaración de no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación*”. (Basteiros, 2003: p. 137) Con la segunda, el recurrente podrá pretender la reparación de los daños, pero sólo en el evento que tales daños sean una consecuencia directa del acto anulado por la sentencia, como una *vía accesoria* a la anulación. Si ella no es utilizada por el administrado, éste deberá instarla, abriendo una nueva, desde el principio, reclamando a la Administración antes de que prescriba la acción, esto es, antes del año de haberse dictado la sentencia definitiva (art. 142.4 LRJPA). (González, 1998: p. 325)

En efecto, el art. 31.2 LJCA consagra la pretensión del “*reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios*”. Esta última generalmente se presenta como una pretensión complementaria de las demás acciones, aunque también puede plantearse con autonomía, como lo ha reconocido la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2003. (García, 2009: p. 86)

Sin perjuicio de que se ha sostenido que, por regla general, se requiere de la titularidad de un interés legítimo, la pretensión indemnizatoria presupone inexcusablemente la afirmación de que se tiene derecho a la misma, ya que la lógica del propio ordenamiento así lo impone. Esto aún cuando ya no existe la referencia explícita al derecho subjetivo que antes hacía el antiguo art. 42 en relación con el 28.2 de la Ley de 1956. (González, 1998: p. 325)

Finalmente, los efectos de la resolución que falla una acción contenciosa de anulación, dependerán del alcance que tuvo el acto anulado. La regla general es que produzca efectos para todas las personas afectadas, ya sea, un único sujeto, o bien, una

pluralidad indeterminada de personas. No obstante, si se planteó una pretensión de reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada, la resolución sólo producirá efectos entre las partes. (Art. 72 de LJCA)

## 2. Contencioso-administrativo de derecho público y contencioso-administrativo de derecho privado en Alemania

En el contencioso administrativo alemán existe una separación orgánica de las competencias que corresponde a cada jurisdicción basada en la distinción material de los contenciosos administrativos de derecho público y de derecho privado. (Bonnar, 2006: p. 219) La que se sustenta en la clausula general del artículo 40 VwGO, que señala que *“la vía judicial administrativa procede en todos los litigios de derecho público que no sean de naturaleza constitucional, salvo que sean asignados por una ley federal a otro tribunal”* y *“para los derechos de naturaleza patrimonial (...) como la indemnización proveniente de la violación o una obligación de derecho público que no tiene por causa un contrato administrativo, es procedente la vía jurisdiccional ordinaria”*. De esta forma, pueden impugnarse ante los tribunales administrativos todo litigio de Derecho Público cuyo conocimiento no se atribuya expresamente a otro tribunal. (Bachof, 1958: p. 302) Mientras que todo lo que se relacione con la protección del patrimonio de los particulares, incluyendo los actos en los cuales es la propia Administración quien actúa como persona privada, ya sea suscribiendo contratos o en litigios sobre responsabilidad, queda radicado entre las competencias de los tribunales ordinarios. (Capitant, 2009: p. 103)

Ahora bien, para abrir una vía contencioso administrativa será necesario, junto a que la materia impugnada sea de Derecho Público, que el recurrente sea titular de un derecho lesionado por Administración. Así lo dispone el art. 19.4 de la LF el que señala que *“toda persona cuyos derechos sean lesionados por el poder público podrá recurrir a la vía judicial”*. No obstante la clara referencia a los derechos, se discute si dicha noción comprende o no, a los *intereses jurídicamente protegido*. (Bachof, 1958: pp. 304-305) Para la doctrina dominante, que sigue a R.v. Ihering y G.Jellinek, tal disposición sólo protege las lesiones que los ciudadanos sufran en sus derechos. Para otros, como Forsthoff y Bachof, todos los intereses jurídicamente protegidos han sido elevados al rango de derechos

públicos subjetivos por lo que éstos, también se entienden incorporados en dicha disposición. (Blanke, 2009: pp. 28-29)

Pues bien, aplicando lo expuesto, toda acción contenciosa administrativa condiciona su admisibilidad a la presencia de una lesión jurídica originada por la ilegalidad del acto administrativo que se impugna, técnica que ha sido empleada para asegurar que el contencioso-administrativo sólo sirva para el resarcimiento de los derechos de los particulares, sin trascender a un control objetivo de la legalidad. (González, 1993: p. 223) De este modo los reglamentos no son susceptibles, por regla general, de una acción ante el juez administrativo. (Capitant, 2009: p. 105)

Respecto a las acciones consagrado en el modelo alemán, sólo me interesa destacar la acción de impugnación (*Anfechtungsklage*) y la acción obligacional (*Verpflichtungsklage*), ambas ejercitables a través de procedimientos que comparten el mismo nombre, los cuales, pueden ampliarse a la acción prestacional general (*Leistungsklage*), mediante la aplicación del 40 VwGO y del 19.4 de la LF. (Capitant, 2009: p. 102)

Las *acciones prestacionales o de condena (Leistungsklagen)* se utilizan por el particular para pretender que el Tribunal condene a la Administración a realizar una conducta positiva y conceder con ello, la prestación requerida. (Barnés, 1993: pp. 81 y 83) Presenta dos variantes:

- a. La *acción obligacional (Verpflichtungsklage)*, que tiene por objeto condenar a la Administración a que dicte un acto administrativo (art.42.1 VwGO). Esta presupone que el actor del recurso hace valer un derecho que le corresponde, derecho a que se dicte un acto administrativo, el cual ha sido lesionado como consecuencia de la denegación u omisión del acto. La acción se presenta así, tanto si la autoridad ha rechazado la solicitud de realizar un acto determinado (*Versagungsgegenklage*), como si ha permanecido inactiva (*Untätigkeitsklage*). (Bachof, 1958: p. 310)

- b. La *acción prestacional general (Leistungsklage)*, no tiene un objeto predefinido, de modo que es utilizada para ejercer todas las pretensiones que no calzan en las demás acciones, siempre que no implique la dictación o impugnación de un acto administrativo (art. 43.2 VwGO). Por medio de ella se ejercen pretensiones indemnizatorias frente a la Administración Pública, así como se persiguen la responsabilidad administrativa del Estado. (González, 1993: p. 240 y 243)

Por otro lado, las *acciones de anulación o de impugnación (Anfechtungsklage)* pretenden la anulación de un acto administrativo de gravamen (art.42.1VwGO). Presupone, que el actor impugna una obligación impuesta por un acto administrativo, con la afirmación de que dicho acto lesiona sus derechos. Sólo después de verificar el real y efectivo perjuicio a los derechos del particular, a consecuencia de la ilegalidad del acto, el juez administrativo queda habilitado para examinar la conformidad del acto con la legalidad objetiva, quien podrá rechazar la demanda o anular total o parcialmente el acto administrativo con efectos “*ex tunc*”. (González, 1993: pp. 194 -195)

Sin perjuicio de lo anterior, hay casos en los cuales excepcionalmente se le entregan poderes al juez que van más allá de la anulación, fundados principalmente en motivos de economía procesal. Entre ellos, el artículo 113.3 VwGO, señala que “*si junto a la anulación de un acto administrativo el demandante puede además pedir una prestación, entonces se condena a ésta en el mismo proceso*”. Es decir, se produce una acumulación entre una acción de anulación y una acción prestacional general. Posibilidad que se presenta en dos casos:

- a. En los que resulta imprescindible la anulación del acto para poder recibir una prestación, ya que ésta va asociada y se deduce de la anulación, como por ejemplo, en el caso de anulación del acto que separa a un funcionario de sus funciones, que sirve de base para luego obtener el pago, y;
- b. En los que se presenta una suerte de pretensión de superación o de restablecimiento, la que se ejercita a consecuencia de la previa acción de anulación para la superación

de las consecuencias del acto impugnado y anulado por el tribunal. (González, 1993; p. 200)

Tanto la acción de anulación, como la de condena, son ejercitables en el plazo de un mes (74.2 y 58.2 VwGO). Para poder interponer la acción por inactividad, el recurrente debe esperar un tiempo razonable –al menos tres meses- siempre que no concurra alguna circunstancia especial que justifique un plazo más breve (75 VwGO). (Barnés, 1993; p. 84)

La elección de cualquiera de estas acciones depende de cual de ellas responde de forma más idónea a la “*necesidad de protección jurídica subjetiva*”, de acuerdo a las pretensiones del recurrente. De este modo, lo que hay que examinar es si la acción de anulación, cualquiera de sus variantes, basta para entregar una correcta protección jurídica, caso en el cual, se hará uso de ella. Sino, se utiliza un medio procesal distinto (*Leistungsklagen*) el que persigue directamente la condena de la Administración a realizar una determinada conducta, la que puede implicar la dictación de un acto administrativo (*Verpflichtungsklage*) o la realización de otro tipo de actividad (*Leistungsklage*). (González, 1993: p. 189-201)

En el fondo la idea que subyace en este sistema es que la condena deje de ser, por regla general, un medio anexo a la anulación como medio de cumplimiento de sus consecuencias. De ahí el surgimiento de la acción de obligación (*Verpflichtungsklage*), no como extensión de la acción de anulación (*Anfechtungsklage*), sino como género específico, reflejo de la adaptación entre la necesidad de protección jurídica y los medios procesales. (González, 1993: p. 192-193)

### 3. Contenciosos-administrativos de los derechos subjetivos y contencioso administrativo de los intereses legítimos en Italia

El sistema italiano de justicia administrativa se estructura en base a la posición jurídica subjetiva del recurrente dividiéndose en dos contenciosos administrativos: uno orientado hacia la protección de los *derechos subjetivos*, confiada a los Tribunales ordinarios; otro dirigido a la protección de *intereses legítimos*, confiada al Consejo de

Estado, con la excepción de los casos de *jurisdicción exclusiva* dónde el juez administrativo también conoce sobre los derechos de los recurrentes en ciertas materias contenciosas. (Domenichelli & Santinello, 2011: p.1) El principal criterio de reparto de competencias entre una y otra jurisdicción es la posición jurídica del recurrente, seguida por la atribución de ciertas materias ligadas a posiciones de derecho subjetivos, que se atribuyen al juez administrativo. (Fernández, 2001: p. 518)

Pues bien, en cuanto a la función que le corresponde a los Tribunales ordinarios como protectores de los derechos subjetivos, esta se reduce al conocimiento de *acciones de resarcimiento* dirigidas a reparar los daños ocasionados por actos ilegítimos de la Administración, pero sin poder anular el acto ilegal, ni reformar las decisiones adoptadas por la Administración. (Lessona, 1954: p. 105)

Por otro lado, el Consejo de Estado juez natural de los intereses legítimos, se rige por una suerte de clausula general contenida en el art. 7, párrafo 1, del nuevo Código de Proceso Administrativo italiano ( Decreto Legislativo nº 104 de 2010) el que señala que la jurisdicción contenciosa administrativa se dedica a “*la controversia, en la que se enfrentan a la cuestión de los intereses legítimos y, en ciertas materias por ley, a los derechos individuales en relación con el ejercicio o no ejercicio del poder administrativo, sobre las medidas, actos, acuerdos o actuación que pueda suponer el ejercicio de ese poder, aunque sea indirectamente, celebrados por las Administraciones Públicas*”. Luego, las diversas materias contenciosas son distribuidas en tres clases de jurisdicciones: las controversias relativas a actos, medidas u omisiones son atribuidas a la *jurisdicción general de legitimidad*; los acuerdos o actuaciones se entregan al conocimiento de la *jurisdicción exclusiva*, y; por último, ciertas materias determinadas por ley y por el art. 135 del CPA se conceden a la *jurisdicción de mérito*. (Domenichelli & Santinello, 2011: p. 3)

A la *jurisdicción general de legitimidad* tradicionalmente se le atribuye el conocimiento sobre la ilegalidad de un acto administrativo derivando en *la anulación total o parcial del acto impugnado*. No obstante, desde la dictación de la sentencia núm. 500/1999 que aceptó por primera vez la tutela resarcitoria de los intereses, posibilidad

expresamente reconocida por el legislador en la ley 205/2000, se extienden sus competencias al conocimiento de *acciones de resarcimiento* por daños ocasionados a intereses legítimos y otros derivados del derecho de propiedad, incluyendo los casos en que se introduce en *forma autónoma* (art. 7, párrafo 4, CPA). De modo que el juez de ésta jurisdicción además de anular el acto impugnado puede condenar al resarcimiento de los daños provocados por lesión a intereses legítimos. (Cartei & Gardini, 2005: p. 431)

Con la *jurisdicción exclusiva*, el juez conoce sobre ciertas disputas que se reservan en forma “exclusiva” a la competencia del juez administrativo. Siempre que se trate de materias expresamente previstas por ley dónde surjan *conflictos entre los derechos de los sujetos y el ejercicio del poder administrativo*. Los alcances de esta jurisdicción se definen por los artículos 33 y 34 del Decreto-ley 80/1998, el art. 7 de la ley 205/2000, los principios constitucionales absorbidos por el nuevo código de procedimiento administrativo, el reconocimiento estructural del art. 133 CPA y los casos en que esta jurisdicción específicamente se aplica. En ella, el juez administrativo tiene *plenas competencias*: puede anular, así como condenar por daños y perjuicios injustos derivados del ejercicio ilegal de la actividad de la Administración o, él de su no ejercicio. (Domenichelli & Santinello, 2011: p. 6)

Por último, con la *jurisdicción de mérito* el juez administrativo ejerce el poder más ancho. Sus facultades se extienden hasta tomar incluso el lugar de la Administración: *adoptando una nueva ley, modificando o reformando la ley impugnada* (art. 7, párrafo 6, CPA). Además puede conocer, con fines de indemnización, los litigios en los que se discute una cuestión de derechos individuales. (art.7, párrafo 5, CPA) Sin embargo, debido a que se configura en forma esporádica y extraordinaria, hoy es considerada un vestigio histórico. (Domenichelli & Santinello, 2011: p. 7)

Ahora bien, de todos los medios de defensa contra la Administración Pública consagrados en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo sólo destacaré la acción de condena y la acción de anulación, ejercitables de forma autónoma, por regla general, o conjuntamente sólo en materias de jurisdicción exclusiva y en los casos expresamente

previstos en el art. 30, párrafo 1, del CPA. (Capizzi, 2011: p.13) Variando la jurisdicción que toma conocimiento de ellas de acuerdo a las materias impugnadas.

La acción de condena (*azione di condanna*) consagrada en el art. 30 del CPA, va dirigida a reparar *los daños y perjuicios derivados del ejercicio ilegítimo de la administración o de la falta de ejercicio requerido*. Orienta su protección tanto a la lesión de derechos subjetivos como a intereses legítimos, en cualquiera de las jurisdicciones que le corresponden al juez administrativo. A través de ella se puede obtener incluso –en los casos en que exista lesión a derechos individuales- la adopción de medidas específicas de compensación en la forma establecida en el art. 2058 del Código Civil. (Art. 30.2 CPA)

Por su parte, el art. 29 del CPA establece una acción de anulación (*azione di annullamento*) que es *la acción de deshacer por violación a la ley, incompetencia o abuso de poder que se propone en el plazo de sesenta días*. Se ejerce en forma independiente, sin perjuicio de que en algunos casos expresamente exceptuados, puede acompañarse con una acción de condena. De no ser así, el recurrente podrá intentarla en otro procedimiento siempre que sea dentro *del plazo de ciento veinte días desde la aprobación de la resolución* (art. 30, párrafo 5, CPA).

En conclusión, si bien el modelo italiano en estos últimos años se han orientado a alinear las competencias de la jurisdicción de legitimidad y de la jurisdicción exclusiva, debido a que en ambas es posible ejercer tanto acciones de anulación como acciones de resarcimiento conjunta o separadamente, según sea el caso, el *modelo único de un tribunal de plena jurisdicción* no se ha establecido en su totalidad debido a que la competencia general de legitimidad aún conserva gran parte de su carácter original de impugnación. (Domenichelli & Santinello, 2011: p. 6)

### CAPITULO III: RECEPCIÓN DE LAS DOCTRINAS FRANCESAS EN EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CHILENO

#### 1. Posturas de la doctrina nacional ante las clasificaciones francesas

A decir verdad, la distinción entre acciones de anulación y de plena jurisdicción no es muy acogida en la doctrina chilena. Un número muy reducido de autores, entre ellos, Pierry, Daniel, Oelckers, Moraga y Cordero, hace algún tipo de referencia al tema adhiriendo a esta clasificación. Otros, como Bermúdez y Valdivia, a pesar de que la reconocen, le restan valor o importancia práctica. (Pierry, 1980: p. 259) (Daniel, 1976: p. 60) (Oelckers, 1976: pp. 12-13) (Moraga, 2005: p. 106) (Cordero, 2005: p. 409) (Valdivia, 2009: p. 869) (Bermudez, 2010: p.115)

Pues bien, el sector que aplica esta clasificación reconoce dos clases de recursos: por un lado, un recurso de *anulación u objetivo*, el que tiene por objeto la anulación de un acto administrativo ilegal y no la reparación de un perjuicio producido a un particular, y por otro; un recurso de *plena jurisdicción o subjetivo*, a través del cual se pretende tanto la anulación del acto como la reparación de los perjuicios. (Pierry, 1980: p. 259)

A mayor abundamiento, la acción de anulación o por exceso de poder es principalmente un medio de control del principio de legalidad. (Daniel, 1976: p. 60) De modo que si la Administración se escapa de su marco jurídico nace en el particular un derecho a impugnar la decisión administrativa que afecta su esfera personal por la vía del recurso de nulidad. El objeto del litigio consistirá en determinar si una disposición del ordenamiento jurídico ha sido o no violada por los actos de la Administración, esto es, una cuestión de derecho objetivo. Ante lo cual el juez administrativo ve restringidas sus facultades a la simple declaración de nulidad del acto ilegal o a la confirmación de éste. (Oelckers, 1976: pp. 12-13) La que producirá efectos *erga omnes*, si la resolución acepta el recurso, o efectos relativos, si lo rechaza.(Moraga, 2005: p. 116)

La acción de plena jurisdicción, por su parte, persigue la reparación de un daño ocasionado a un derecho subjetivo como consecuencia de la actividad jurídica o material de la Administración. (Cordero, 2005: p. 409) Para lo cual será necesario, según sea el caso, la declaración del derecho que se reclama, la modificación del acto o su anulación, o incluso la indemnización de los perjuicios causados. (Daniel, 1976: p. 60) Esta amplitud de poderes se manifiestan fundamentalmente en asuntos de orden pecuniario: como materias relacionadas con contratos, responsabilidad de la Administración y operaciones creadoras de derechos y obligaciones -como impuestos, reclutamientos, etc-. (Pierry, 1982: p. 207)

Finalmente, el sector de la doctrina que se concentra en criticar la aplicación de esta clasificación encontramos a dos autores. Valdivia, quien señala que aunque existen algunas acciones que pueden ser esquematizadas en acciones de anulación y de plena jurisdicción como la nulidad de derecho público, impugnación de actos administrativos, el contencioso de protección etc., no existe una verdadera diferenciación entre estos contenciosos debido a que el control de la legalidad es análogo en todos ellos. (Valdivia, 2009: p. 869) Bermúdez por su parte, señala que esta distinción no tiene asidero en nuestro ordenamiento debido a que la acción de anulación es la verdadera causa de la acción de plena jurisdicción. Además porque la Corte Suprema califica al reclamo de ilegalidad municipal como un recurso por exceso de poder en circunstancias en las que corresponde a un recurso de plena jurisdicción. (Bermudez, 2010: p.115 y 118) De modo que el empleo de este distingo, para estos autores, no resulta ser demasiado operativo en el derecho chileno.

## 2. Clasificación de Laferrière aplicada a los procesos contencioso administrativos

Si se toman 22 procesos contencioso administrativos seleccionados para determinar si es que existe una coordinación entre la legitimación activa del recurrente, las materias contenciosas y los poderes de decisión del juez, de forma tal que dichos poderes encuentren su justificación en la afectación de derechos o intereses del recurrente, ocasionadas en un ámbito específico de materias contenciosas administrativas, y por tanto, sean susceptible de ser calificadas como acciones “de anulación” o de “plena jurisdicción”. Hay que señalar que no es posible esquematizarlos a todos ellos dentro de la clasificación de Laferrière. Así,

existen dos grandes grupos de acciones contenciosas: aquellas susceptibles de ser calificadas como acciones de anulación o de plena jurisdicción y las acciones restantes, no susceptibles de ser calificadas como tales.

## 2.1 Acciones que no son susceptibles de ser calificadas como acciones de anulación o acciones de plena jurisdicción.

Las acciones contenciosas que no caben dentro la clasificación de Laferrière son aquellas en que la extensión de los poderes de decisión del juez no se fundamenta en la posición jurídica subjetiva del recurrente ante ciertas materias contenciosas. Es decir, de las tres variables a considerar –legitimación activa, materias contenciosas y poderes de decisión del juez- hay una de ellas que no se ajusta a las dos restantes, lo que impide calificar a las acciones como “de plena jurisdicción” o de “anulación”. Son ejemplos de ellas, la impugnación de la decisión sobre el otorgamiento de una concesión o modificación de la misma Ley 18.168 (art. 15); Recurso de Amparo Económico Ley 18.971 (art. 24); la acción de impugnación de la Ley 19.886 (art.24); el Reclamo ante la suspensión del servicio de telecomunicaciones Ley 18.168 (art.39); el Reclamo por objeción de inscribirse en registro de iglesias y organizaciones religiosas Ley 19.638 (art. 11) y el Reclamo por monto de expropiación DL 2.186 (art. 12).

En todas ellas, salvo el Recurso de Amparo Económico y el Reclamo por monto de expropiación, es la extensión de los poderes de decisión de juez el elemento que no concuerda con las dos variables restantes. De modo que estas acciones podrían ser calificadas como recursos por exceso de poder, debido a que en ellas se impugnan decisiones ejecutivas o ejecutorias de la Administración por administrados que han sido lesionados en sus intereses por tales actos, son finalmente alteradas por disposiciones legislativas concediéndoles a los jueces administrativos amplias facultades en circunstancias en las que sólo deberían contar con poderes de anulación.

La verdad es que no tiene ninguna relevancia práctica el hecho que el juez administrativo, por intervención legislativa, este dotado con amplios poderes de decisión

ante acciones por exceso de poder, debido a que si el recurrente pretendiera ante él la reparación de los perjuicios ocasionados, el juez rechazará tal pretensión producto de que el administrado carece de un derecho a ella. Un ejemplo de ello es el reclamo de ilegalidad municipal dónde el juez administrativo en virtud del artículo 151 de la Ley 18.695 esta dotado con amplios poderes de decisión. Sin embargo, tales poderes no tiene ninguna relevancia si el recurrente no demanda en función de un derecho. Afirmación que comparte la Corte Suprema en la sentencia del 2 de Agosto de 2010, rol: 7.522-2008, recaída en el caso “Inmobiliaria San Andrés Limitada e Ingeniería y Construcción Velmar Limitada con Municipalidad de Villarrica” al señalar que:

*“18º)...no se sigue necesariamente que la ilegalidad dé lugar a reparación de perjuicios. En primer lugar, por cuando el reclamante de ilegalidad, que no es el destinatario directo del acto anulado, no invocó ningún derecho subjetivo lesionado sino que un interés legítimo...”*

En cambio, presenta consecuencias prácticas cuando una acción de plena jurisdicción es restringida a poderes de anulación, ya que el administrado se verá obligado a abrir dos procesos distintos: uno para obtener la nulidad del acto, otro para obtener la indemnización de los perjuicios.

## 2.2 Acciones susceptibles de ser calificadas como acciones de anulación o acciones de plena jurisdicción.

A este grupo pertenecen todas aquellas acciones dónde se materializa una coordinación entre la legitimación activa, las materias contenciosas y los poderes de decisión del juez. Las cuales, dependiendo de sus elementos, pueden dividirse en contencioso por exceso de poder y contencioso de plena jurisdicción. Luego, incorporando en este punto la distinción hecha por Duguit, pueden subdividirse en contenciosos objetivos o subjetivos de acuerdo a las pretensiones de los recurrentes. Ahora bien, el contencioso por exceso de poder siempre es objetivo, mientras que el contencioso de plena jurisdicción por su contenido heterogéneo o mixto puede ser objetivo o subjetivo. Sintetizando, se identifican tres clases de contenciosos: *objetivo o por exceso de poder y de plena jurisdicción (objetivo o subjetivo)*.

En el *contencioso objetivo o por exceso de poder* se puede ubicar al reclamo ante la negativa de la autoridad a dar autorización para espectáculos en recintos deportivos (Ley 19.327 artículos 1 y 5), la negativa a inscribir o anotar en el registro de vehículos motorizados (Ley 18.290 artículo 43) y el Reclamo de Ilegalidad del acto expropiatorio (DL 2.186 artículo 9 letra a parte final). Todas ellas conceden al juez sólo poderes para anular el acto administrativo impugnado, debido a que tal acto por tener el carácter de una *decisión ejecutiva o ejecutoria* sólo puede lesionar, por regla general, los *intereses* de los administrados. Sin que ello excluya la posibilidad de abrir una acción por exceso de poder esgrimiendo la *lesión a un derecho*, como es el caso del reclamo de ilegalidad del acto expropiatorio.

En el *contencioso (subjetivo) de plena jurisdicción* ubico a la acción de indemnización por falta de servicio y los Reclamos respecto a contratos de suministros y prestación de servicios. La primera se relaciona con la materia contenciosa relativa a la *responsabilidad extracontractual de la Administración*, dónde dicha acción se utiliza para perseguir la reparación del daño ocasionado por la falta de servicio del Estado o sus agentes, el que origina el derecho del administrado a ser indemnizado por los perjuicios sufridos (obligación pecuniaria del Estado). La segunda se relaciona con materias relativas al *reconocimiento de derechos contractuales*, dónde el administrado en función de su posición contractual es titular de un crédito contra el Estado

Por último en el *contencioso (objetivo) de plena jurisdicción* encontramos a la Reclamación por impuestos municipales, la Reclamación por vulneración de derechos tributarios y la Reclamación de escrutinio general y calificación de elecciones municipales. Estos, son más equivalentes a los llamados “contencioso especiales”, específicamente al *contencioso fiscal* y al *contencioso electoral*.

### 2.3 Otras acciones contenciosas de anulación y de plena jurisdicción en las sentencias de la Corte Suprema

En nuestro ordenamiento jurídico existe otro grupo de acciones constituido por: el recurso de protección; el reclamo de ilegalidad municipal y la nulidad de derecho público. Las que se presentan, a veces, como *acciones objetivas o por exceso de poder*, a veces, como *acciones (objetivas o subjetivas) de plena jurisdicción*, y otras veces, no son susceptibles de calificación alguna. Lo expuesto es consecuencia de que los elementos a considerar –materias contenciosas, legitimación activa, poderes de decisión del juez y pretensiones del recurrente- no aparecen de forma constante, de modo que no es posible determinar con antelación cual es su naturaleza. Todo dependerá de los casos concretos para los cuales son utilizadas cada unas de estas acciones. Es decir, habrá que observar como estas acciones contenciosas se muestran en los fallos de los tribunales de justicia. A continuación analizaré separadamente al recurso de protección, al reclamo de ilegalidad municipal y a la nulidad de derecho público.

Hay que partir de la base de que el recurso de protección, como proceso contencioso administrativo, es empleado para proteger a los administrados contra *todo acto u omisión arbitrarios o ilegales* de la Administración que prive, perturbe o amenace el legítimo ejercicio de los *derechos y garantías fundamentales*, adoptando todas las providencias necesarias para el restablecimiento del derecho y la debida protección del afectado. Disposición que se completa con el auto acordado sobre su tramitación y fallo publicado en el Diario Oficial el 27 de junio de 1992 (modificado el 8 de junio de 2007) el que en su inciso 2 numeral 2 incorpora a los “...*hechos que puedan constituir la vulneración de garantías de las indicadas en el artículo 20 de la Constitución política de la República...*”. Por lo que la expresión “actos” utilizada en la CPR comprende tanto actos jurídicos, como el acto administrativo, y actos materiales, o sea hechos. (Bermudéz, 2010: p. 114) Entonces, a raíz de lo expuesto, se puede concluir que este recurso tiene por objeto “proteger” los derechos fundamentales lesionados por la actividad jurídica o material de la Administración, adoptando todas las providencias necesarias para el restablecimiento del derecho.

En consecuencia, el recurso de protección es susceptible de ser calificado como un *contencioso de plena jurisdicción*. En efecto, la *materia contenciosa* es la actividad jurídica o material de la Administración, la *legitimación activa* es la lesión a derechos fundamentales y, los *poderes de decisión del juez* son todas las providencias necesarias para el restablecimiento del derecho. Esto, siempre y cuando la actividad jurídica de la Administración coincida con materias contenciosas relativas a reconocimiento de derechos contractuales, o bien, actos de la Administración de los cuales resulten obligaciones y derechos. Mientras que la actividad material sea relativa a la responsabilidad extracontractual de la Administración.

Ahora bien, del examen de los últimos fallos de la Corte Suprema identifique un caso que puede coincidir con la estructura de un *contencioso (objetivo) de plena jurisdicción*, es la sentencia del 17 de Marzo de 2010, rol: 38-2010, recaída en el caso “Entel telefónica móvil S.A y Entel PCS telecomunicaciones S.A con Municipalidad de Chiguayante Norte”, dónde el recurrente impugna la resolución que ordena la paralización de las obras de instalación de una antena de la empresa Entel, fundando su pretensión en su derecho de propiedad sobre la concesión. La Corte Suprema acogiendo el recurso, ordena al funcionario municipal dejar sin efecto la orden de paralización de las labores de instalación de la antena, señalando que tal acto efectivamente *lesiona el derecho de propiedad* que la nombrada empresa tiene sobre la concesión.

En el caso recién expuesto, el recurrente pretende la nulidad de un acto ilegal de la Administración (resolución del director de obras municipales) que ha lesionado su derecho de propiedad sobre la concesión. Al respecto, si considero que la concesión tiene la naturaleza de un acto administrativo, la *materia contenciosa es un acto de la administración del cual resultan obligaciones y derechos*. Por el contrario, si miro a la concesión como contrato, la *materia contenciosa es el reconocimiento de derechos contractuales* desconocidos por el director de obras municipales, dónde el papel del juez será reconocerlos y en virtud de ello, anular el acto. Posibilidad que desecho debido a que el recurso de protección no tiene por objeto reconocer derechos contractuales sino que proteger derechos fundamentales.

Otra acción contenciosa administrativa cuyos elementos son variables es el reclamo de ilegalidad municipal. Este ha sido calificado por Daniel como una *acción de plena jurisdicción*, fundándose en que el artículo 151 de la Ley 18.695 concede a la Corte de Apelaciones respectiva, poderes para anular total o parcialmente el acto impugnado; reemplazar la decisión anulada, y; declarar derechos a los perjuicios cuando así se hubiera solicitado. (Daniel, 2002: p.197) Por el contrario, Pierry afirma que este reclamo constituye un ejemplo de un *recurso por exceso de poder*, el cual puede interponerse por cualquiera que tenga interés en ello, con la particularidad de hacer desaparecer el acto con efectos *erga omnes*. (Pierry, 2003: p. 5)

Ante todo, acordemos que esta acción contenciosa administrativa no puede ser calificada de ante mano ni como un recurso por exceso de poder ni como un recurso de plena jurisdicción. En efecto, a veces, el reclamo de ilegalidad municipal será susceptible de ser calificado de acuerdo a la clasificación francesa. En otros, la acción no será susceptible de calificación alguna. Escenario que es resultado principalmente de la diversidad de posiciones jurídicas subjetivas consagradas por el artículo 151 de la Ley 18.695, las que van desde una *acción popular* hasta la exigencia de un *derecho subjetivo*. A su turno, las materias contenciosas *-resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad-* tampoco resultan ser demasiado específicas en cuanto a su contenido, por lo que todo dependerá de cuales son los asuntos contenciosos que en la práctica se debaten a través de un reclamo de ilegalidad municipal.

Al respecto, existe jurisprudencia de la Corte Suprema que reconoce al reclamo de ilegalidad municipal como un *recurso por exceso de poder*, entre ellos encontramos a los siguientes fallos: sentencia de 19 de Mayo de 2010, rol: 4384-2008, “Hotelera Somontur S.A con Municipalidad de Chillan”; sentencia de 30 de Noviembre de 2009, rol: 4.014-2008, “Gerardus Petrus Van Eijck con Ilustre Municipalidad de Santiago”; la sentencia de reemplazo de 19 de Noviembre de 2009, rol: 1920-2008, recaída sobre el caso “IBA Inmobiliaria S.A con Ilustre Municipalidad de las Condes”; la sentencia de 2 de Agosto de 2010, rol: 7.522-2008, del caso “Inmobiliaria San Andrés Limitada e Ingeniería y

Construcción Velmar Limitada con Municipalidad de Villarrica”. En las cuales se pueden identificar las siguientes características:

1º En todas las sentencias expuestas se impugna la legalidad de decisiones ejecutorias de la Administración que causan un perjuicio al administrado.

2º Exigen como legitimación activa, la presencia de intereses legítimos lesionados por la dictación de un acto administrativo ilegal. En efecto, “...*el reclamo de ilegalidad municipal, por su naturaleza y por así decirlo la ley, no requiere de un derecho subjetivo lesionado, sino que basta un interés legítimo*”. Luego el “*interés legítimo consiste en que el acto le afecte en alguna forma; siendo la jurisprudencia de los tribunales en los países donde existen, la que ha determinado cual es el grado necesario para que el interés sea legítimo*”. (Sentencia de 19 de Mayo de 2010, rol: 4384-2008, “Hotelera Somontur S.A con Municipalidad de Chillan”)

3º Los intereses legítimos sólo conceden al juez administrativo poderes para declarar la nulidad del acto. Por tanto, el titular de estos, a pesar de la amplitud de poderes consagrados a favor del juez en el artículo 151 de la Ley 18.695, no puede pretender una condena de indemnidad en contra de la Administración. Reflejo de ello es la sentencia de 2 de Agosto del 2010, rol: 7.522-2008, recaída en el caso “Inmobiliaria San Andrés Limitada e Ingeniería y Construcción Velmar Limitada con Municipalidad de Villarrica” donde la Corte Suprema declara la nulidad del acto impugnado y rechaza la solicitud del reclamante de declarar el derecho a los perjuicios señalando lo siguiente:

“18º) *Que en cuanto a la solicitud de declaración del derecho a los perjuicios, preciso es señalar que no toda ilegalidad necesariamente es constitutiva de falta de servicio, por cuanto las nociones de ilegalidad y falta de servicio son independientes. De este modo una medida ilegal, susceptible de anulación, no da siempre derecho a reparación, lo que resulta evidente por ejemplo tratándose de ilegalidades de forma, o de incompetencia (...) errores de apreciación, o cuando la misma medida hubiere podido ser tomada empleando un procedimiento regular. En la especie, se trata de la anulación de un acto reglamentario (...) De esto no se sigue necesariamente que la ilegalidad dé lugar a*

*reparación de perjuicios. En primer lugar, por cuando el reclamante de ilegalidad, que no es el destinatario directo del acto anulado, no invocó ningún derecho subjetivo lesionado sino que un interés legítimo, lo que por lo demás es lo propio tratándose de un reclamo contra una norma de carácter general. En segundo lugar, por cuanto la ilegalidad ha podido tener como fundamento un error en la interpretación jurídica de las normas aplicables, (...) Por último, por cuanto la misma medida hubiera podido ser tomada utilizando el procedimiento contemplado por en la ley (...) lo que reafirma que la ilegalidad constatada no puede dar lugar a una falta de servicio (...) por lo que no se dará lugar a declarar el derecho a los perjuicios”.*

En otros casos, el reclamo de ilegalidad municipal aparece como *recurso (objetivo) de plena jurisdicción*, aunque la Corte Suprema no los reconoce explícitamente de esta manera. Algunos ejemplos de ello son: sentencia del 29 de Octubre de 2009, rol: 669-2008, “Agrícola y Forestal Las Vegas S.A con Ilustre Municipalidad de Providencia y, la sentencia del 24 de Noviembre de 2010, rol: 7108-08, “Sociedad de Inversiones Clio Limitada con Ilustre Municipalidad de Vitacura”. En ellos, el reclamo de ilegalidad es empleado por los administrados para impugnar la obligación de pago de patente municipal, materia contenciosa que equivale a *operaciones de la Administración de las cuales emanan obligaciones*. Estos casos son equiparables a un *contencioso fiscal*, ante los cuales el juez administrativo cuenta con poderes no sólo para anular la decisión de la administración sino que también para *reemplazar la decisión* deferida por la decisión propia. Recordemos que estas materias se ubican en el contencioso de plena jurisdicción simplemente debido a que el juez, por intervención legislativa, esta dotado ante ellas con poderes para hacer algo más que anular un acto ilegal.

Ahora bien, existe una restricción en la letra i del artículo 151 del la Ley 18.695 que impide calificar al reclamo de ilegalidad como un *contencioso (subjetivo) de plena jurisdicción*, esta disposición señala lo siguiente: “i) *Cuando se hubiere dado lugar al reclamo, el interesado podrá presentarse ante los tribunales ordinarios de justicia para demandar, conforma a la reglas del juicio sumario, la indemnización de los perjuicios que procedieren...*”. De este modo el administrado tendrá que ejercer dos acciones para poder

obtener el restablecimiento de sus derechos, y no una acción única de plena jurisdicción. Planteamiento que impide sostener que el reclamo de ilegalidad municipal sea un equivalente del contencioso (subjetivo) de plena jurisdicción.

Finalmente, existen casos en los cuales esta acción contenciosa administrativa se configura como una *acción popular*. Afirmación que se desprende de la letra a del artículo 151 de la Ley 18.695 al señalar que “cualquier particular podrá reclamar contra el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando estas afecten el interés general de la comuna”. Situaciones en las cuales, el reclamo de ilegalidad municipal no puede calificarse como un recurso por exceso de poder por ausencia de un *interés en la anulación del acto*. Menos aún podrá calificarse como un recurso de plena jurisdicción por la falta de *un derecho subjetivo lesionado*.

Por último, la acción constitucional de nulidad de derecho público también presenta elementos variables que impiden calificar con antelación cual es su naturaleza. La materia contenciosa de esta acción contenciosa administrativa, siguiendo al artículo 7 de CPR, es cualquier *acto* emanado de un órgano de la Administración al que se le atribuye: o haberse emitido sin la investidura legal de sus integrantes; o fuera de su competencia; o sin atenerse a la forma prescrita por la ley; o atribuyéndose una potestad que no le hubiera sido conferida por la Constitución o las leyes. (Daniel, 2002: p. 194) O bien, cualquier *actuación* de los órganos del Estado que no se han ajustado a los dispuesto por la Constitución y las leyes, de acuerdo al artículo 6 de la CPR. Por tanto, esta acción solo procede contra la actividad jurídica de la Administración y no contra actos materiales de ésta.

Luego, respecto a la legitimación activa necesaria para ejercer la acción de nulidad de derecho público, la doctrina señala que no es posible pretender la nulidad de un acto sin que exista un perjuicio derivado de él, por lo que “*no hay nulidad sin perjuicio*”. Ahora bien, para hablar de un perjuicio debe existir una *lesión a un derecho o a un interés legítimo* del administrado. (Dorn, 2007: p.13) Opinión compartida por la Corte Suprema en la sentencia del 16 de Octubre de 2008, rol: 1428-07, “Sociedad Visal Ltda. Con Empresa portuaria de Arica” la que señala que *sólo pueden intentar la acción de nulidad los sujetos*

*que resulten directamente afectado por el acto administrativo, esto es, aquellos que tuvieran un derecho subjetivo lesionado, o bien, un interés cualificado en la anulación, el que debe ser legítimo, personal y directo, de modo que el acto afecta en su esfera personal de manera directa y determinante, lesionado un derecho de acuerdo al artículo 38 de la CPR.*

Finalmente, en cuando a la extensión de los poderes de decisión del juez el propio artículo 7 inc. 3° de la CPR señala: “todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”. En sentido similar el inc. 3° del artículo 6 de la CPR, “la infracción a esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley”. El tema se traslada ahora a determinar cuales son las responsabilidades que determina la ley. Para Bermúdez, “la ley” no es otra que el Código Civil, específicamente el artículo 1462. (Bermudéz, 2010: p. 122)

Por todo lo expuesto, la nulidad de derecho público sólo puede corresponder a un *recurso por exceso de poder*. En efecto, es una acción contenciosa administrativa destinada a sancionar las actuaciones ilegales de la administración, velando por la protección del principio de juridicidad.

Para terminar existe un caso en que la nulidad de derecho público aparece como un recurso por exceso de poder pero no fundándose en un interés legítimo sino que en un derecho subjetivo (sentencia de la Corte Suprema de 27 de Noviembre, rol: 2708-2008, caratulada “Humberto Undugarin con Tesorería General de la Republica”). En él, se impugna la decisión de un funcionario de la Administración que lesionando el derecho de propiedad del recurrente sobre una concesión. La Corte Suprema acogiendo el recurso ordena la nulidad parcial de la decisión de la Administración.

Como último comentario, y sólo para recordar, Laferrière señalaba que el derecho perjudicado es la madre de todo contencioso administrativo por lo éste no es privativo de un contencioso de plena jurisdicción, también puede aparecer en materia de exceso de poder. (Laferrière, 1888: p. 406)

### 3. Tendencias jurisprudenciales

La jurisprudencia de la Corte Suprema, en este último tiempo, se ha mantenido constante en orden a distinguir entre *acciones de nulidad* y *acciones declarativas de derechos*. El fallo que marca el inicio de esta distinción es la sentencia “Eyzaguirre Cid con Fisco de Chile” del 28 de Junio de 2007. La que señala lo siguiente:

*“10º: (...) una necesaria distinción entre las acciones encaminadas únicamente a conseguir la nulidad del acto administrativo y aquéllas que miran a la obtención de algún derecho a favor de un particular. Las primeras pueden interponerse por cualquiera que tenga interés en ello, presentan la particularidad de hacer desaparecer el acto administrativo con efectos generales, erga omnes, y requieren de una ley expresa que la consagre (...) En cambio, las segundas presentan la características de ser declarativas de derechos, (...) en que la nulidad del acto se persigue con el propósito de obtener la declaración de un derecho a favor del demandante, la indemnización de perjuicios, en lo específico;*

*11º: Que estas acciones declarativas de derechos, de claro contenido patrimonial, producen efectos relativos, limitados al juicio en que se pronuncia la nulidad y se encuentran sometidos, en lo concerniente a la prescripción, a las reglas generales sobre dicho instituto, contempladas en el Código Civil”.*

Estas acciones de nulidad y declarativa de derechos, afirma la Corte Suprema, corresponden respectivamente al *recurso por exceso de poder* y de *plena jurisdicción* del modelo francés, de dónde proviene esta clasificación. (Sentencia de 19 de Mayo de 2010, rol: 4384-2008 caratulados “Hotelera Somontur S.A. con Municipalidad de Chillan” y en la sentencia de 2 de Agosto de 2010, rol: 7.522-2008 recaída en el caso “Inmobiliaria San Andrés Limitada e Ingeniería y Construcción Velmar Limitada con Municipalidad de Villarrica”)

Sin embargo, del análisis de las características anteriormente expuestas se desprende que dichas acciones no corresponden con exactitud a las particularidades propias de la clasificación francesa. Respecto a la *acción de nulidad* lo único que hay que señalar es que

el recurso por exceso de poder se caracteriza por ser un recurso abierto “sin texto” contra todo acto administrativo. Por tanto, no es requiere de una ley expresa que lo consagre.

Por otro lado, el modelo francés no formula ninguna acción de plena jurisdicción como una *acción declarativa de derechos dónde la nulidad del acto administrativo se persigue sólo con el propósito de obtener la declaración de un derecho*. En efecto, cuando un acto de la administración lesiona un derecho del administrado, declarar su nulidad implica reconocer implícitamente a ese derecho. Sin embargo, lo verdaderamente característico de una acción de plena jurisdicción es que el juez cuente con poderes suficientes para condenar a la Administración a restablecer y a realizar los derechos lesionados; y con ocasión de esta condena anular, reemplazar, o bien, indemnizar al administrado.

Ahora bien, puede acontecer que el recurrente sólo pretenda el reconocimiento de su derecho, dónde la sola declaración de nulidad del acto bastará para satisfacerlo. Por el contrario, si el administrado pretenden además el restablecimiento de su derecho lesionado a través de una condena de indemnidad, la sola declaración de nulidad será insuficiente para cumplir con sus pretensiones. De modo que esta “acción declarativa” sólo cumple una de las dos potenciales funciones de una acción de plena jurisdicción.

Por otro lado, platear que *“la nulidad del acto se persigue con el propósito de obtener la declaración de un derecho a favor del demandante, la indemnización de perjuicios, en lo específico”* implica transformar la nulidad en una suerte de requisito de decisión previa para obtener una indemnización de los perjuicios, impidiendo que esta última se formule con independencia de la primera. En Francia, en el llamado *contencioso (subjetivo) de plena jurisdicción* si bien es necesario anular determinados actos para luego condenar pecuniariamente a la Administración, ello sólo es resultado de ciertas particularidades propias del sistema, y no porque exista una suerte de superposición de acciones dónde sin la declaración previa de nulidad no se pueda obtener la indemnización de los perjuicios.

Además, la Corte Suprema a pesar de la relación de dependencia que establece entre la acción de nulidad y las “consecuencias patrimoniales” derivadas de ella (indemnizaciones, restituciones, etc.) no duda en separar estas acciones aplicando un plazo de prescripción de cinco años para la acción de nulidad (art. 2515 y 2497 C.C.) y otro de cuatro años para las consecuencias patrimoniales derivadas de ella (art. 2332 C.C). En efecto, la sentencia del 1 de Julio de 2009, rol: 2250-1999, en el caso “Instituto de Normalización Previsional con Manuel Espinoza Loredo”, señala: “...cada acción debe sujetarse al régimen jurídico que le es propio, de modo que la necesaria interdependencia entre la acción de nulidad y las acciones patrimoniales, no impide que estas acciones estén sujetas a estatutos jurídicos diferentes, de suerte que la primera de ellas puede subsistir más allá de los plazos de prescripción o de caducidad que rigen respecto a las segundas”. Lo expuesto refleja la presencia de una sumatoria de acciones en vez de una acción única de plena jurisdicción.

Al respecto, no queda del todo claro porque las acciones patrimoniales derivadas de la nulidad de derecho público están sujetas a un plazo de prescripción distinto del que se aplica a la propia acción de nulidad. Por tanto, lo que cabe preguntarse es si ¿es posible separar la acción de nulidad de sus efectos patrimoniales? Para Bocksang esto no es posible, por lo que plantea sólo dos opciones: o existe una sola acción que rige tanto a la nulidad como a sus efectos; o bien dos acciones distintas, una para la nulidad y otra para los efectos patrimoniales. Luego, ¿es aceptable aplicar estatutos jurídicos distintos a la acción nulidad y a las acciones patrimoniales derivadas de ella? Para el mismo autor esto tampoco es posible. En efecto, la nulidad tiene por objeto actos administrativos; toda nulidad que tenga por objeto un actos jurídicos público es una nulidad de derecho público; toda nulidad de derecho público está sometida a el régimen de derecho público; existe un vínculo causal entre la declaración de nulidad y los efectos de tal declaración; en consecuencia, los efectos de la nulidad también se rigen por el derecho público. Por tanto, la aplicación de un régimen privado no tiene asidero alguno, al margen de que se estime que estamos frente a una acción, o bien ante dos acciones distintas. (Bocksang, 2009: p. 890-899)

Hay que señalar, por otra parte, que no existe en ninguno de los fallos una referencia explícita en orden a coordinar la relación existente entre legitimación activa, las materias contenciosas y la extensión de los poderes de decisión del juez, que es lo propio y más característico de esta clasificación. La doctrina como la jurisprudencia, a diferencia de la distinción francesa, concentran su atención en que la acción de plena jurisdicción sirve para obtener la indemnización de los perjuicios mientras que acción por exceso de poder no. La verdad es que la indemnización de perjuicios o condena de indemnidad no es una característica de todo contencioso de plena jurisdicción, sino que sólo de dos de ellos: del “*contencioso contractual*” y del “*contencioso de la responsabilidad*”. En efecto, Chapus prevenía al respecto señalando que los poderes de “plena jurisdicción” sólo se traducen en que el juez recurrido tiene facultades que van más allá de la simple anulación del acto administrativo ilegal. (Chapus R, 2004: p. 224) Por tanto, hablar de indemnización de perjuicios no siempre es sinónimo de plena jurisdicción.

Finalmente, de todos las acciones susceptibles de ser calificadas de acuerdo a la clasificación francesa, la Corte Suprema sólo aplica esta doctrina a dos de ellas: al reclamo de ilegalidad municipal, el que considera un ejemplo de un *recurso por exceso de poder* y a la nulidad de derecho público, calificada como una *acción de plena jurisdicción*. Respecto a la primera, como explique anteriormente, si bien existen varios casos en los cuales esta acción puede calificarse de acuerdo a la distinción francesa, existen también otros en que no es susceptible de sujetarse a ninguna calificación. En relación a la segunda, discrepo de la opinión de la Corte Suprema en cuanto a que considero que la nulidad de derecho público es un recurso por exceso de poder y no de plena jurisdicción.

En efecto, la jurisprudencia identifica dos grupos de sentencias dónde califica a la nulidad de derecho público como una *acción declarativa de derechos* (plena jurisdicción). El primer grupo esta compuesto por los siguientes fallos: sentencia 10 de Marzo de 2010, rol: 2698-2008, “Instituto de Normalización Previsional con Guianatti Leighon Galvarino”; rol: 2250-1999 caratulados “Instituto de Normalización Previsional con Manuel Espinoza Loreda”; 2009 “Instituto de Normalización Previsional con Hilda del

Carmen Godoy Hernández”; 2005 “Instituto de Normalización Previsional con Pedro Torres”.

En ellos el Estado impugna la legalidad de decretos que conceden una pensión de invalidez en favor del demandado. En tales casos la materia contenciosa es efectivamente propia de un *contencioso (objetivo) de plena jurisdicción*. No obstante, el recurrente es el propio Estado quien actuando en función del *interés general de la comunidad y de la legalidad* (Oelckers, 1976: p. 12), demanda a aquellos que ilegalmente han obtenido la *atribución de una suma de dinero* pretendiendo la nulidad de acto. En efecto, la falta de legitimación activa sumado a las escasas facultades de decisión del juez (sólo poderes de anulación) impide equiparar a la acción de nulidad de derecho público con una acción de plena jurisdicción. De modo que su ejercicio sólo habilita al juez administrativo para declarar la nulidad del acto produciendo efectos retroactivos, esto es, volver al estado inmediatamente anterior a la dictación del acto anulado, lo que trae como consecuencia que los destinatarios de los fondos tendrán que restituir los dinero que ilegalmente le hayan sido otorgados.

El segundo grupo esta compuesto por las siguientes fallos: sentencia del 28 de Junio de 2007, rol: 1203-06 “Eyzaguirre Cid con Fisco de Chile”; sentencia del 9 de Agosto de 2011, rol: 2217-2009, “Gonzales Vergara Hilda con Empresas de Servicios Sanitarios del Bio Bio S.A”; sentencia del 27 de Enero de 2009, rol: 3227-2007, “Le Roy Barría con Esva S.A.”, y en la sentencia del 27 de Noviembre de 2000, rol: 852-2000, “Paulina Aedo con Fisco de Chile”. En ellos, los administrados pretenden a través de acciones de nulidad de derecho público la nulidad del acto administrativo expropiatorio y la indemnización de los perjuicios ocasionados.

Hay que señalar, como comentario previo, que el artículo 20 inciso 5 del DL 2.186 señala que “*el monto de indemnización subrogará al bien expropiado para todos los efectos legales*”, lo que sucede en el momento en que el Fisco de Chile consigna el monto de indemnización provisoria. En ese instante, de acuerdo a los incisos primero y segundo de la misma disposición, el dominio del bien expropiado queda radicado de pleno derecho a

titulo originario en el patrimonio del expropiante, extinguiéndose el dominio del expropiado. Disposiciones que han sido aplicadas por la propia Corte Suprema, por ejemplo en la sentencia de 24 de Agosto de 2010, rol: 3.707-08, en el caso “Valenzuela Marín María Luisa con Fisco de Chile”, la que a propósito de un reclamo por monto de indemnización señala en su considerando tercero que *el valor patrimonial que significa un bien raíz expropiado es reemplazado por una compensación económica equivalente, la que queda a disposición del afectado simultáneamente a la pérdida de dominio del bien, operando a su respecto la subrogación a la que se refiere en inciso quinto del artículo 20 del D.L. 2186. De este modo, no existe lesión o detrimento a derecho subjetivo alguno.*

Aplicando el mismo razonamiento a los casos de nulidad de derecho público, dónde los administrados impugnan la legalidad de un acto expropiatorio pretendiendo además la indemnización de los perjuicios ocasionados, puedo sostener que el administrado no esta en posición de pretender ante los tribunales de justicia una condena de indemnidad precisamente porque el derecho de dominio sobre el bien inmueble fue reemplazado por el derecho de dominio sobre el monto de indemnización. El expropiado sólo podrá actuar en función de un interés debido a que mientras no se compruebe la ilegalidad del acto y esta sea declarada por el tribunal, el acto administrativo expropiatorio goza de una presunción de validez. Así los dispone el inciso final del artículo 3 de la LBPA al señalar que *“los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad”*. Sólo queda concluir que en estos casos la nulidad de derecho público por la ausencia de la legitimación activa necesaria y los escasos poderes de decisión del juez, no es susceptible de ser calificada como una *acción de plena jurisdicción*. De hecho esta más próxima a una *acción por exceso de poder*, de modo que la nulidad del acto producirá efectos retroactivos, obligando a las restituciones mutuas que sean necesarias para volver al estado inmediatamente anterior a la dictación del acto.

## CONCLUSIONES

1. Es posible establecer, a raíz del análisis de los modelos comparados, que existen diferentes formas de configurar acciones de nulidad y acciones de indemnización de perjuicios.
2. Las legislaciones española, alemana e italiana coinciden en formular acciones de nulidad y de indemnización de perjuicios de forma tal que puedan ser ejercidas independientemente, sin que ello impida la posibilidad de ejercerlas en forma conjunta ante circunstancias especiales. En el modelo francés, por el contrario, rige un sistema de coexistencia de recursos el que ante determinados casos permite la sustitución de un recurso por otro.
3. Por otro lado, en Chile, un sector minoritario de la doctrina reconoce distinción entre acciones por exceso de poder y de plena jurisdicción. La Corte Suprema, por su parte, sólo califica al reclamo de ilegalidad municipal como un recurso por exceso de poder y a la nulidad de derecho público como un recurso de plena jurisdicción.
4. Del análisis de 23 procesos contenciosos administrativos se concluye que es posible aplicar la clasificación francesa a un grupo de acciones contenciosas administrativas las que son susceptibles de calificarse como recursos por exceso de poder, o bien, como recursos de plena jurisdicción. En ellas, se materializa una correcta coordinación entre las materias contenciosas, la legitimación activa y los poderes de decisión del juez, como criterios que justifican concederles tal connotación. Entre estas acciones contenciosas administrativas está el reclamo de ilegalidad municipal y la nulidad de derecho público. La primera, a veces, corresponde a un recurso por exceso de poder, a veces, corresponde a un recurso (objetivo) de plena jurisdicción y, a veces, no es susceptible de calificación alguna. La segunda, es un recurso por exceso de poder y no un recurso de plena jurisdicción como estima la Corte Suprema.

## BIBLIOGRAFIA

Auby, Jean Mary & Drago, Roland. (1962): *Traité de contentieux administratif*. Paris: L.G.D.J.

Bachof, Otto (1958): "La jurisdicción en la República Federal Alemana", en *Revista de Administración Pública*, pp. 289-316. Disponible en [www.cepc.es/es/Publicaciones/revistas/revistas.aspx?1958\\_025\\_289.pdf](http://www.cepc.es/es/Publicaciones/revistas/revistas.aspx?1958_025_289.pdf). Fecha de última consulta: 10 de septiembre de 2011.

Barnés Vázquez, Javier (1993): *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*. Civitas, Madrid, España.

Basteiros Rivas, J. e. (2003): *Jurisdicción Contenciosa Administrativa: Ley 29-1998, del 13 de Junio*. Madrid: Civitas.

Bermejo. (1998): "Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativo", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Número 100, pp 7-982.

Bermudéz Soto, Jorge (julio 2010): "El estado actual del control de legalidad de los actos administrativos.¿Que queda de la Nulidad de Derecho Público?" en *Revista de Derecho*, vol. 29 Número 1º, pp. 103-123. Disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502010000100005&script=sci\\_arttext#n18](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502010000100005&script=sci_arttext#n18). Fecha de última consulta: 1 de Noviembre de 2011

Blanke, Hermann-Josef (2009): "La legitimación procesal - Ilustrado en el derecho alemán y comparado del medio ambiente-", en *Ley de la justicia administrativa alemana*, Pedro Aberastury (ed.) Abeledo Perrot, Buenos Aires, pp. 21-39. Disponible en

[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_16958-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_16958-544-4-30.pdf). Fecha de última consulta: 7 de Junio del 2011.

Bocksang, Gabriel (2009) "Sobre nulidad de Derecho Público" en *La primacía de la persona: Estudios en homenaje al profesor Eduardo Soto Kloss*, Jaime Arancibia Mattar y José I. Martínez Estay (coordinadores), Legal Publishing - Abeledo Perrot, pp. 887-901.

Bonnar, Roland. (2006): *Le contrôle juridictionnel de l'administration: étude de droit administratif comparé* (Vol. 1). París: Dalloz.

Braibant, G., & Stirn, B. (2002): *Le droit administratif francais*. Paris: Dalloz.

Capitant, David (2009): " Punto de vista francés de la ley alemana de justicia administrativa", en *Ley de la justicia administrativa alemana*, Pedro Aberastury, Buenos Aires, (ed.) Abeledo Perrot, pp. 91-114. Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_16958-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_16958-544-4-30.pdf). Fecha de última consulta: 2 de Noviembre de 2011.

Capizzi, Marianna (14 de Octubre de 2011): "Osservatorio sulla giurisprudenza amministrativa aggiornato al 31 Marzo 2011". Disponible en <http://www.ildirittoamministrativo.it>. Fecha de última consulta: 14 de Octubre de 2011.

Cartei, Gian Franco, & Gardini, Gian Luca. (2005): "La tutela del interés legítimo en el ordenamiento italiano: nuevas perspectivas para el ciudadano" en *Revista de Administración Pública*, Mayo-Agosto, Número 167, pp. 423-439.

Chapus René (1988): *Droit Administratif Général*. Paris: Montchrestien.

Chapus, René (2004): *Droit du contentieux administratif*. Paris: Montchrestien.

Cordero Quinzacara, Eduardo (2005): "La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo", en *La Justicia Administrativa*, Juan Carlos Ferrada Borquéz, (ed.) Lexis Nexis, Santiago, pp. 383-414

Daniel Argandoña, Manuel (2002) "Sobre el proceso contencioso-administrativo de general aplicación" en *Revista de Derecho Público, Facultad de Derecho Universidad de Chile*, vol. 63 tomo II, pp. 191 a 198.

Daniel, Manuel (1976): "Sobre lo Contencioso Administrativo", en *Lo Contencioso Administrativo*, Ediciones Universitarias Valparaíso, Valparaíso, pp. 59-68

Domenichelli, Vittorio, & Santinello, Paola (Mayo de 2011): "The jurisdiction of the administrative judge". Disponible en [http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/09\\_07\\_2011\\_11\\_53\\_Jurisdiction\\_UK.pdf](http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/09_07_2011_11_53_Jurisdiction_UK.pdf). Fecha de última consulta: 2 de Noviembre de 2011.

Dorn, Carlos (2007): "Ley de bases de procedimiento administrativo y nulidad de derecho público" en *Revista de Derecho: Consejo de Defensa del Estado*, Junio, Número 17.

Fernández Salmerón, Manuel (2001): "Nuevas tendencias de la justicia administrativa en Italia: hacia algunas quiebras de la distinción entre intereses legítimos y derechos subjetivos" en *Revista de Administración Pública*, Enero – Abril, Número 154, pp. 501-540.

García de Enterría, Eduardo (2000): "Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión histórica y comparatista", en *Revista de Administración Pública*, Mayo-Agosto, Número 152, pp. 93-105

García de Enterría, Eduardo (1992): *Hacia una nueva Justicia Administrativa*. Madrid: Civitas, S.A.

García de Enterría, Eduardo, & Martínez-Carande, Eduardo (1975): "Sobre los derechos públicos subjetivos", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Número 6, pp.427-448

García Macho, R. (2009): "Acotaciones a la influencia de la ley de la justicia administrativa alemana en la jurisdicción contencioso administrativa española", en *Ley de la justicia administrativa alemana*, Pedro Aberastury, (ed.) Abeledo Perrot, Buenos Aires, pp. 69-90. Disponible en [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_16958-544-4-30.pdf](http://www.kas.de/wf/doc/kas_16958-544-4-30.pdf) . Fecha de última consulta: 2 de Noviembre de 2011

Gonzalez-Varas, Santiago (1993): *La Jurisdicción Contencioso Administrativo en Alemania*. Madrid: Civitas.

Gonzalez Salinas, Jesús (1998): "Comentarios a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativo", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, Número 100, pp. 7-989

Moraga Klenner, Claudio (2005): "La Jurisdicción Contenciosa Administrativa. El Proceso Jurisdiccional Administrativo" en *Estado de Derecho y Reformas a la Justicia*, María Inés Horvitz Lennon (coordinadora) Universidad de Chile, Santiago.

Laferrière. Eduard (1888): *Traité de la Jurisdiction administrative et des recours contentieux*. Paris: Berger-Levrault et Cie.

Laubadere, Andre (1992): *Traité de Droit Administrative*. París: L.G.D.J.

Lessona, Silvio (1954): "La ejecución de sentencias y decisiones en la Justicia Administrativa italiana", en *CEPC*, pp. 103-120. Disponible en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1954\\_013\\_103.PDF](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1954_013_103.PDF). Fecha de última consulta: 7 de Julio de 2011.

Oelckers, Osvaldo (1976) "El recurso de nulidad", en *Lo contencioso administrativo*, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso, pp. 11-23.

Parejo, Luciano (2004): "La construcción, extensión, alcance y límites del control judicial contencioso-administrativo en el ordenamiento Español", en *Revista de Estudios de Justicia, Centro de Estudios de Justicia*, Número (F. d. Chile, Ed.), pp 30-41.

Pierry, Pedro (1980): "Control del acto administrativo. Recursos Administrativo. Recurso Contencioso Administrativo", en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Número 4, pp. 239-266.

Pierry, Pedro (1982): "Creación de los Tribunales Administrativos", en *Boletín del Instituto de docencia e investigación jurídica*, año 4, Número 19, pp. 191-211

Pierry, Pedro (2003): "Prescripción de la responsabilidad extracontractual del estado. Situación actual de la jurisprudencia de la Corte Suprema, en *Revista de Derecho: Consejo de Defensa del Estado*, Diciembre, Número 10.

Valdivia, José Miguel (2009) "Sobre nulidad de Derecho Público" en *La primacía de la persona: Estudios en homenaje al profesor Eduardo Soto Kloss*, Jaime Arancibia Mattar y José I. Martínez Estay (coordinadores), Legal Publishing - Abeledo Perrot, pp. 865-885.

Vedel, Georges (1980): *Derecho Administrativo*. España: Aguilar.

#### JURISPRUDENCIA CITADA

"Agrícola Mataquito S.A con Municipalidad de Providencia", Rol: 1494-2009 (Corte Suprema 6 de Enero de 2011).

"Agrícola y Forestal Las Vegas S.A con I Municipalidad de Providencia", Rol: 669-2008 (Corte Suprema 29 de Octubre de 2009).

"Constructora e Inmobiliaria Las Cruces S.A con Ilustre Municipalidad de Valparaíso", Rol: 110-10 (Corte de Apelaciones 19 de Mayo de 2011).

"Cortés Alvarez, Hernan con Fisco de Chile", Rol: 3.861-2001 (Corte Suprema 11 de Diciembre de 2006).

"Empresa Eléctrica Pehuenche con Empresa Eléctrica Atacama", Rol: 2858-2008 (Corte Suprema 23 de Marzo de 2010).

"Entel telefonica movil S.A y Entel PCS Telecomunicaciones S.A con Municipalidad de Chiguayante Norte", Rol: 38-2010 (Corte Suprema 17 de Marzo de 2010).

"Eyzaguirre Cid con Fisco de Chile", Rol: 1203-06 (Corte Suprema 28 de Junio de 2007)

"Gerardus Petrus Van Eijck con Ilustre Municipalidad de Santiago", 4.014-2008 (Corte Suprema 30 de Noviembre de 2009).

"Hotelera Somontur S.A con Municipalidad de Chillan", Rol: 4384-2008 (Corte Suprema 19 de Mayo de 2010).

"Humberto Undugarin con Tesorería General de la República", Rol: 2708-2008 (Corte Suprema 27 de Noviembre de 2008).

"IAB Inmobiliaria S.A con Ilustre Municipalidad de las Condes", Rol: 1920-2008 (Corte Suprema 19 de Noviembre de 2009).

"Instituto de Normalización Previsional con Hilda del Carmen Godoy Hernández", Rol: 6982-2007 (Corte Suprema 39 de Marzo de 2009).

"Instituto de Normalización Previsional con Leighon", Rol: 2608-2008 (Corte Suprema 10 de Marzo de 2010).

"Instituto de Normalización Previsional con Manuel Espinoza Loredó", Rol: 2250-1999 (Corte Suprema 1 de Julio de 2009).

"Instituto de Normalización Previsional con Pedro Torres y otros", Rol: 3.178-05 (Corte Suprema 28 de Diciembre de 2005).

"Inmobiliaria San Andrés Limitada e Ingeniería y Construcción Velmar Limitada con Municipalidad de Villarica", Rol: 7.522-2008 (Corte Suprema 2 de Agosto de 2010).

"Le Roy Barria con Esva S.A", Rol: 3237-2007 (Corte Suprema 27 de Enero de 2009).

"Letelier con MOP Consesionaria Costanera Norte S.A", Rol: 622-2007 (Corte Suprema 31 de Marzo de 2010).

"Paulina Aedo con Fisco de Chile", Rol: 852-2000 (Corte Suprema 27 de Noviembre de 2000).

"Sociedad Visal Ltda. Con Empresa portuaria de Arica", Rol:1428-07 (Corte Suprema 16 de Octubre de 2008)

"Sociedad de Inversiones Clio Limitada con Ilustre Municipalidad de Vitacura", Rol: 7108-08 (Corte Suprema 24 de Noviembre de 2010).

"Valenzuela Marín María Luisa con Fisco de Chile", Rol: 3.707-08 (Corte Suprema 24 de Agosto de 2010)

ANEXO

Cuadro comparativo de los recursos contenciosos administrativos.

Clasificación	<i>Acciones susceptibles de ser calificadas como acciones de anulación y de plena jurisdicción</i>	<i>Acciones fijas</i>	<i>Acciones por exceso de poder u objetivas</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reclamo ante la negativa de la autoridad a dar autorización para espectáculos en recintos deportivos.</li> <li>2. Negativa a inscribir o anotar en el registro de vehículos motorizados.</li> <li>3. Reclamación de escrutinio general y calificación de elecciones municipales.</li> <li>4. Reclamo de ilegalidad del acto expropiatorio</li> <li>5. Nulidad de derecho Público</li> </ol>	
			<i>Acciones de plena jurisdicción</i>	<i>Subjetivas</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Acción de indemnización por falta de servicio</li> <li>2. Reclamos respecto a contratos de suministros y prestación de servicios</li> </ol>
		<i>Objetivas</i>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reclamación por impuestos municipales.</li> <li>2. Reclamación por vulneración de derechos tributarios.</li> </ol>	
		<i>Acciones variables</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recurso de Protección</li> <li>2. Reclamo de Ilegalidad Municipal</li> <li>3. Reclamo por resoluciones o acuerdos ilegales de los gobiernos regionales</li> </ol>		
	<i>Acciones no susceptibles de ser calificadas como acciones de anulación y de plena jurisdicción</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impugnación de decisión sobre otorgamiento de concesión o modificación de la misma</li> <li>2. Reclamo por monto de expropiación</li> <li>3. Recurso de Amparo económico</li> <li>4. Acción de impugnación Ley 19.886 art. 24</li> <li>5. Reclamo por suspensión de servicio de telecomunicaciones</li> <li>6. Reclamo por objeción de inscribirse en registro de Iglesias y organizaciones religiosas</li> </ol>			

Acción contenciosa	Materia contenciosa	Legitimación activa	Poderes de decisión del juez	1 <sup>o</sup> Calificación	Pretensión del recurrente	2 <sup>o</sup> Calificación	Calificación total
<i>Recurso de protección</i>	Derecho sobre suma de dinero por aplicación de disposiciones legales o reglamentarias (ej. pensiones, remuneraciones)	Derechos subjetivos	Todas las providencias necesarias para el restablecimiento del derecho y la debida protección del afectado	<i>Contencioso de plena jurisdicción</i>	Pregunta sobre situación jurídica subjetiva	<i>Contencioso subjetivo</i>	<i>Contencioso (subjetivo) de plena jurisdicción</i>
	Operaciones de la Administración de las cuales resulten obligaciones o derechos (ej. impuestos)				Preguntas de legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso (objetivo) de plena jurisdicción</i>

<b>Acción contenciosas</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamo de Ilegalidad Municipal Ley 18.695 art.151</i>	Decisiones ejecutivas o ejecutorias	Intereses directos y personales	Anular total o parcialmente el acto impugnado	<i>Contencioso por exceso de poder</i>	Preguntas de legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso objetivo o por exceso de poder</i>
		Acción popular		No susceptible de calificación			<i>Contencioso objetivo</i>
	Operaciones de la Administración de las cuales resulten obligaciones o derechos. (ej. impuestos)	Derechos subjetivos	Anular total o parcialmente el acto impugnado.	<i>Contencioso de plena jurisdicción.</i>			Preguntas de derecho subjetivo
			Reemplazar la decisión atacada		<i>Contencioso (subjetivo) de plena jurisdicción</i>		
		Derechos subjetivos	Declaración de derecho a la indemnización de perjuicios		Preguntas de derecho subjetivo	Contencioso subjetivo	<i>Contencioso (subjetivo) de plena jurisdicción</i>

<b>Acción contenciosas</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1<sup>o</sup> Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2<sup>o</sup> Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamo por resoluciones o acuerdos ilegales de los gobiernos regionales. Ley 19.175 art. 108</i>	Resolución ilegal de gobiernos ilegales o acuerdo ilegal	Acción Popular	Anulación total o parcial del acto impugnado	No susceptible de calificación	Preguntas de legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso objetivo</i>
		Titular de interés directo y personal		<i>Contencioso por exceso de poder</i>			<i>Contencioso objetivo o por exceso de poder</i>
		Titular de derechos subjetivo	Anulación total o parcial del acto impugnado.	<i>Contencioso de plena jurisdicción</i>			Preguntas de derecho subjetivo
			Reemplazo de la decisión atacada.  Declaración de derecho a la indemnización de perjuicios cuando se solicite.		<i>Contencioso (subjetivo) de plena jurisdicción</i>		

<b>Acción contenciosas</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Nulidad de Derecho Público</i>	Decisiones ejecutivas o ejecutorias.	Titular de intereses legítimos	Poderes para anular	<i>Contencioso por exceso de poder</i>	Preguntas legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso objetivo o por exceso de poder</i>
	Operaciones de la Administración de las cuales resulten obligaciones o derechos	Derechos subjetivos					
<i>Acción de indemnización por falta de servicio.</i>	Responsabilidad extracontractual de la Administración	Derechos subjetivos	Plenos poderes, para reconocer y restablecer los derechos afectados	<i>Contencioso de plena jurisdicción</i>	Preguntas relativas a la situación jurídica individual de los afectados	<i>Contencioso subjetivo</i>	<i>Contencioso (subjetivo) de plena jurisdicción</i>

<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1 ° Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2 ° Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamo por monto de expropiación (DL. 2.186 art. 12 y art. 19 n° 25 C°)</i>	No admite calificación debido a que el derecho sobre el monto de expropiación subroga el derecho de dominio sobre el bien expropiado.	Titular de derecho subjetivo de dominio	Si se diera lugar a la reclamación de letras b), c) o d), la entidad expropiante dictará acto adicional o modificatorio que señale el tribunal.	No admite calificación		No admite calificación	No admite calificación
<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1 ° Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2 ° Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamo de legalidad del acto expropiatorio art. 19 n° 24 inc. 3 y DL 2.186 art. 9 letra a, parte final.</i>	Acto de expropiación, que se deje sin efectos por ser improcedente la causa legal que justifica el acto de expropiación.	Titular del derecho de dominio	Poderes de anulación	Contencioso por exceso de poder	Pregunta de sobre la legalidad del acto expropiatorio	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso objetivo o por exceso de poder</i>

<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1° Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2° Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Impugnación de la decisión sobre otorgamiento de concesión o modificación de la misma Ley 18.168 art. 15</i>	Resolución que otorga la concesión o modificación de la misma. (Es una decisión ejecutoria)	El que tenga interés en ello	Todas las providencias necesarias para el restablecimiento del derecho y la debida protección del afectado.	No admite calificación	Preguntas de legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso objetivo</i>
<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1° Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2° Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Recurso de Amparo económico Ley 18.971 art. Único</i>	Hecho o acto de la Administración	Acción popular	Todas las providencias necesarias para el restablecimiento del derecho y la debida protección del afectado.	No admite calificación	Preguntas de legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso objetivo</i>

<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Acción de impugnación Ley 19.886 art.24</i>	Actos u omisiones, arbitrarias o ilegales, en procedimientos administrativos de contratación. (Bases de licitación y adjudicación)  Decisión ejecutoria	Personas con un interés actual comprometido en procedimiento de contratación administrativa	Poderes amplios (conoce sobre legalidad de los actos impugnados y tomas medidas para restablecer el imperio del derecho)	No admite calificación	Pregunta de legalidad	<i>Contencioso Objetivo</i>	<i>Contencioso Objetivo</i>
<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamo ante la negativa de la autoridad a dar autorización para espectáculos en recintos deportivos, Ley 19.327 art. 1 y 5</i>	decisión ejecutoria de la administración	El afectado	Poderes para apreciar la legalidad	<i>Contencioso por exceso de poder</i>	Preguntas de legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso objetivo o por exceso de poder</i>

<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamo por suspensión de servicio por parte de la Superintendencia de telecomunicaciones N° 18.168 (art.39)</i>	Decisión de Subsecretaría de telecomunicaciones de suspender hasta por 30 días el funcionamiento del servicio.	Interés directo	Todas las providencias necesarias para el restablecimiento del derecho y la debida protección del afectado	No admite calificación	Preguntas de legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso objetivo.</i>
<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Suspensión o cancelación de un servicio de transporte Ley 18.696 (art. 3)</i>	Suspensión o cancelación de un servicio de transporte o caducidad de una concesión.	El o los afectados	No hay referencia a los poderes del juez. (Aplicación supletoria del Ley 19.880)				

<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Negativa a inscribir o anotar en el registro de vehículos motorizados N° 18.290 (art.43)</i>	Impugna la resolución del director general del servicio de Registro Civil e identificación que niegue lugar a la inscripción o no da lugar a rectificación.	Interés directo y personal	Poderes para rectificar o modificar la inscripción	<i>Contencioso por exceso de poder</i>	Preguntas de legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso (objetivo) por exceso de poder</i>
<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamos respecto a contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Ley 19.886 (art. 26)</i>	Contratos administrativos de suministros y prestación de servicios	Interés actualmente comprometido  (Debería hablar de derechos)	Poderes amplios (conoce sobre legalidad de los actos impugnados y tomas medidas para restablecer el imperio del derecho)	<i>Contencioso de plena jurisdicción</i>	Preguntas sobre la situación jurídica subjetiva	<i>Contencioso subjetivo</i>	<i>Contencioso (subjetivo) de plena jurisdicción</i>

<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1 ° Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2° Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamo por objeción de inscribirse en el registro de iglesias y organizaciones religiosas. Ley 19.638 (art. 11)</i>	Resolución del Ministerio de Justicia la que objeta la constitución (de la personalidad jurídica) de la entidad religiosa	La entidad religiosa  Los interesados	Todas las providencias necesarias para el restablecimiento del derecho y la debida protección del afectado	No admite calificación	Preguntas sobre la legalidad	Contencioso objetivo	<i>Contencioso objetivo</i>
<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1 ° Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2° Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Impugnación de calidad de indígena que invoque una persona Ley 19.253 (art.3)</i>	Resolución de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, que niega certificado que acredita la calidad de indígena.	El interesado, sus herederos o cesionarios.	No hay referencia a los poderes de decisión del juez				
	Tercero que impugna calidad de indígena que invoca otra persona, aunque tenga certificado que lo acredita	El tercero que tenga interés en ello.					

<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamaciones de impuestos municipales Ley 18.695 art. 14 letra d inc. 1</i>	Operaciones de la Administración de las cuales resulten obligaciones o derechos.	Sujeto pasivo del impuesto.	<p>Poderes para anular total o parcialmente el acto impugnado.</p> <p>Dictación de resolución que reemplace la decisión anulada.</p> <p>Declaración de derechos subjetivos.</p>	<i>Contencioso de plena jurisdicción</i>	Preguntas de legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso (objetivo) de plena jurisdicción</i>
<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Procedimiento especial de reclamo por vulneración de derechos tributarios Código Tributario art. 156.</i>	Resoluciones de la Administración de las cuales resultan obligaciones o derechos	Titulares de derechos tributarios	Plenos poderes, para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del solicitante.	<i>Contencioso de plena jurisdicción</i>	Preguntas de legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso (objetivo) de plena jurisdicción</i>

<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamación de escrutinio general y calificación de elecciones municipales Ley. 18.695 art. 119</i>	Impugnación de escrutinio y calificación de elecciones de Alcalde y Concejales	No hay referencia respecto a quienes pueden iniciar el reclamo	Poderes para anular o rectificar el escrutinio.	<i>Contencioso por exceso de poder</i>	Preguntas de legalidad	<i>Contencioso objetivo</i>	<i>Contencioso (objetivo) por exceso de poder</i>
<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamación de resoluciones en materia de aguas Código de aguas art. 137</i>	Impugnan la resoluciones de Dirección General de Aguas	Terceros afectados en sus derechos	No señala poderes  (tramitación conforme al recurso de apelación)	Podría ser:  Contencioso por (objetivo) por exceso de poder			
<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1º Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2º Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamación de nacionalidad art. 12 CPR.</i>	Acto o resolución de la autoridad administrativa que lo prive de su nacionalidad chilena	Personas afectadas en sus intereses	No hay referencia a los poderes (debería conceder poderes de nulidad)				

<b>Acción contenciosa</b>	<b>Materia contenciosa</b>	<b>Legitimación activa</b>	<b>Poderes de decisión del juez</b>	<b>1<sup>o</sup> Calificación</b>	<b>Pretensión del recurrente</b>	<b>2<sup>o</sup> Calificación</b>	<b>Calificación total</b>
<i>Reclamo de ilegalidad por impacto ambiental DS 95/2001 (art. 44)</i>	<p>Impugna la resolución del Director Ejecutivo de Comisión Nacional del Medio Ambiente.</p> <p>Impugna la resolución del Consejo Directivo Nacional del Medio Ambiente (Ambas decisiones ejecutivas)</p>	Titulares del proyecto o de la actividad (art. 42)	No señala poderes	Podría ser un “contencioso especial”			