



# **Tesina de Derecho Público: Análisis Pragmático del sistema contencioso Administrativo en Chile.**

**Investigadores:** Diego Antonio Álvarez Argandoña.

Matías Bruno Varela Aros.

**Profesor guía:** Juan Carlos Ferrada Bórquez.

**Fecha de Entrega:** 23 de diciembre del año 2022

## I. ÍNDICE.

I.	Índice.....	1
II.	Tabla de Abreviatura.....	5
III.	Abstract.....	6
IV.	Introducción.....	6
Capítulo Primero: Conceptualización Doctrinaria del Conflicto.....9		
1. Tribunales Ordinarios de Justicia.....9		
A) El cumplimiento de las garantías constitucionales del administrado a ser escuchado por un tercero imparcial.....9		
B) El juez al realizar este control de legalidad sobre el órgano de la administración estaría traspasando el límite de la separación de poderes .....10		
2. Tribunales Especiales en lo Contencioso Administrativo.....11		
3. Tribunales Especiales en lo contencioso Administrativo por materia.....12		
4. Historia de los Tribunales Contenciosos administrativos en Chile. ....14		
Capítulo Segundo: Análisis del Funcionamiento y procedimientos de los tribunales no contenciosos.....16		
1 Conceptualización.....16		

2 Tribunales Especiales.....	16
2.1 Tribunales Tributarios y Aduaneros.....	17
2.1.1 Historia fidedigna de la creación de los TTA.....	17
2.1.2 Procedimientos y el sistema recursivo.....	17
2.1.3 Procedimientos frente al servicio de impuestos internos.....	17
A) Aspectos interesantes a destacar en este procedimiento general de reclamación:	
.....	17
B) En cuanto a los procedimientos especiales contenidos en el título III del CT y fragmentados por títulos (arts. 149 al 160 bis).....	18
2.1.4 Procedimientos para impugnar actos del Servicio Nacional de Aduanas.....	19
A) Procedimiento general de reclamación contra SNA.....	19
B) Procedimientos especiales para impugnar una decisión contra el SNA.....	19
2.1.5 Porcentaje de causas tramitadas en los TTA.....	19
2.1.6 Financiamiento de los TTA.....	21

2.2		Tribunales	
Ambientales.....			21
2.2.1	Historia Fidedigna de la Creación de los		
TA.....			21
2.2.2	Procedimientos y su sistema		
recursivo.....			22
2.2.3	Recursos en contra de las resoluciones de la Superintendencia que apliquen		
sanciones.....			2
2			
2.2.4	Reclamos derivados de la afectación producida por las resoluciones que emanen		
de la Superintendencia.....			
			23
2.2.5	Respecto a las sanciones consistentes en clausuras temporales o definitivas o en la		
revocación de la			
resolución.....			24
A)	Respecto a los		
recursos.....			24
B)	Respecto de la LBGMA.....		25
2.2.6	Porcentaje de causas tramitadas en los		
TA.....			25
2.2.7	Financiamiento de los		
TA.....			29
2.3.	Tribunal de Propiedad		
Industrial.....			29

2.3.1.	Historia	Fidedigna	del	
TDPI.....				30
2.3.2.	Constitución	de su	Procedimiento	y su Sistema
Recursivo.....				30
2.3.3.			Procedimientos	
Especiales.....				31
2.3.4.	Porcentaje	de	Causas	Tramitadas
TDPI.....				31
2.3.5.			Financiamiento	del
TDPI.....				32
2.4.	Tribunal	de	Contratación	
Pública.....				33
2.4.1.	Historia	Fidedigna	del	
TCP.....				33
2.4.2.	Constitución	de su	Procedimiento	y su Sistema
Recursivo.....				34
2.4.3.	Respecto	a	las	Demandas
Impugnación.....				34
A) Respecto		a	los	
Recursos.....				3
5				
B) Respecto		a	la	
LBCA.....				36
2.4.4.	Porcentajes	de	Causas	Tramitadas
TCP.....				en el
				36

2.4.5.	Financiamiento	del	
TCP.....			37
2.5.	Tribunal	de	la
Competencia.....			38
2.5.1.	Historia	Fidedigna	del
TDLC.....			38
2.5.2.	Constitución	de	su
Recursivo.....	Procedimiento	y	su
			Sistema
			38
2.5.3.	Porcentaje	de	Causas
TDLC.....			Tramitadas
			en
			el
			39
2.5.4.	Financiamiento del TDLC.....		40
3.			Tribunales
Ordinarios.....			41
3.1	Recursos	Según	su
Competencias.....			Esfera
			de
			41
3.2	Análisis	General	de
Año.....	Porcentaje	de	Causas
			Tramitadas
			por
			Año.....
			42
3.3	Análisis	General	de
Año.....			Financiamiento
			por
			Año.....
			45
TERCERA PARTE: Críticas y Soluciones al Modelo Contencioso Administrativo			
Chileno.....4			
6			
1. Ventajas y Desventajas Materiales del Modelo de Especialización por Materias en lo			
Contencioso			
Administrativo.....46			

1.1. Análisis General de Datos por Causas Tramitadas por Año.....	46
1.2. Análisis General de Datos por Gasto Presupuestario por Año.....	48
2. Soluciones del Modelo Contencioso Administrativo en el Extranjero.....	49
3. Conclusión: Solución Aplicable al Modelo Contencioso Administrativo Chileno.....	52
4. Bibliografía.....	5

II Tabla de Abreviaturas.

- 1- Tribunales tributarios y aduaneros: TTA.
- 2- Director Regional Servicios puestos Internos: DRSII.
- 3- Servicio de puestos Internos: Sii.
- 4- Servicio Nacional de Aduanas: SNA.
- 5- Tribunales Ambientales: TA.
- 6- Ley de Bases Generales De Medio Ambiente: LBGMA
- 7- Tribunal de propiedad Industrial: TDPI
- 8- Instituto Nacional De Propiedad Industrial: INAPI.
- 9- Tribunal de Contratación Pública: TCP.
- 10- Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios: LBCA.
- 11- Tribunal de Defensa de la Libre Competencia: TDLC.
- 12- Fiscalía Nacional Económica: FNE.
- 13- Tribunales Ordinarios de Justicia: TO.

El presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis exhaustivo al sistema contencioso administrativo desarrollado por el legislador chileno, estudiando sistemáticamente los tribunales especializados creados por el legislador para cumplir con esta labor, y a su vez, los procedimientos radicados en los tribunales ordinarios. El trabajo está compuesto de 3 partes o capitulaciones: En la primera parte, nos hacemos cargo de enunciar el conflicto ya desarrollado por la doctrina en torno a los tribunales contenciosos que deberían existir en Chile; en el segundo capítulo, hacemos un análisis extenso de 5 tribunales especializados creados por el legislador y además, del contencioso administrativo radicado en los tribunales ordinarios y; finalmente, en la tercera parte centralizamos las conclusiones realizando críticas al sistema actual.

**Palabras Clave:** Contencioso Administrativo – Tribunales Especializados – Poder Judicial – Efectividad – Causas Tramitadas.

#### **IV INTRODUCCIÓN**

El derecho administrativo es una rama esencial del derecho para garantizar los derechos y garantías de los ciudadanos dentro de una civilización organizada y democrática como lo es la República de Chile. La labor de la Administración para con sus administrados, ha sido siempre a lo largo de la historia un elemento fundamental para el desarrollo esencial de la persona en todos sus ámbitos. Desde esta perspectiva, los derechos, garantías e intereses de los ciudadanos han evolucionado a medida que se desarrollan los estándares de vida del país, influenciado en gran medida por factores como la evolución de la tecnología, la globalización, economía, entre otros.

Evidentemente, el Estado en su deber de proteger el interés público y bienestar de la comunidad que lo integra, tiene la potestad y el deber de tomar decisiones que procuren conseguir dicha finalidad. En vista de esta situación, al momento de tomar una decisión puede (sin pretender), agredir o vulnerar derechos de los particulares. Debido a este motivo se desprenden 2 grandes consecuencias: por un lado, la necesidad de regular de manera correcta la facultad que tiene la administración al momento de disponer de potestades que

eventualmente puedan perjudicar derechos de los ciudadanos en función del bien común y por otra parte; brindar al particular, las herramientas necesarias para que dicha situación pueda ser conocida un por juez competente, para que de esta manera, éste último pueda restituir el imperio de la ley en caso de que constate una actuación que sea contraria a derecho por parte de un órgano público, y que genere un daño evidente a un particular.

Es en torno a este punto, en cuanto a cuáles son los mecanismos y herramientas necesarias que deben regular tanto para el particular como para los organismos públicos que en el caso de existir una controversia que deba ser zanjada por un juez imparcial, en donde nuestro trabajo ampara su fuente de análisis.

Dicha discusión doctrinal se centra en la necesidad de distinguir qué tipo de tribunales deben encargarse de administrar la justicia para los casos que sean de naturaleza propia del Derecho Administrativo. Esto último, debido a la gran especialidad que requiere para los jueces conocer de estas materias, arguyendo así, que mediante la creación de estos tribunales se podría conseguir de manera eficiente un sistema que garantice no solo los derechos e intereses tanto de la administración como de los particulares; sino que además, este sistema podría garantizar una correcta aplicación del derecho armonizando la tradicional división de poderes, y entregando una solución eficiente en menor cantidad de tiempo a las personas consumiendo menos recursos.

Desde nuestra perspectiva, este conflicto genera diversos problemas a identificar y analizar apropiadamente, pero que se dividen de manera sustancial. Es por este motivo que el trabajo consta esencialmente de 3 partes:

La primera parte, la cual ampara una perspectiva teórica, debe destacarse las discusiones doctrinales que han girado sobre este punto en cuestión, centrándonos principalmente en 3 posturas: Una primera postura, la cual defiende el hecho de que las controversias entre órganos públicos y particulares deben ser conocidos por los tribunales ordinarios de justicia; Una segunda postura, la cual postula la idea de la creación de tribunales contenciosos administrativos, es decir, tribunales especializados en derecho

administrativo y sus distintas áreas de especialización, los cuales sean estrictamente competentes para conocer de estas materias y; por último, una postura centrada en la creación de tribunales especializados por materias, permaneciendo una modalidad híbrida entre competencias otorgadas directamente por la ley para que éstos conozcan de ciertas materias, mientras que los tribunales ordinarios de justicia continúen siendo competentes para conocer de aquellas materias que no han sido encargadas por el legislador a un determinado tribunal de forma supletoria.

La segunda desde una perspectiva descriptiva y estadística en donde es evidente que el análisis debe tener por objeto estudiar el funcionamiento del derecho administrativo en su aplicación práctica, inspeccionando los procedimientos y tribunales competentes. Evaluando los costos y recursos asignados por el Estado tanto para las acciones ejercidas en primera instancia, como el costo del sistema recursivo que actualmente brinda el sistema jurídico chileno.

Finalmente, la tercera parte, en donde en función del estudio propondremos o acogeremos una postura clara, destacando los aspectos buenos y señalando las debilidades de esta, aun por sobre las otras opciones barajadas a lo largo de este trabajo.

## **Capítulo Primero: Conceptualización Doctrinaria del Conflicto.**

Esta primera parte se constituye de manera totalmente teórica, encomendando al lector inspeccionar desde un aspecto crítico cada postura presentada, destacando por nuestra parte, tanto aspectos positivos como negativos que han de ser considerados de resaltar, para cumplir con la finalidad del presente trabajo. Al momento de definir y delimitar desde un punto de vista teórico la perspectiva de la integración de tribunales administrativos, debemos plantear entonces, si el control de legalidad de los actos administrativos debe o no ser aplicado por los órganos jurisdiccionales ordinarios, o, por el contrario, por tribunales contenciosos administrativos ya sea, de competencia general o especializados por materias:

#### 1. Tribunales jurisdiccionales ordinarios.

Por un lado, la afirmación de que los órganos jurisdiccionales ordinarios sean competentes implica de por sí, el hecho de que el juez letrado deba pronunciarse sobre si una determinada decisión elaborada por la Administración se remite o no al derecho aplicable. Esto desemboca en dos aristas a destacar:

A) El cumplimiento de las garantías constitucionales del administrado a ser escuchado por un tercero imparcial.

Un punto llamativo de apreciación es el respeto al debido proceso y el derecho a ser oído por un tribunal. Este punto tiene una resonancia particularmente importante debido a las normas del debido proceso o del justo y racional procedimiento concebido en el artículo 19 n°3 inciso 6 de nuestra constitución y también en los tratados internacionales ratificados por Chile como el Art. 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto de San José de Costa Rica, lo cual dejaría como última opción siempre el derecho al particular para ser oído por un tribunal imparcial (Bordalí, 2009: pp. 266-268). Un fiel sirviente de esta postura es el profesor Kloss quien señala frente a la postura de tener que crear tribunales especiales contenciosos administrativos “con el objeto de conocer precisamente de ciertos contencioso-administrativos específicos son, sin embargo,

abiertamente inconstitucionales porque no son ni “jurisdicciones” en su formación, ya que están formadas por funcionarios administrativos que son juez y, parte a la vez, ni sus miembros son “permanentes” como lo exige el artículo 87”(2012: p. 430).

Desde esta misma perspectiva, hay autores que velan por el establecimiento de este tipo de tribunales como Costa Cordella, puesto que, desde el punto de vista del acceso a la justicia contenciosa administrativa, la especialización de los tribunales especializados provoca que “Los procedimientos se vuelven mucho más especializados y por lo tanto se vuelve más costoso acceder a especialistas que puedan representar a usuarios, consumidores o comunidades frente a estos tribunales.” (2014: p.163). Es decir, considera que los tribunales ordinarios facilitan el acceso a la justicia administrativa, en tanto estos no necesitan de especialistas que los representen, lo que se traduciría en costos que desincentivan el recurrir a la justicia especializada.

B) El juez al realizar este control de legalidad sobre el órgano de la administración estaría traspasando el límite de la separación de poderes, al inmiscuirse en una potestad discrecional entregada al órgano administrativo directamente por el legislador.

En este sentido, el profesor Soto Kloss señala que “la discrecionalidad es libertad de apreciación para decidir, frente a determinados hechos objetivos -que la ley ha descrito o previsto como necesidad pública- la adopción de la mejor medida a fin de satisfacer eficiente y oportunamente dicha necesidad” (2012: p. 440). Sin embargo, este margen discrecional frente al cual la administración debe elegir entre 2 o más decisiones, no deja exenta de justificación su actuación, puesto que “sí les es dable a escrutar jurídicamente la decisión tomada, igual que cualquier acto administrativo, en especial respecto de la razonabilidad y proporcionalidad de su objeto, si este hiere algún derecho en la realidad” (Aróstica, 2017: p.28). También en este sentido la doctrina ha sido clara al diferenciar como lo señala el profesor español Sabino Álvarez que el poder judicial “examina y controla , como una facultad y aún como un deber a la administración que es el Poder ejecutivo en cuanto administra, no gobierna”(1966: p. 140), concluyendo de esta forma que, en tanto el juez tenga la labor de controlar los actos del poder ejecutivo en cuanto actos administrativos - y

no actos de gobierno- no existiría ningún conflicto con el hecho de que el órgano jurisdiccional pueda ejercer total control de la actuación de la administración, de manera tal, que no existiría conflicto alguno con la tradicional división de poderes.

## 2. Tribunales Especiales en lo Contencioso Administrativo.

La necesidad de encargar la competencia de estos asuntos a tribunales especializados en materia contencioso-administrativa tiene varios argumentos:

Un primer argumento es la complejidad actual del derecho administrativo, el cual se encuentra disperso en diversos cuerpos normativos y los procedimientos pertinentes son regulados según el cuerpo normativo que los regule. Desde esta perspectiva, entendemos al igual que Diego Muñoz que “hay una gran cantidad de procedimientos administrativos de impugnación a resoluciones de servicios públicos, la mayoría (sino todos de ellos), dispersos en distintos cuerpos legales. Luego, hay una sustitución de estos procedimientos administrativos por el recurso de protección” (2013: p.26).

Dicha complejidad y densidad normativa, consecuentemente acarrea la necesidad de que el juez que sea competente para conocer el asunto litigioso tenga un grado de especialización en la materia. Es decir, que comprenda los principios que rige el derecho público amparados tanto en la Constitución Política, como en ley 18575 de bases generales de la administración del estado, o la ley 19880 que establece las bases de los procedimientos administrativos (Además de todas las leyes particulares). Desde esta perspectiva, un juez letrado especializado no satisface del todo o no podría satisfacer dada la gran complejidad y densidad normativa, una correcta apreciación del derecho desde una perspectiva del derecho público. En esta perspectiva y valorando principios como fundamentales como el principio de igualdad, señala Sergio Espinoza que “la existencia de la desigualdad sustantiva en la relación jurídica matriz, lleva a abogar por la necesidad de que existan tribunales y procedimientos contenciosos administrativos especializados, que tengan a los derechos ciudadanos como centro de protección frente al obrar de la administración” (2010: p. 90).

Ahora bien, planteado el problema central es necesario resaltar otro punto a enfatizar, el cual radica en el hecho de que si estos tribunales contenciosos administrativos especializados deben formar parte o no del poder judicial. Sin embargo, este punto no representa mayor dificultad debido a que independiente de la nomenclatura específica con la cual se denomine al tribunal, es decir, si “es un tribunal jurisdiccional perteneciente o no del poder judicial”, resguardamos y amparamos la idea de que mientras se garantice para el administrado los principios de independencia e imparcialidad, esto no constituye una mayor controversia. (Bordalí, Ferrada, 2008: pp. 4-10)

Si bien esta ha sido la postura que se ha adoptado por la jurisprudencia chilena, señalando así la Corte Suprema que “un funcionario que ejecuta parte de la potestad administrativa sin estar sujeto a los principios de imparcialidad e independencia, carece de las cualidades esenciales de un tribunal”(Rol 16795-2018: 2019, p. 5), esto en referencia a que con independencia de que la ley designe como juez a un organismo, si éste es dependiente y parcial de algún órgano de la administración, no puede considerarse que este pueda ejercer actividad jurisdiccional, sino que manifiestamente pese a estar habilitado para conocer del asunto contencioso, los efectos que produce solo pueden agotar la vía administrativa como mecanismo de impugnación del acto, pero no agotan la vía jurisdiccional.

### 3. Tribunales Especiales en lo contencioso Administrativo por materia.

Esta tesis adoptada por el legislador, consistente en brindar una solución actual a la Jurisdicción Administrativa siendo esta, la creación de los Tribunales Especiales de lo Contencioso Administrativo por materias, creándose así el tribunal tributario y aduanero, el tribunal de contratación pública, tribunal de propiedad industrial, tribunal de la libre competencia. Todos estos tribunales en clausulados en su creación por la fórmula de “Este Tribunal fallará conforme a derecho y estará sometido a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, de conformidad con lo que establece el artículo 79 de la Constitución Política de la República.”

De esta manera, podemos discernir como frente a la problemática situación de la falta de tribunales contenciosos administrativos el legislador ha propiciado a instaurar dentro de nuestro sistema jurídico, tribunales especializados los cuales responden a necesidades específicas de cierto sector de la comunidad, o de ciertos tipos de particulares. En definitiva, compartimos la tesis del profesor Ferrada al señalar que “Existe una tendencia muy acentuada en las últimas décadas en la construcción de procesos especiales para controlar la actividad administrativa, lo que se ha desarrollado particularmente en ámbitos sensibles de la actividad económica. Ello ha dado lugar a una justicia especializada rodeada de ciertos privilegios, en relación a los demás procesos impugnatorios de actos administrativos ordinarios.” (2011: p. 265)

A su vez, existen autores que defienden a estos tipos de tribunales especializados por materias como Alejandro Vergara Blanco, quien considera que “La creación de estos tribunales especiales ha sido muy exitosa y es de esperar que continúe.” El autor vislumbra esta medida como un apoyo a su concepción del activismo judicial, puesto que, considera que las actuaciones de la Administración deben de ser limitadas a través de un trabajo técnico y racional del juez. También cuestiona la supletoriedad de otras ramas del Derecho, como lo sería en el Derecho Civil, a través de una postura minoritaria, argumentando que “Si se acepta como razonable la tesis de la supletoriedad, el resto de las disciplinas serían brazos o ramas del derecho civil. Ello parece desajustado y plantea dificultades al momento de intentar asumir la especialidad, en nuestro caso, de las relaciones jurídicas administrativas y la autonomía misma de la disciplina del Derecho Administrativo de frente al Derecho Civil (disciplina esta última pretendidamente “derecho común”), lo cual es razonable, sólo respecto del resto del derecho privado, pero no de frente a disciplinas de derecho público, como es el caso de la disciplina del derecho administrativo.”(2009: p. 64). Sin embargo, por regla general se ha entendido que en la práctica el uso del Derecho Civil es reconocido y aplicable en determinados casos de lo contencioso administrativo, sin que esto signifique un daño a la naturaleza propia del Derecho Administrativo.

Además esta concepción de Vergara Blanco puede traducirse en un salvaguarda para los intereses de ciertos grupos particulares quienes al ver afectados su actividad

económica debido a las sanciones emanadas de la Administración, estos, como ya mencionamos en el punto anterior, proceden a impugnar dichos actos con una justicia especial que les dota de cierta inmunidad a la infracción de normativas que en la teoría buscan proteger materias de importancia pública, como lo serían el medio ambiente, el libre mercado, la contratación pública, etc. A esto debemos sumarle la desigualdad ante la ley que provoca el establecimiento de estos tribunales, en el sentido de que la justicia ordinaria ha de determinar una jurisprudencia distinta e incluso contradictoria respecto de la jurisprudencia que emana de los tribunales especializados por materia, es más, incluso, dependiendo de la materia que se trate, la jurisprudencia es capaz de diferir, puesto que bajo la justificación de que cada caso es distinto según objeto de discusión, se terminan creando resoluciones contradictorias respecto de los mismos tribunales especializados. Teniendo en consideración éstos dos últimos puntos, es relevante considerar que la implementación de estos tribunales no sólo establece privilegios y desigualdades dependiendo de la materia que se conozca en lo contencioso administrativo, sino que además la implementación de dichos tribunales ha producido una clara incerteza jurídica.

##### 5. Historia de los Tribunales Contenciosos administrativos en Chile.

Dentro de lo que corresponde al siglo XIX no se destacó de manera apropiada una inserción o noción por parte del legislador sobre alguna necesidad o planteamiento de tribunales contenciosos administrativos, por lo cual, los asuntos contenciosos eran conocidos por la jurisdicción ordinaria, así lo señala el profesor Kloss al decir que “Pero no sólo es si se analizan los textos, sino, incluso la jurisprudencia es posible constatar igual cosa, es decir que si bien todo el contencioso de la contratación administrativa era de competencia del denominado Consejo de Estado hasta que éste fuera suprimido en 1874, todo el resto del contencioso administrativo, e incluso el recién mencionado lego de su supresión del indicado organismo, era de conocimiento de los tribunales ordinarios, y es así posible verificar diferentes materias contencioso-administrativas en que operaba la reclamación ante la jurisdicción ordinaria” (2012: p.763).

Sin embargo, el elemento esencial a destacar dentro de este esquema histórico es debido a la constitución 1925, la cual en su artículo 87 establecía que “Habrá Tribunales Administrativos, formados con miembros permanentes, para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no esté entregado a otros tribunales por la Constitución o las leyes. Su organización y atribuciones son materias de ley”<sup>1</sup>. Sin embargo, es sabido ampliamente por la doctrina que este artículo nunca tuvo aplicación práctica, y que por el contrario desembocó en la incompetencia de los tribunales ordinarios para conocer de la materia contenciosoadministrativa (2010; p. 88).

Un salto importante se vino a dar desde esta perspectiva con la modificación a la constitución del año 1989, la cual según Pantoja “tendió justamente a evitar esta incompetencia absoluta de las magistraturas judiciales, cuando no su falta de jurisdicción en cuestiones contencioso-administrativas” (2010; p.189). Consecuentemente, de esta forma es como en la actualidad los tribunales jurisdiccionales ordinarios son competentes para conocer de los asuntos contenciosos administrativos. Esto sin perjuicio de las facultades otorgadas directamente a los tribunales especiales que hemos mencionado en la discusión doctrinal.

---

<sup>1</sup> Constitución política, 1925, art 87.

## **Capítulo Segundo: Análisis del Funcionamiento y procedimientos de los tribunales no contenciosos**

### **1 Conceptualización.**

En esta segunda parte nos haremos cargo de estudiar el funcionamiento de los tribunales jurisdiccionales competentes para conocer de lo contencioso administrativo en nuestro ordenamiento jurídico. Debido a este motivo, hemos decidido segmentar el estudio en 2 grandes partes: El estudio del número de causas que conocen actualmente los tribunales especiales y; por otro lado, el número de causas y procedimientos mediante los cuales los tribunales jurisdiccionales ordinarios de justicia son competentes para conocer de la materia contencioso-administrativa.

### **2 Tribunales Especiales.**

Desde la perspectiva de los tribunales especiales, que en la práctica se dedican a ser tribunales de justicia competentes para resolver únicamente asuntos entre un órgano de la administración (con independencia de que sea o no un órgano centralizado), abordaremos un análisis en torno: i) al número de causas ingresadas por año, con la finalidad de establecer un estándar comparativo cuantitativo de una doble perspectiva, por un lado: la evolución que han tenido en el número de causas cada tribunal desde su instauración en el ordenamiento jurídico chileno y; por otra parte, establecer un cuadro comparativo entre la densidad de las causas que son conocidas por los tribunales especiales y las causas conocidas por los tribunales ordinarios de justicia. ii) Analizaremos de igual forma, los procedimientos (particularmente), el sistema recursivo de cada tribunal, con la finalidad de verificar que se resguarde el derecho de impugnación de los particulares, principalmente, lo que se condice con el derecho a un juez imparcial e independiente. iii) Destacaremos así mismo, las características particularmente relevantes para resaltar la diversidad de procedimientos que existen actualmente para que el particular pueda ejercer su derecho de impugnación frente a actos de la administración.

## 2.1 Tribunales Tributarios y Aduaneros.

Los tribunales tributarios y aduaneros o “TTA”, fueron creados a través de la ley orgánica N°20.322 publicada el año 2009, y en su artículo primero señala que estos tribunales unipersonales “son órganos jurisdiccionales letrados, especiales e independientes en el ejercicio de su ministerio”, siendo así su principal función resolver los conflictos entre el “Servicio de Impuestos Internos (en adelante “SII) o el Servicio Nacional de Aduanas” y los particulares. De esta manera, hoy existen 18 TTA distribuidos a lo largo del país, segmentado por regiones.

### 2.1.1 Historia fidedigna de la creación de los TTA.

Antes de la instauración de esta ley, tanto las potestades fiscalizadoras como la potestad para conocer de los conflictos jurídicos radicaba en el Director Regional del sii (en adelante DRSII), de esta manera, la doctrina criticaba debido a diversos factores que fuese el mismo DRSII, el órgano encargado de fiscalizar y además, de resolver los conflictos del particular fiscalizado que quisiera impugnar la resolución. Así por ejemplo, Enteiche señala que “En el caso del DRSII son síntomas de la falta de imparcialidad e independencia, que: sea de la exclusiva confianza del órgano superior de un servicio público (pudiendo nombrarlo o removerlo sin motivo), no esté sujeto a la superintendencia de la Corte Suprema, deba considerar las instrucciones del superior administrativo (por ejemplo para aplicar una sanción), sea un único juez no abogado, no jure hacer cumplir la Constitución ni las leyes antes de ser parte del “tribunal” (2012: p.34)

### 2.1.2 Procedimientos y el sistema recursivo.

En esta materia encontramos procedimientos interpuestos frente al SII y procedimientos iniciados contra el servicio nacional de aduanas (en adelante SNA), ambos ubicados normativamente en el Código Tributario (en adelante CT).

2.1.3 Procedimientos frente al servicio de impuestos internos: Dentro de los procedimientos a incoar por parte del contribuyente frente al sii podemos segmentar entre el “procedimiento general de reclamación” (arts. 123 -148 CT) que

actúa de forma supletoria frente a los procedimientos especiales (arts. 149 -160 Bis CT).

A) Aspectos interesantes a destacar en este procedimiento general de reclamación:

Una vez interpuesto el reclamo del contribuyente al tribunal aduanero, el traslado conferido al sii tiene un término de 20 días hábiles. Una vez concluido este término, el tribunal debe llamar a conciliación a las partes (art. 132 inc. 2 CT). Terminada la conciliación, se recibirá la causa a prueba fijando los puntos controversiales, dando comienzo al término probatorio el cual tiene una estipulación inicial de 20 días. El tribunal tiene un plazo de 60 días para dictar sentencia contados desde la resolución que cita a las partes a oír sentencia.

Frente a la sentencia definitiva dictada por el TTA se puede interponer recurso de apelación y casación en la forma, con un plazo de 15 días contados desde su notificación (art. 140 del CT). Ambos recursos corresponden ser conocidos por la Corte de Apelaciones en cuyo asiento tenga el TTA que dictó la sentencia apelada (art. 120 CT).

B) En cuanto a los procedimientos especiales contenidos en el título III del CT y fragmentados por títulos (arts. 149 al 160 bis).

Dentro de estos artículos se encuentran sistematizados diversos tipos de procedimientos, que se caracterizan esencialmente por ser procesos que contienen un menor plazo una vez iniciada la reclamación y, además, descartar etapas procesales innecesarias para la naturaleza de las acciones ejercidas por el contribuyente.

De esta manera podemos encontrar: el procedimiento de reclamo de avalúos de bienes raíces (arts. 149 al 154); el procedimiento especial de reclamo por vulneración de derechos (art. 155-157 CT); el procedimiento de determinación judicial de impuesto de timbres y estampillas (158-160 del CT); el procedimiento especial para la aplicación de Ciertas Multas (arts. 97 y 109 del CT) y; finalmente; el procedimiento de declaración judicial de la existencia de abuso o simulación y de la determinación de la responsabilidad respectiva (art. 160 bis CT).

Todos los procedimientos mencionados son apelables bajo las mismas condiciones del procedimiento general de reclamación.

#### 2.1.4. Procedimientos para impugnar actos del Servicio Nacional de Aduanas:

Los procedimientos existentes para que el contribuyente pueda impugnar un acto del SNA están contenidos principalmente en el DFL n°30 que aprueba el texto refundido del DFL N°213 de 1953 sobre Ordenanza de Aduanas (en adelante ODA), contenidos en el título VI del libro II (arts. 117-129 M). Estos al igual que frente al sii, se dividen entre procedimiento general y procedimientos especiales:

##### A) Procedimiento general de reclamación contra SNA:

El procedimiento general está contemplado dentro de los artículos 122 a 129 J de la ODA, en torno a estos, se comprende que las reglas procedimentales son totalmente equivalentes a las del procedimiento general de reclamación frente al sii (incluyendo plazos y etapas procesales), por lo cual no es necesario describir a mayor profundidad nuevamente el procedimiento.

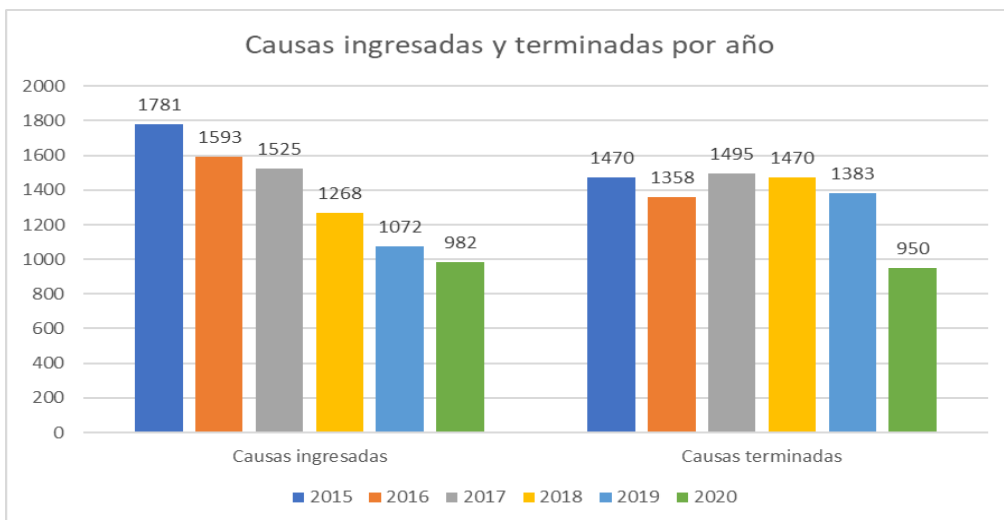
##### B) Procedimientos especiales para impugnar una decisión contra el SNA:

Bajo esta perspectiva sólo mencionaremos para tener en cuenta los diversos procedimientos tales como: Procedimiento especial de reclamo de vulneración de derechos (artículos 129 K a 129 M de la ODA); procedimiento para aplicación de sanciones por infracción aduanera (arts. 185 a 189 de la ODA); el procedimiento para reclamo de sanciones disciplinarias (arts. 23 ter, 24 y 91 bis de la ODA) y finalmente; la situación especial del artículo 199.

#### 2.1.5. Porcentaje de causas tramitadas en los TTA.

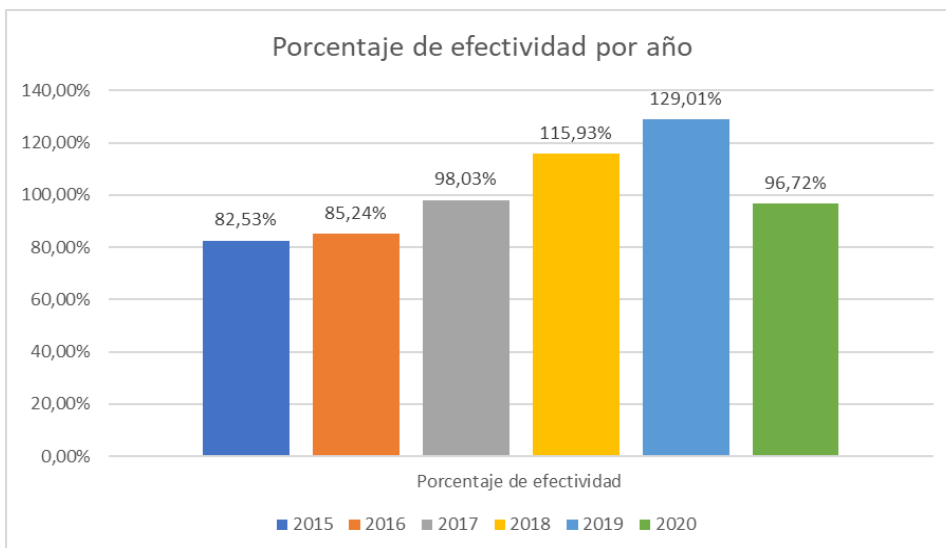
Para realizar el estudio de las causas de los TTA, nos basamos en el documento oficial subido en la página web “tta.cl”, titulado “Tribunales Tributarios y Aduaneros. Estado de

Causas Tributarias y Aduaneras 2019” y, además, de la página oficial de Unidad Administradora de los Tribunales Tributarios y Aduaneros.<sup>2</sup>



Se puede destacar que, con el transcurso de los años, el número de causas ingresadas tiende a disminuir de manera paulatina.

En cuanto al rango de efectividad que tiene el tribunal por año, esto es, la comparativa entre causas ingresadas y egresadas por año:



<sup>2</sup> Tribunales Tributarios y Aduaneros de la República de Chile (2020): Estado de Causas Tributarias y Aduaneras 2020-2015. Disponible en: <https://www.tta.cl/reportes-estadisticos/>

### 2.1.6. Financiamiento de los TTA.

En cuanto al financiamiento que reciben los TTA, esta se encarga a la unidad administradora de los tribunales tributarios y aduaneros (creada por el art. 18 de la ley 20.322), desde el 2015 a 2020 el presupuesto anual que es declarado en la ley de presupuestos del sector público asciende a los **montos de 6.322.416, 6.690.718,<sup>3</sup>6.905.175, 7.092.799, 7.709.488, y 8.159.420 de miles de millones de pesos de manera respectiva.** Dentro de este presupuesto, se entiende abarcado todos los cargos de los TTA, incluyendo gastos en personal, bienes y servicios de consumos.

### 2.2. Tribunales Ambientales.

Los Tribunales Ambientales se crearon en virtud de la ley N°20.600, que en su Artículo 1° los define como: órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento.

La ley en nuestro país establece tres tribunales ambientales. El primero se ubica en la comuna de Antofagasta y su competencia abarca el territorio de las Regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Antofagasta, de Atacama y de Coquimbo. El segundo se ubica en la comuna de Santiago y su competencia abarca el territorio de las Regiones de Valparaíso, la Metropolitana de Santiago, del Libertador General Bernardo O'Higgins y del Maule. Finalmente, el tercero se ubica en la comuna de Valdivia y su competencia abarca el territorio de las Regiones de Ñuble, del Bío Bío, de la Araucanía, de Los Ríos, de Los Lagos, de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y de Magallanes y de la Antártica Chilena.

#### 2.2.1. Historia Fidedigna de la Creación de los TA.

---

<sup>3</sup> Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (2020): Ley de Presupuestos 2020-2015. Disponible en <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-25190.html>

Los tribunales ambientales o “TA” en su desarrollo, nacieron en virtud de la ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) que fue publicada el 9 de marzo del año 1994. En términos estrictos esta no es una ley de bases, sino que más bien se trata de una ley general. En su artículo 1º "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de la presente ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia". Es decir, la presente ley no tiene como objetivo abarcar todo lo que regule el derecho ambiental. El rol que cumple esta ley, que reconoce el autor Jorge Bermúdez Soto son cuatro. En primer lugar, determina un catálogo de definiciones y principios que funcionan como directrices de naturaleza ambiental. En segundo lugar, se establecen instrumentos de gestión ambiental. En tercer lugar, crea un sistema de responsabilidad ambiental, que podemos dividir en responsabilidad por el daño ambiental y responsabilidad administrativa, esto se genera en virtud del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Superintendencia del Medio Ambiente. Finalmente, en cuarto lugar, se establece la Administración Ambiental. (2014: p. 3)

Luego de la vigencia de la ley N°19.300, se crea la Administración Ambiental, con la vigencia de la Ley 20.417 publicada el 26 de enero del año 2010 y que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

Finalmente, como una respuesta a la creación de la Administración Ambiental, se estableció la creación de los Tribunales Ambientales, por medio de la ley N°20.600 del 28 de julio del año 2012 para que se pudieran impugnar los actos derivados de la Administración Ambiental.

#### 2.2.2. Procedimientos y su sistema recursivo.

Los procedimientos vigentes que permiten incoar acciones que deberán resolver los “TA” versan sobre reclamaciones que se interpongan en contra de los actos administrativos emitidos por los ministerios o servicios públicos que busquen la implementación, ejecución o establecimiento de normas de calidad, de emisión y los planes de prevención o

descontaminación frente al caso hipotético de que estos actos emanados de la Administración Ambiental, infrinjan la ley, las normas o los objetivos de éstas. Esta acción está reconocida en los Artículos 49 y 51 de la Ley N°19.300 (LBGMA). A su vez, también en el TÍTULO III de la ley N°19.300, podemos vislumbrar la regulación de la determinación de la responsabilidad del daño ambiental para quienes infrinjan la normativa vigente.

Estos tribunales también deben de conocer las reclamaciones que busquen impugnar una resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de actos administrativos que tengan el carácter de materia ambiental.

Para efectos de individualizar los respectivos recursos, comenzaremos a explicar su naturaleza y procedimiento. Sin embargo, antes de avanzar hay que aclarar que los recursos fueron modificados y su respectiva regulación se encuentra vigente en el TÍTULO III, Párrafo 4° de la Ley N°20.417, específicamente en sus Artículos 55, 56 y 57.

2.2.3. Recursos en contra de las resoluciones de la Superintendencia que apliquen sanciones.

Frente a esta situación, el Artículo 55 de la Ley N°20.417 contempla un recurso de reposición, que consta de un plazo de 5 días hábiles, contado desde el día de la notificación de la resolución.

En el segundo inciso del artículo antes mencionado establece que existe un plazo de 30 días hábiles para que el tribunal resuelva. Uno de los efectos relevantes que reconoce la norma es que la interposición de estos recursos suspenderá el plazo para reclamar la ilegalidad, siempre que ésta verse sobre materias presentes en dicho recurso.

2.2.4. Reclamos derivados de la afectación producida por las resoluciones que emanen de la Superintendencia, que no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar.

Este tipo de reclamación se encuentra establecida en el Artículo 56 de la Ley N°20.417, el cual establece un plazo de 15 días hábiles contados desde la notificación ante el Tribunal Ambiental.

El inciso segundo de este Artículo hace mención de las resoluciones consistentes en multas, que serán siempre reclamables, y éstas no serán exigibles por parte de la Superintendencia mientras no esté vencido el plazo para interponer la respectiva reclamación, o ésta no haya sido resuelta. El inciso tercero del mismo Artículo dispone que si el infractor no interpone un reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental en contra de las resoluciones de la Superintendencia que imponga sanciones pecuniarias y que haya pagado la respectiva multa, tendrá un plazo de 5 días hábiles contados desde la notificación de la resolución, pudiendo reducir hasta un 25% el valor de la multa. El pago de dicha multa deberá ser acreditado en el plazo señalado presentando una copia de consignación del valor de la multa reducida efectuada en la Tesorería General de la República.

2.2.5. Respecto a las sanciones consistentes en clausuras temporales o definitivas o en la revocación de la resolución de calificación ambiental emanada de la Superintendencia Ambiental.

Finalmente, el Artículo 57 de la ley N°20.417 establece que las resoluciones emanadas de la Superintendencia, que apliquen las sanciones contempladas en las letras c y d del Artículo 38- es decir, las que consisten en clausuras temporales o definitivas (letra c) o en la revocación de la resolución de calificación ambiental (letra d)- siempre deberán ser elevadas en consulta al tribunal.

A este último tipo de reclamaciones se les da una importancia tal, que el tribunal ambiental de oficio debe pronunciarse, por medio de consultas, siempre y cuando las resoluciones de la superintendencia versen en esta materia.

A) Respecto a los recursos:

Tratándose de estos recursos, podemos determinar que todas están enfocadas a la impugnación de actos administrativos provenientes de la Superintendencia. El enfoque que adquiere este tribunal nos indica que el Tribunal Ambiental es un instrumento de impugnación de sanciones administrativas en favor de ciertos grupos particulares que desarrollan actividades las cuáles podrían afectar la normativa de carácter ambiental,

siendo éste una posible salvaguarda de intereses particulares que se tiene sobre determinados ecosistemas.

#### B) Respetto de la LBGMA:

Se crítica bastante el hecho de que no se cumplió con uno de los objetivos claves de la creación de una normativa que sustentara y protegiera al Derecho Ambiental, en el sentido de que, uno de los fines de esta ley era parcelar el Derecho Ambiental, ordenando su catálogo de materias de una forma adecuada y bien definida. Esto último no se cumplió, en tanto la normativa vigente que versa sobre materia de carácter ambiental se encuentra consagradas en distintas leyes las cuales han modificado una a otras respecto a contenidos de carácter sustancial para el procedimiento, complejizando el entendimiento conciso de este.

#### 2.2.6. Porcentaje de causas tramitadas en los TA.

Para los efectos de determinar el número de causas anuales resueltas y en tramitación que anualmente podemos considerar en éste estudio, vamos a recurrir a los anuarios y cuentas públicas de los documentos oficiales contenidos en la páginas webs “tribunalambiental.cl”, “[www.1ta.cl](http://www.1ta.cl)”, y “[www.3ta.cl](http://www.3ta.cl)”, las cuáles individualmente contienen la información respectiva del número de causas ingresadas por año y a su vez, de las causas terminadas anualmente.<sup>4</sup>

Cabe mencionar que, si bien no todas las causas son contenciosas administrativas, puesto que, por ejemplo, las causas relativas a daño ambiental son no contenciosas, es decir, pueden tratar de controversias entre particulares, estas causas son tan ínfimas que

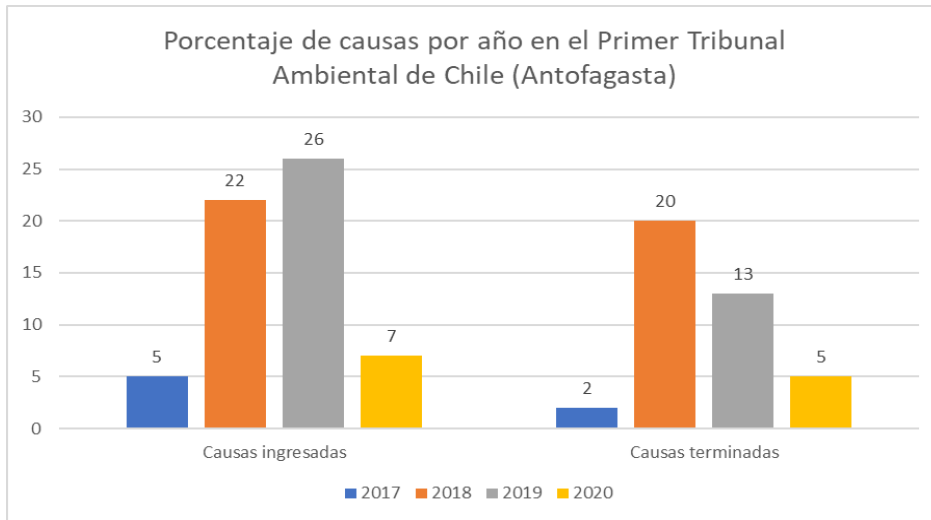
---

<sup>4</sup> Primer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2020): Cuenta Pública 2020 -2017 Disponible en <https://www.1ta.cl/cuenta-publica/>.

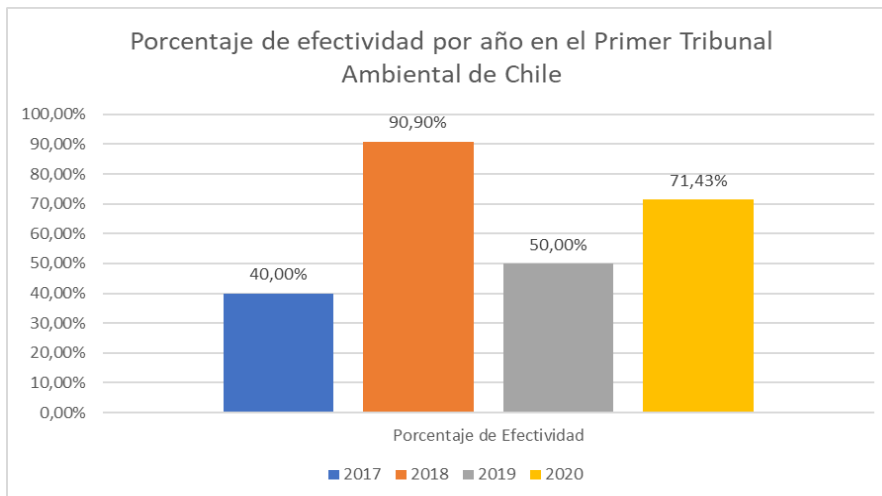
Segundo Tribunal Ambiental de la República de Chile (2020) Anuario del Segundo Tribunal Ambiental 2020 - 2015. Disponible en <https://tribunalambiental.cl/informacion-institucional/sobre-el-tribunal-ambiental/anuario/>

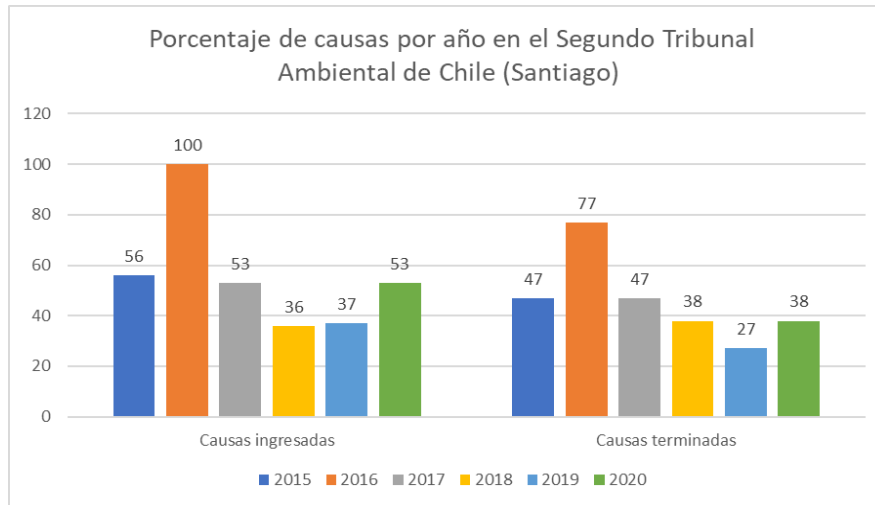
Tercer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2020): Cuenta Pública 2020 - 2015. Disponible en <https://3ta.cl/publicaciones/cuentas-publicas/>

su número no distorsiona el análisis propuesto en este trabajo. Analizaremos entonces cada tribunal:



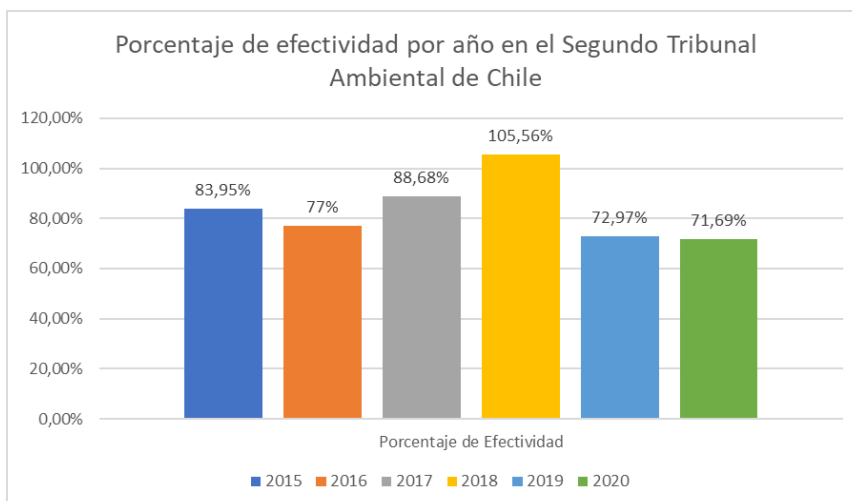
En su primer año de funcionamiento, el número de causas ingresadas fueron muy bajas, siendo 5 causas, de las cuáles sólo dos fueron resueltas, posteriormente en los años 2018 y 2019 se mantuvo un margen de ingreso de causas cuantitativamente parecido, bajando nuevamente a un número inferior de causas en el año 2020. En el año 2019 el número de causas ingresadas por año es el doble del número de causas terminadas por año, cuestión que podemos vislumbrar en el porcentaje de efectividad anual:



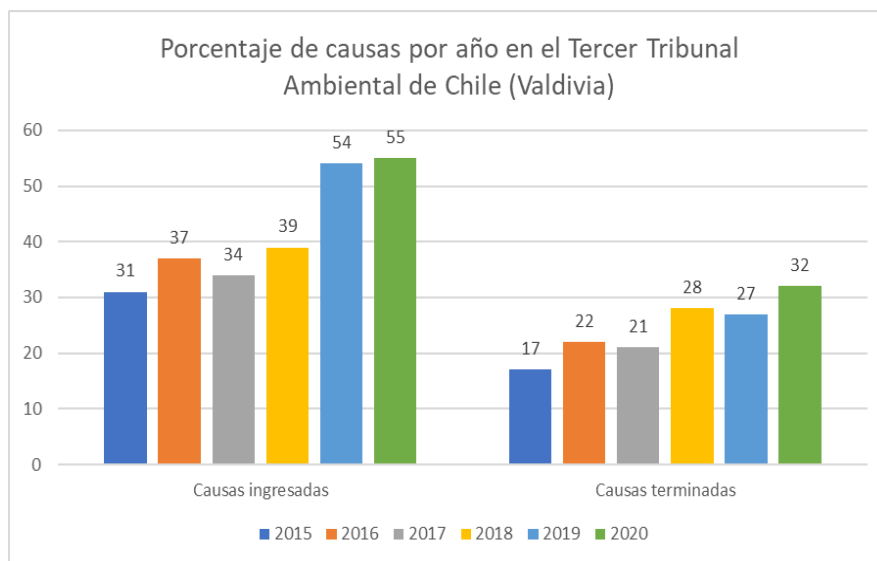


Respecto de las causas ingresadas, se mantiene un número superior de éstas por sobre las causas terminadas anualmente, exceptuando el año 2016 donde las causas terminadas superaron por muy poco a las causas ingresadas. Si bien, esto en principio podría significar que hay una mayor rapidez en la resolución de causas, lo cierto es que simplemente se han resuelto las causas ingresadas sumado a causas que se encontraban pendientes, es decir, cada año hay un amontonamiento de causas que se van sumando y quedan pendientes para el próximo año.

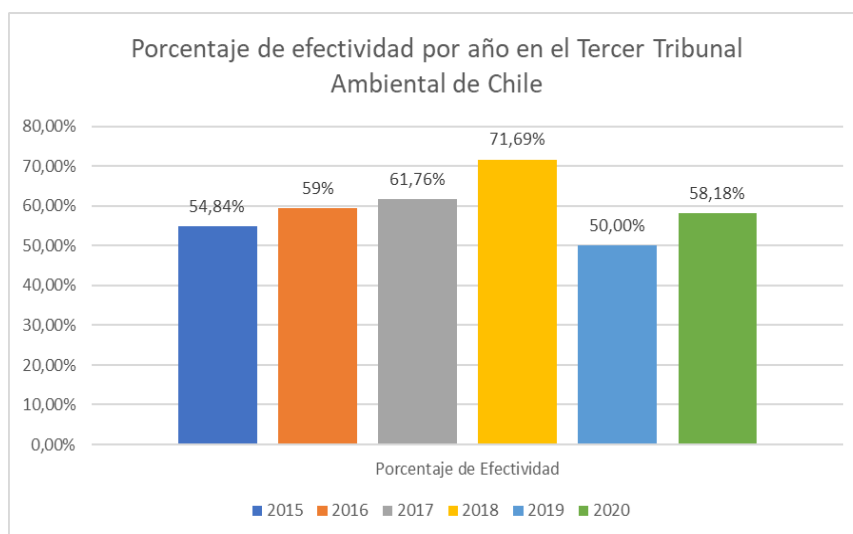
En el año 2016 hay un aumento exponencial de causas que en los próximos años van a disminuir, esto debido a que en el año 2017 recién empezará a actuar el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta, lo que explicaría que el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago disminuye posteriormente su número de causas.



En virtud de los porcentajes de efectividad anual podemos ver que la resolución de causas va perdiendo su efectividad a partir del año 2019, llegando a su porcentaje más bajo en el año 2020, por lo que podemos ver una tendencia a la disminución de la efectividad, aunque se trate de una disminución baja de efectividad.



El ingreso de causas en los años 2015 hasta 2018 mantiene un número sobre treinta causas ingresadas e inferior a las cuarenta causas ingresadas. Luego, en los años 2019 y 2020 solo hay una causa de diferencia de ingresadas por año. Nuevamente el número de causas terminadas en comparación a las causas ingresadas es inferior.



Respecto al porcentaje de efectividad, desde el año 2015 se marca una tendencia de mayor porcentaje de efectividad hasta el año 2019 donde dicho porcentaje disminuye, siendo incluso inferior al del año 2015. Por lo que se puede observar en el gráfico de barras, el funcionamiento del Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta no implicó una disminución de ingreso de causas por año en el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, por lo que, a diferencia del Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, las funciones del Primer Tribunal Ambiental no han incidido en el número de causas ingresadas en el Tercer Tribunal Ambiental, probablemente esto se deba a factores territoriales de cercanía.

#### 2.2.7. Financiamiento de los TA.

El presupuesto anual de los TA contenido en la ley de presupuestos anuales, desde el año 2015 hasta el 2020 tiene los siguientes montos en miles de millones de pesos: **4.012.564, 4.998.686, 5.155.934, 5.639.968, 5.850.193, 6.039.417**. Estos gastos incluyen todas las necesidades suficientes para el correcto funcionamiento del tribunal, tal como gasto de personal y servicios de consumos.

### 2.3 Tribunal de Propiedad Industrial.

El tribunal de propiedad industrial (En adelante “TDPI”) se encuentra regulado en la ley 19.039 (actualmente sistematizada y refundida por el DFL 4), de propiedad industrial, dentro del título primero en su párrafo 3° denominado “Del tribunal de propiedad industrial” en los artículos 17 bis C a 17 bis K. El TDPI es -al igual que los demás tribunales especiales analizados- un órgano jurisdiccional e independiente, sujeto a la superintendencia de la Corte Suprema.

Su función principal según lo dispone la ley, es conocer de las resoluciones definitivas o interlocutorias dictadas por el Director Nacional del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (en adelante “INAPI”). La labor del TDPI bajo esta lógica, es ser un tribunal de segunda instancia, el cual garantiza el derecho de impugnación de las personas, frente a una resolución del director, la cual eventualmente pueda ser contraria a derecho

#### 2.3.1 Historia Fidedigna del TDPI.

La ley 19.039 fue publicada el 25 de enero de 1991, pero no es hasta noviembre del 2005 cuando se publica la ley 19.996, la cual, desde una perspectiva sistematizada del derecho de propiedad industrial, introdujo mediante vía modificatoria el párrafo tercero el cual ampara el TDPI.

Antes de que fuera designado el TDPI como tribunal competente, las materias contenciosas entre INAPI y los particulares eran conocidos por el Tribunal Arbitral de Propiedad Industrial. La ley 19.039 desde su publicación hasta la actualidad ha sido susceptible de numerosas modificaciones en función del perfeccionamiento del sistema del derecho de propiedad industrial en Chile. Actualmente, se rige por las modificaciones realizadas por el DFL 4 publicado el 6 de agosto del año 2022.

### 2.3.2 Procedimiento y Sistema Recursivo.

En cuanto al procedimiento general de reclamación del TDPI, se encuentra regulado en el Título primero en su párrafo segundo de la ley 19.039, titulado “de los procedimientos generales de oposición y registro”. El procedimiento frente a INAPI abre la posibilidad de apelar en segunda instancia:

La regla general entonces, es que se presente y admita una solicitud (la cual puede variar dependiendo de la naturaleza del objeto de dicha solicitud), al ser aceptada por el Director, debe ser publicada de manera obligatoria, empezando a correr los plazos para presentar la oposición 30 o 45 días dependiendo si la solicitud recae en patentes de invención, modelos de utilidad, entre otras hipótesis clasificadas.

En caso de que exista oposición a la solicitud se otorga traslado al solicitante para que haga valer sus derechos, lo cual puede ser de 30 o 45 días dependiendo del tipo de solicitud. Una vez transcurrido este plazo, se comprende que, si existen hechos controversiales, el tribunal puede recibir la causa a prueba con un plazo de 30 (en caso de marcas) o 45 días. Y se permite el uso de todos los tipos de pruebas contenidos en el Código de procedimiento Civil, exceptuando la prueba testimonial.

Concluido el término probatorio, comienza a correr el plazo para apelar frente al TDPI, para lo cual se dispone un plazo total de 14 días hábiles. Se puede interponer frente a la sentencia del TDPI un recurso de casación en el fondo ante la Corte Suprema.

### 2.3.3 Procedimientos especiales.

Podemos encontrar dentro de la ley 19.039 diversos procedimientos especiales, sin embargo, estos sólo son matices que varían debido a la naturaleza propia del objeto que busca resguardar, de manera tal, que se apega de forma general a la misma estructura del procedimiento general ya descrito, es decir, procedimientos efectuados directamente ante la INAPI y no de forma directa ante el TDPI.

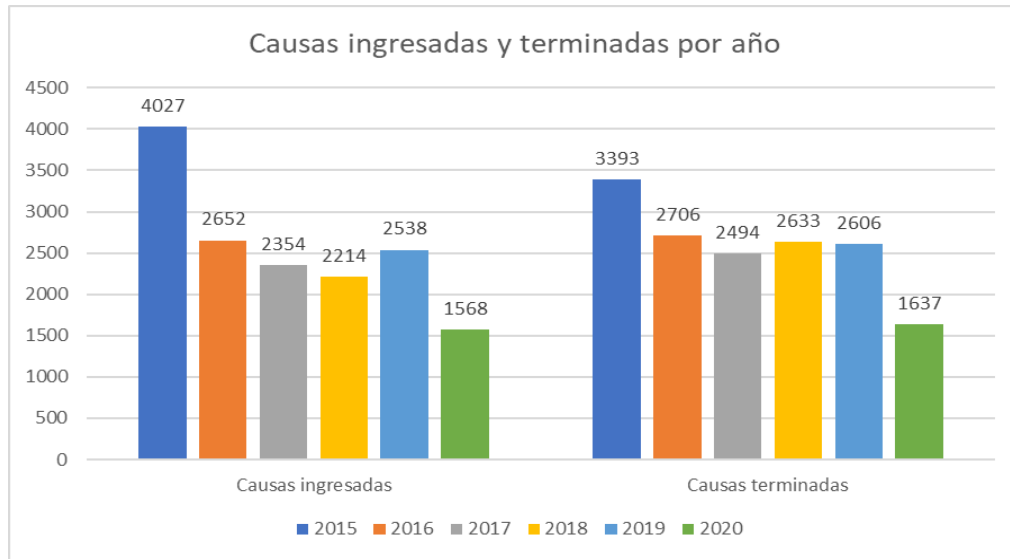
### 2.3.4 Porcentajes de causas tramitadas ante el TDPI.

Este estudio de causas está realizado por los informes de gestiones proporcionados por la subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, considerando como base esencial, el número de causas ingresadas, tramitadas y finalizadas desde el año 2015 hasta el año 2020.<sup>5</sup>

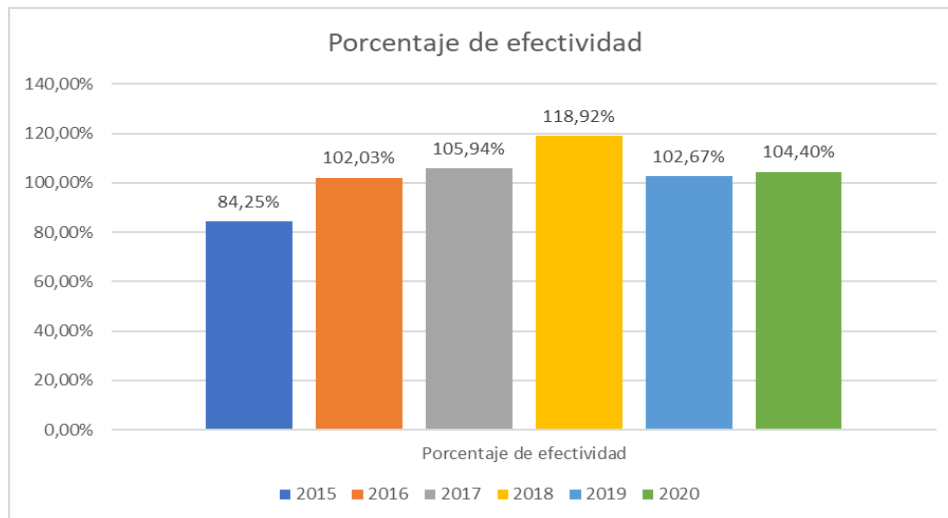
Cabe destacar que este gráfico incluye en su mayoría, los casos en que se recurre apelando en contra de un órgano de la administración, pero también posee un porcentaje mínimo de causas que corresponden a procedimientos en que conoce como única instancia, como las solicitudes de ampliación del plazo de patente en caso de demoras injustificadas en el otorgamiento de patentes.

---

<sup>5</sup> Tribunal de Propiedad Industrial de la República de Chile (2020): Informe de Gestión TDPI 2020 -2015. Disponible en: <https://www.tdpi.cl/estadisticas/>



Al igual que en los TTA, podemos ver la tendencia a disminuir el número de causas que son ingresadas por año. En cuanto al nivel de efectividad, podemos sistematizar en el siguiente cuadro:



### 2.3.5 Financiamiento del TDPI

El financiamiento del TDPI se encuentra encargado al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, según lo destina el art. 17 bis I del DFL 4 del 06 de agosto de 2022. Si bien, la ley tiene un malentendido y designa con la nomenclatura de “tribunales arbitrales”, comprendemos que se refiere directamente al TDPI. Los cargos asignados al TDPI por la ley de presupuesto del año 2015 a 2020 son: **390.141, 404.966, 533.447, 547.317, 538.689,**

**552.695 de miles de millones de pesos de manera respectiva.** Estos datos cubren los gastos necesarios para el correcto funcionamiento del TDPI, tal como el personal, bienes y servicios de consumo.

## **2.4 Tribunal de Contratación Pública.**

El tribunal de contratación pública (En adelante “TCP”) tiene su regulación en el Capítulo V de la ley 19.886 del año 2002, su creación se encuentra consagrada en el Art.22 de la respectiva normativa. El TCP es un órgano que posee un carácter jurisdiccional independiente del Poder Judicial, no obstante, se encuentra sujeto a la Superintendencia de la Corte Suprema.

La función del TCP radica principalmente en el conocer de materias contencioso-administrativas consistentes en conflictos que se desarrollen en los procedimientos licitatorios, es así como el Art.24 de la ley 19.886 reconoce las competencias de este tribunal consistentes en conocer las acciones de impugnaciones de actos u omisiones, ilegales o arbitrarios que tengan lugar entre la aprobación de las bases de dicha licitación y su adjudicación, ambas inclusive.

### **2.4.1 Historia Fidedigna del TCP.**

El TCP fue creado en el año 2003 y entró en vigencia en el año 2005, por medio de la Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (En adelante “LBCA”) a través de un Programa de Reformas del Sistema de Compras y Contrataciones aprobado en el año 1998, impulsado por medio de un Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

En un principio se vislumbraba en un tipo de reclamación ante la propia Administración, el cual se consideraba independiente de los demás medios de impugnación en contra de los actos de la Administración Pública que se encontraban vigentes en ese entonces. Así es como en el 2001 se discutió la creación de un órgano especializado, en principio denominado como el Tribunal de Compras y de Contratación Pública. Finalmente,

con el motivo de regular las materias internas relativas al funcionamiento interno del TCP, la Corte Suprema decide dictar un auto acordado referente al funcionamiento y organización de dicho órgano el día 30 de diciembre del año 2003. Dicho auto acordado de la Corte Suprema es modificado en el día 22 de marzo del año 2011 que profundiza detalladamente el funcionamiento del respectivo órgano, así como también regula materias como el nombramiento de jueces y de los ministros de fe.

#### 2.4.2. Procedimiento y sistema recursivo.

El TCP tiene competencia para conocer y resolver demandas de impugnación relativas a actos u omisiones ilegales o arbitrarios ocurridos en procedimientos administrativos de licitación que puedan incurrir los organismos públicos regidos por la ley 19.886 y que tengan lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación, ambos inclusive. También tiene competencia para conocer la decisión de la Dirección de Compras y Contratación Pública de rechazar o aprobar la inscripción de un proveedor en el Registro de Contratistas de la respectiva dirección.

El procedimiento de los respectivos recursos se encuentra regulados en los Artículos 24, 25, 26 y 27 de la Ley 19.886.

#### 2.4.3. Respecto a las demandas de impugnación.

El Art.24 de la ley 19.886 inciso 3° establece que esta impugnación puede ser interpuesta por toda persona natural o jurídica, que tenga un interés actualmente comprometido en el respectivo procedimiento administrativo de contratación.

La demanda deberá deducirse dentro de un plazo fatal de diez días hábiles, contado desde el momento que se haya producido el acto u omisión que se impugna o desde la publicación de aquel.

El Art.25 de la Ley 19.886 dispone que, una vez acogida a tramitación, el tribunal oficiará al organismo público respectivo, para que, dentro de un plazo de diez días hábiles, contados desde la recepción del oficio, informe sobre la materia objeto de impugnación y las demás sobre las que le consulte el tribunal. El tribunal podrá decretar, por resolución

fundada, la suspensión del procedimiento administrativo en el que recae la acción de impugnación.

Una vez recibido el informe o transcurrido el plazo fatal de diez días hábiles, sin que el organismo público haya informado, el Tribunal deberá informar los autos, y si estima que hay o eventualmente puede presentarse una controversia sobre algún hecho sustancial o pertinente, recibirá la causa a prueba.

Desde el momento en que se notifique la resolución a todas las partes, se abrirá un término probatorio común de diez días hábiles, dentro del cual deberán rendirse todas las probanzas que se soliciten. Si se ofreciera prueba testimonial, se acompañará la lista de testigos dentro de los dos primeros días hábiles del término probatorio. El Tribunal designará a uno de sus integrantes para la recepción de dicha prueba.

La sentencia definitiva deberá dictarse en el plazo de diez días hábiles, contados desde la fecha de la resolución que cita a las partes a oír sentencia. La parte agraviada con la sentencia tendrá un plazo de cinco días hábiles, contados desde su notificación, deduciendo ante el tribunal, recurso de reclamación, el que será conocido por la Corte de Apelaciones de Santiago. La reclamación se concederá en el solo efecto devolutivo.

#### A) Respecto a los recursos:

Una de las críticas más comunes respecto al sistema recursivo del TCP versa sobre la eventual posibilidad de que los interesados que impugnen un determinado acto administrativo pidan una indemnización producto de alguna ilegalidad o arbitrariedad por parte de la misma Administración. Esto se debe a que el TCP no reconoce mecanismo de indemnización, no obstante, impugna actos que dejan abierta la posibilidad de exigir por parte de los recurrentes, lo que en principio extendería más el trabajo jurisdiccional desincentivando los intereses de las partes que han sufrido un agravio.

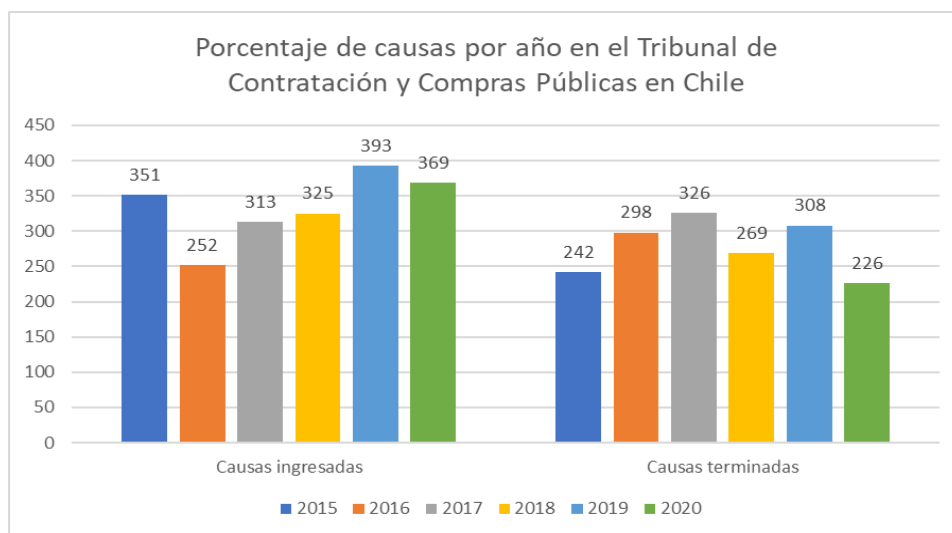
#### B) Respecto a la LBCA:

Su margen es acotado, ya que excluye materias como el trato directo y las grandes compras. En palabras de la autora Leslie Merino Mendoza, esta exclusión ha supuesto

“irregularidades que no promueven una contratación pública de todo eficiente para la Administración del Estado, pudiendo ser un ambiente propicio para prácticas de corrupción u otras irregularidades” (2020: p. 55).

#### 2.4.5. Porcentaje de Causas Tramitadas por año en el TCP.

Esta información es extraída del informe estadístico anual que realiza el Tribunal de Contratación Pública que ha de remitir al Presidente de la Excelentísima Corte Suprema.<sup>6</sup>



En el año 2015 vemos que el Tribunal de Contratación Pública tuvo un ingreso de 351 dicho número de causas disminuye considerablemente el año 2016 con una diferencia de ciento y un causas.

Respecto a las causas terminadas, en un principio, desde el año 2015 hasta el año 2017 su número tiende a aumentar, llegando a un número máximo en el año 2017 a 326 causas, incluso el número de causas anuales terminadas supera al número de causas ingresadas en los años 2016 y 2017, sin embargo, dicho número va disminuyendo los años posteriores.

<sup>6</sup> Tribunal de Contratación Pública (2021): Informes Estadístico desde el 1 de Enero de 2015 hasta el 31 de Diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.pjud.cl/transparencia/cuentas-publicas>



Respecto al porcentaje de efectividad, este en el año 2016 y 2017 es muy efectivo, sin embargo, en los años posteriores, dicho porcentaje de efectividad va disminuyendo significativamente.

#### 2.4.6 Financiamiento del TCP.

El presupuesto anual del TCP contenido en la ley de presupuestos anuales, desde el año 2015 hasta el 2020 tiene los siguientes montos en miles de millones de pesos: **291.290, 320.500, 537.284, 511.005, 537.879, 662.585**. Estos gastos incluyen todas las necesidades suficientes para el correcto funcionamiento del tribunal, tal como gasto de personal y servicios de consumos.

#### 2.5 Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

El Tribunal de la Libre Competencia (en adelante TDLC) es un órgano cuyo objetivo principal es el resguardo y protección de la libre competencia de los mercados. Su principal regulación tiene origen en el DFL 1 publicado el 07 de marzo del año 2005 “Que Fija Normas Para la Libre Competencia”, y su Artículo 5° define a este Tribunal como un órgano jurisdiccional especial e independiente, sujeto a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función será prevenir, corregir y sancionar los atentados a la libre competencia. Cuenta con una única sede ubicada en Santiago.

### 2.5.1 Historia fidedigna del TDLC.

El TDLC fue creado por la ley N° 19.911 publicada el 14 de noviembre del año 2003 y comenzó sus funciones a partir del 13 de mayo del año 2004. Antes de la creación de los TDLC, las normas reguladoras de la libre competencia estaban contenidas en el Decreto ley N° 211 de 1973, ostentando las facultades correctivas y preventivas las comisiones preventivas y resolutivas. Esto sin perjuicio de que la labor investigativa y fiscalizadora ya se encontraba radicada en la Fiscalía Nacional Económica (en adelante FNE).

### 2.5.2 Procedimiento y sistema recursivo.

El procedimiento general se caracteriza por ser escrito y de público, pudiendo ser incoado por la FNE o por un particular, pero brindando inmediato conocimiento a la FNE.

El traslado a la demanda es de 15 días hábiles. Una vez dictada la resolución que recibe la causa a prueba, hay un plazo de 20 días hábiles para rendir la prueba, y esta será apreciada conforme a las reglas de la sana crítica. Vencido el término probatorio, el tribunal dictará el decreto autos en relación y deberá escuchar los alegatos de las partes que lo hayan solicitado. Una vez en estado de fallo, la sentencia tiene un plazo de 45 días para ser dictada.

En cuanto a los recursos que se pueden interponer, todas las resoluciones son susceptibles de recurso de reposición con excepción de la sentencia definitiva, ésta última sólo es susceptible de recurso de revisión para ante la Corte Suprema.

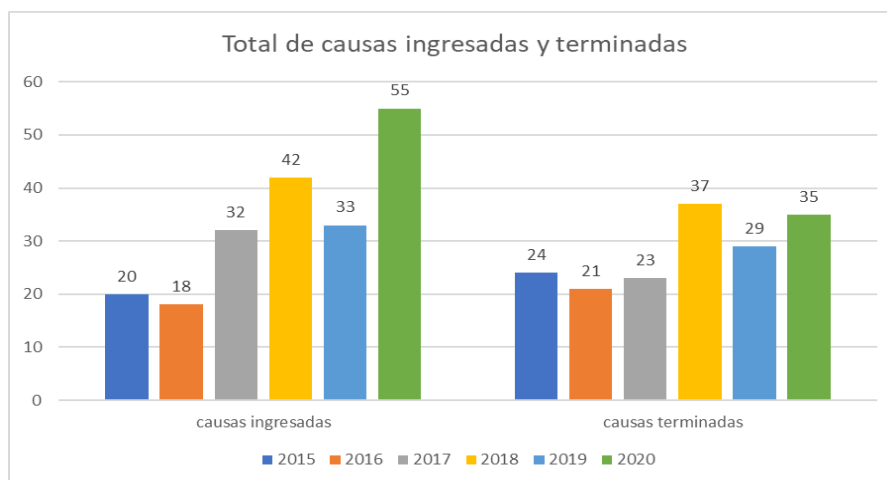
### 2.5.3 Porcentaje de causas tramitadas ante el TDLC.

Para analizar el porcentaje de causas, analizaremos en primer lugar, las causas que el TDLC ingresa y termina, sin distinción de las causas netamente contenciosas.<sup>7</sup> Esto debido a que si bien, el objeto estudio de la materia es el contencioso - administrativo, las

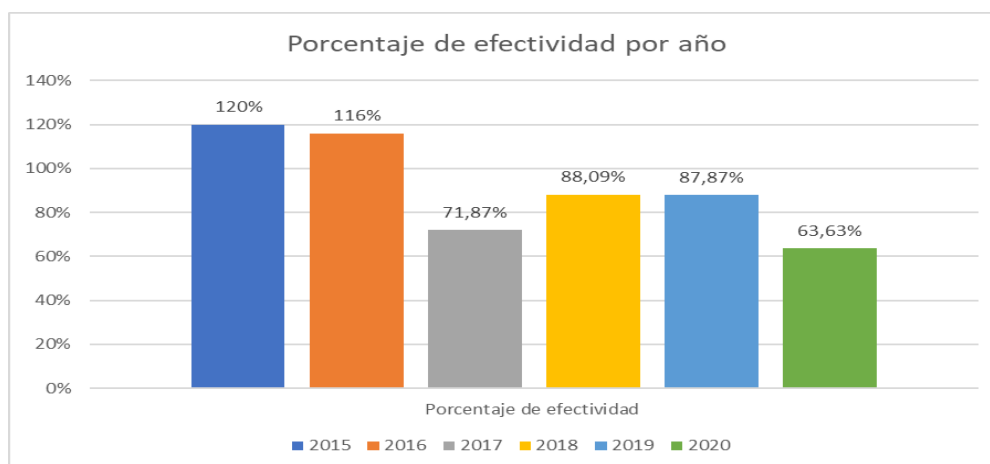
---

<sup>7</sup> Tribunal de la Libre Competencia de Chile (2020): Anuario del TDLC (2020 – 2015). Disponible en <https://www.tdlc.cl/anuario/>

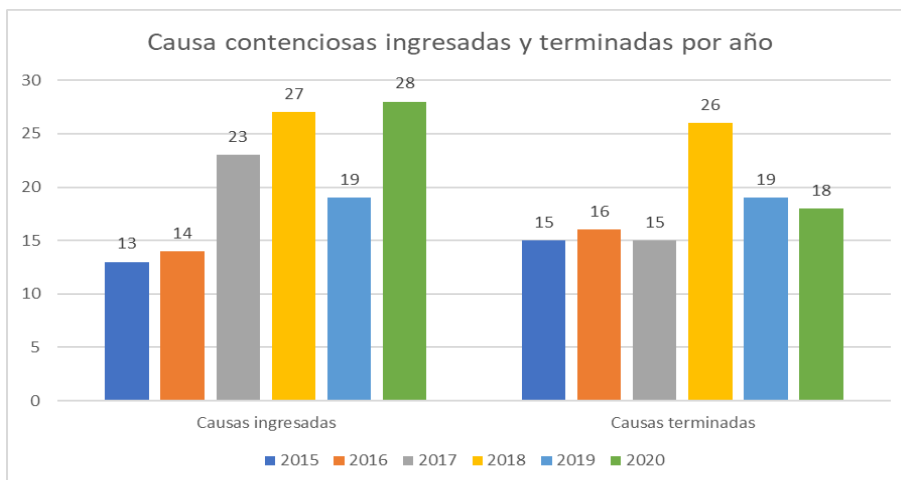
atribuciones radicadas en el tribunal que escapan a esta naturaleza siguen siendo una materia de la cual debemos hacernos cargo.



Como podemos observar, el volumen en cuanto al número de causas es bastante baja, lo cual se arguye debido a la tecnicidad de la materia. Sin embargo, esto no repercute de forma positiva en el porcentaje de efectividad:



Ahora bien, desde la perspectiva contencioso administrativo, que es lo que nos compete en sentido estricto podemos señalar que las causas son aún inferiores a los datos proporcionados precedentemente:



#### 2.5.4 Financiamiento del TDLC

El presupuesto anual del TDLC contenido en la ley de presupuestos anuales, desde el año 2015 hasta el 2020 tiene los siguientes montos en miles de millones de pesos: **1.729.560, 1.795.283, 1.849.141, 1.897.219, 2.153.804, 2.270.103**. Estos gastos incluyen todas las necesidades suficientes para el correcto funcionamiento del tribunal, tal como gasto de personal y servicios de consumos.

### 3. Tribunales Ordinarios de Justicia

En lo que refiere al estudio de los tribunales ordinarios, centraremos la discusión en 2 aspectos: el análisis de las acciones de naturaleza contenciosa de carácter general; y por otra parte; el análisis estadístico de las causas radicadas en los tribunales.

#### 3.1 Análisis de las principales acciones de carácter general:

**Acción de Protección:** Esta acción contenida en la constitución art.20 garantiza una serie de derechos y garantías contenidas en el art. 19 del mismo cuerpo normativo. El plazo para interponer dicha acción es de 30 días corridos y fatales contados desde la ejecución del acto o concurrencia de la omisión. En su génesis, esta acción surgió como un mecanismo de solución de conflicto ante los organismos del Estado, así el profesor Bordalí señala “con

el tiempo se amplió su utilización siendo útil para resolver los conflictos no sólo entre los privados y la Administración del Estado sino entre los propios privados” (2006: p.208).

Acción de nulidad de derecho público: Esta acción se fundamenta en el artículo n° 7 de la constitución. Es eminentemente una construcción doctrinaria y jurisprudencial, debido a que no existe más regulación por parte del legislador. En este sentido, la doctrina actual señala que “causales de nulidad se consideren exclusivamente los vicios establecidos en el artículo 7º, excluyendo la legalidad material, y reconociendo la prescriptibilidad de las consecuencias patrimoniales de la misma.” (Concha, 2013: p.112).

El art. 53 de ley 19.880: este art. establece grosso modo, el derecho de impugnación frente a cualquier acto invalidatorio de un acto administrativo emanado de un órgano público. Este es recurrible ante los tribunales ordinarios de justicia y se tramita mediante procedimiento sumario. En este sentido, el alcance de la impugnación es grandísimo, ya que el ámbito de aplicación de la ley señala que es aplicable para ministerios, intendencias, gobernaciones, contraloría, municipalidades, fuerzas armadas y cualquier organismo creado para la función administrativa del Estado.

A modo general, también podemos señalar otras acciones como la acción de amparo (Art.21), reclamos por causa de privación o desconocimiento de la nacionalidad chilena por un acto o resolución administrativa (art.12), reclamos asociados al acto administrativo expropiatorio (19 n°24), y reclamo de ilegalidad de la expropiación (art. 9). (2020: p. 103 - 108)<sup>8</sup>

### 3.2 Análisis Estadístico.

Los datos estadísticos proporcionados por el poder judicial no abarcan con diferenciación las causas de naturaleza administrativas o contenciosas - administrativas. Por este motivo, se ha dificultado de gran manera poder hacer un análisis comparativo de manera estricta a diferencia de lo realizado en los tribunales especializados. De esta manera, si bien existen estadísticas hasta el día de hoy, las cuales abarcan las causas,

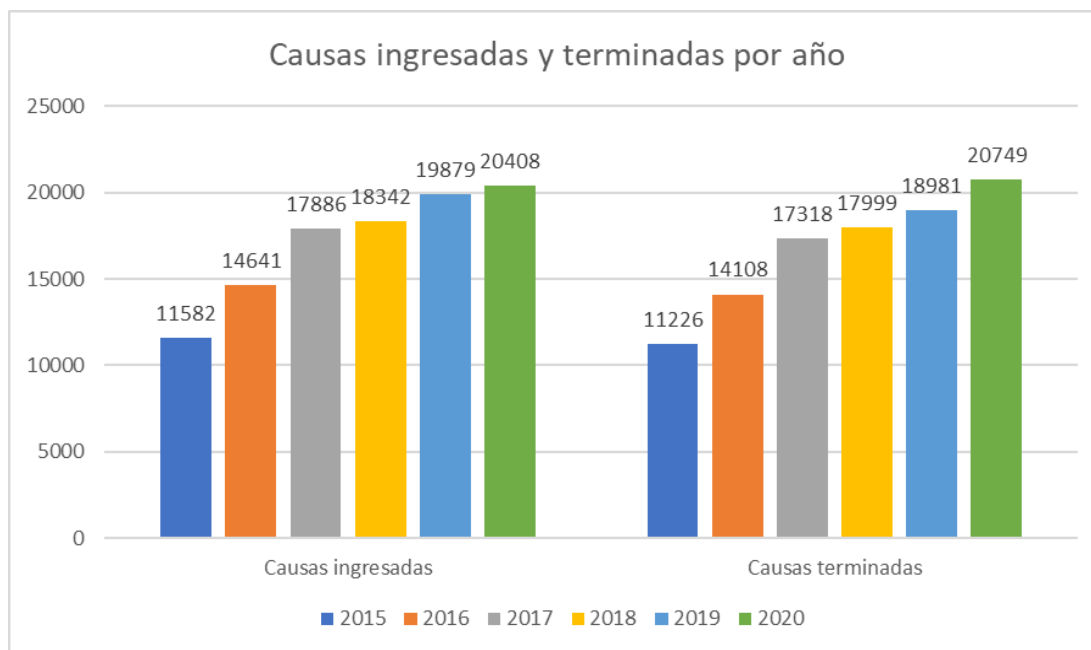
---

<sup>8</sup> León Ponce, Sandra (2020): “Jurisdicción contenciosa administrativa: El control de la administración por los tribunales ordinarios y especiales y procedimientos aplicables”. Academia judicial de Chile.

procedimientos y materias que han sido tratadas por los tribunales ordinarios de justicia, en gran parte, la desventaja queda inserta al hallarse subsumidas las materias de naturaleza administrativa, dentro de las materias civiles de carácter general.

No obstante, a través de la cuenta pública del poder judicial<sup>9</sup> la cual es realizada cada año, hemos podido evidenciar que el análisis estadístico de las causas de naturaleza administrativa, han quedado radicadas dentro de la labor de las Cortes de apelaciones de nuestro país. Cabe destacar que, hasta el año 2018 los cuadros estadísticos del poder judicial no distinguían entre causas netamente contenciosas - administrativas.

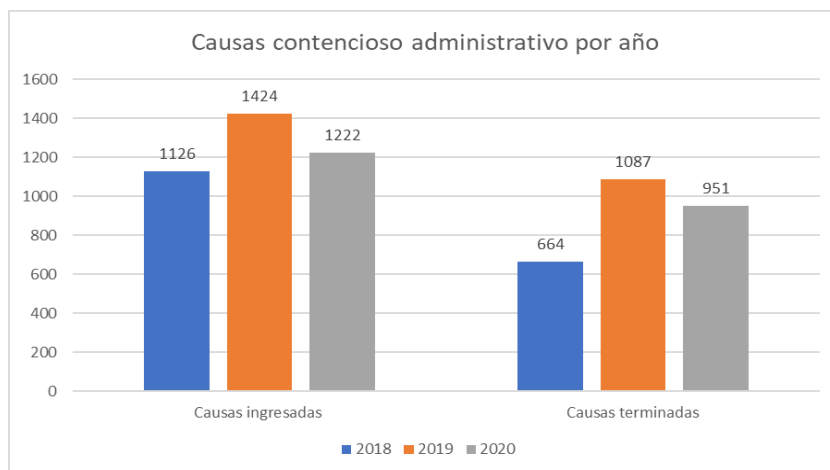
En el siguiente cuadro, podemos analizar todas las causas de naturaleza administrativa desde el año 2015 hasta el 2020 que han sido tramitadas dentro de los tribunales ordinarios de justicia:



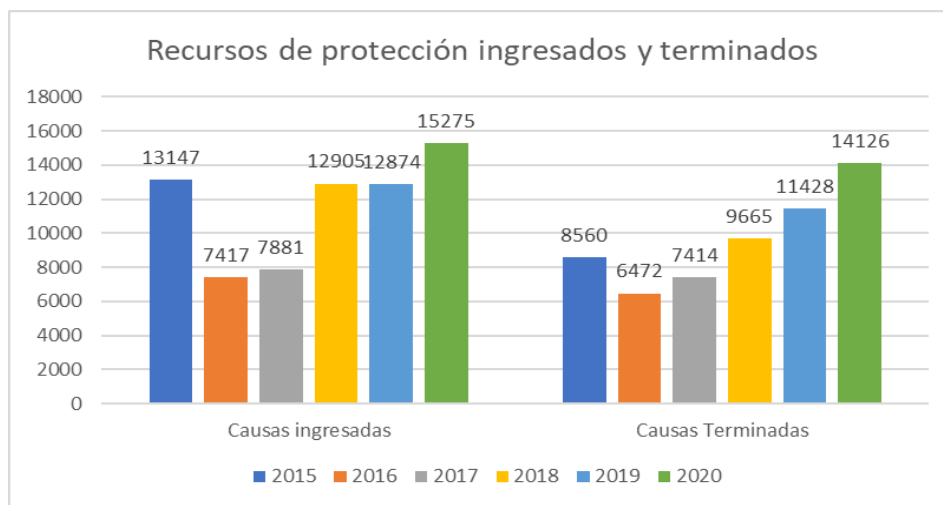
Como podemos observar del cuadro, las causas vistas mediante los tribunales ordinarios presentan una gran densidad cuantitativa en comparación a los tribunales tratados con anterioridad.

<sup>9</sup> Corte Suprema (2021): Cuenta Pública 2021- 2015 Disponible en <https://www.pjud.cl/transparencia/cuentas-publicas>

A continuación, analizaremos el rango de causas ingresadas y egresadas a partir de materia contenciosa - administrativa, desde el año 2018 hasta el año 2020, esto se debe, a un cambio implementado en las estadísticas del poder judicial, en donde a partir del año 2018 se empezó a diferenciar entre causas contenciosas administrativas propiamente tal.



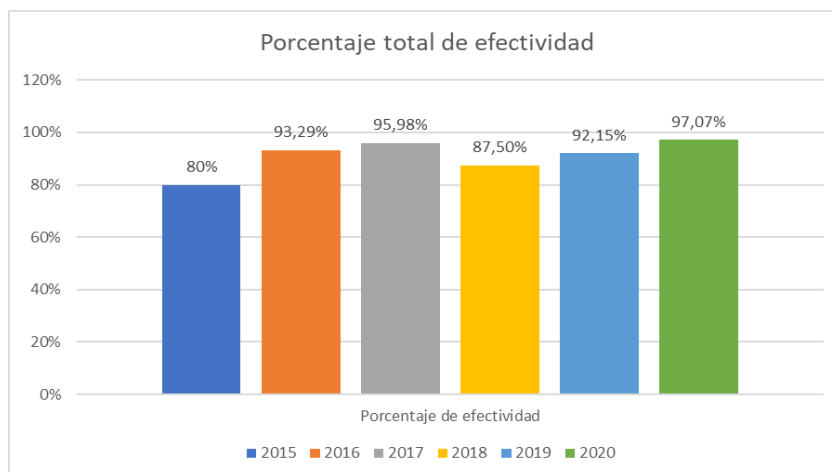
Debemos implementar en esta tabla los recursos de protección interpuestos ante las Cortes de apelaciones:



Es necesario señalar, que en el gráfico recién señalado no se incluyen las causas de protección por materia de Isapre, lo cual justifica en gran medida, el bajo volumen cuantitativo del total de las causas. También es necesario señalar, que este gráfico incluye todos los recursos de protección interpuestos, encontrándose subsumidos los datos

proporcionados por contenciosos administrativos, esto se debe, a que en las estadísticas proporcionadas por el poder judicial no se hace distinción alguna.

A continuación, observaremos el porcentaje de efectividad de los tribunales ordinarios, incorporando, todos los datos analizados en esta parte de la exposición:



Se puede extraer de la tabla, que para la impresionante cantidad de causas que son tramitadas ante la Corte de Apelaciones, el nivel de efectividad se mantiene a un nivel bastante alto de efectividad entre causas ingresadas y terminadas. Sin perjuicio de que los datos proporcionados no garantizan la calidad de las sentencias, llama la atención el alto nivel de funcionamiento de los tribunales en este sentido.

### 3.3 Análisis General de Financiamiento por Año.

El financiamiento con el cual cuenta el poder judicial para llevar a cabo el transcurso de todas sus causas entre los años 2015 a 2020 es de 310.734.583, 340.015.328, 357.523.958, 373.400.463, 391.676.928 y 413.753734 miles de millones de pesos de manera respectiva.

Sin perjuicio de lo anterior, esas cifras avalan todas las causas del poder judicial, y como lo que nos compete en sentido estricto son las causas de naturaleza contencioso administrativo, el estimado por causas de los años **2015 a 2020 sería de 1.717.478.508, 1.702.502.614, 2.136.419.271, 2.494.469.142, 2.841.954.258 y 3.887.388.175 de miles de millones de pesos** de manera respectiva. Cabe destacar que este cálculo fue realizado

distribuyendo el presupuesto total, por el número total de causas ingresadas al poder judicial, permitiendo obtener el valor de cada causa. Con esto, pudimos calcular el promedio de cada causa de naturaleza contenciosa administrativa logrando obtener el presupuesto correspondiente al gasto destinado por los tribunales ordinarios de manera correspondiente.

## **Capítulo Tercero: Críticas y Soluciones al modelo Contencioso Administrativo Chileno**

### 1. Desventajas Materiales del Modelo de Especialización por Materias en lo Contencioso Administrativo.

Para determinar las ventajas y desventajas del modelo de lo contencioso administrativo en Chile, vamos a tener como base los datos que hemos recopilado en la segunda parte, considerando tanto a los Tribunales Especializados como a los Tribunales Ordinarios.

#### 1.1. Análisis General de Datos por Causas Tramitadas por Año.

Éste trabajo de carácter estadístico nos permite hacer una estimación general de los datos ya recopilados, lo que nos sirve para efectos de ver cuál es el costo de cada causa.

En primer lugar, analizaremos particularmente el costo de una causa por cada tribunal, sin hacer una distinción del carácter ordinario o especial de cada tribunal, por lo que consideraremos a todos los tribunales ordinarios y especiales- estos últimos según su

tipo- como si fuera un solo tribunal considerando el promedio total de causas y financiamiento que estos han tenido desde los años 2015 a 2020.

Tribunales	TA	TTA	TCP	TDPI	TDLC	TO
Número de Causas:	40	1370	333	2558	33	11733
Presupuesto promedio:	5.282.793.000	7.146.669.000	476.757.000	494.542.000	1.949.185.000	2.463.368.661
Costo por cada causa:	132.069.825	5.216.546	1.473.702	193.331	59.066.212	96.267
Porcentaje de efectividad:	69,22%	101%	85,58%	103%	91,24%	90,99%

En segundo lugar, realizaremos un cuadro donde haremos una distinción del número de causas y financiamiento que éstos reciben según si éstos son especiales u ordinarios, agrupando a todos los tribunales especiales y ordinarios como si fueran uno comparativamente. La operación matemática se realizó acorde al mismo promedio del total de causas y financiamiento que realizamos en el cuadro anterior.

Tipos de Tribunales:	Tribunales Especiales:	Tribunales Ordinarios:
Número de Causas Promedio:	866	11.733
Costo Promedio por causa (pesos):	39.603.923	96.267

Promedio de efectividad:	90 %	90,99%
--------------------------	------	--------

## 1.2. Análisis General de Datos por Gasto Presupuestario por Año.

Como pudimos observar en la segunda parte de nuestra investigación, la Ley de Presupuesto Anual, desde el 2015 a 2020 ha demostrado que los Tribunales Especializados poseen un alto costo, más aún si consideramos las causas que se ingresan y terminan anualmente, puesto que tribunales como el TTA si bien poseen un alto costo, por ejemplo, su cifra máxima que alcanza en el año 2020 que es de 8.141.747 de miles de millones de pesos. Se debe considerar que dicho gasto público es proporcional a la gran cantidad de causas que tramita por año, puesto que su ingreso de causas ha superado desde 2015 a 2019 el número de mil causas por años, cuestión que cambia un poco el año 2020, puesto que se ingresaron solo un total de 982 causas ese año, sin embargo, en todos los años las causas terminadas en el TTA superan el número de 1300 causas terminadas cada año.

Cuestión distinta ocurre en otros Tribunales como el Tribunal Ambiental que su máximo número total de causas ingresadas y terminadas en la suma total de Tribunales Ambientales vigentes en aquella época son en el año 2016, es decir, incluso antes de que el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia realice sus respectivas funciones, siendo este un total de 137 causas ingresadas y 99 causas terminadas en el respectivo año, un número muy bajo en comparación a las causas anuales que se ingresan y se terminan en el TTA, siendo el costo presupuestario total del año 2016 de 5.155.943 miles de millones de pesos, y siendo además este un costo inferior a los años posteriores donde las causas no superaron el ingreso de 117 causas (año 2019) y el término de 86 causas (año 2018), es decir, al parecer acá particularmente podemos vislumbrar un costo excesivo considerando el número de causas que se tramitan anualmente, que es inferior incluso previo al funcionamiento del Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta en el año 2017 que supuso un mayor gasto presupuestario para su implementación.

De aquí podemos extraer la idea de que aparentemente los Tribunales Especializados que se encuentran descentralizados no solo significan un mayor costo presupuestario, sino que aparentemente ese gasto presupuestario no se condice con el grado de efectividad que poseen, debido a que los tribunales ordinarios manejan un grado bastante alto de efectividad.

## 2. Soluciones del Modelo Contencioso Administrativo en el Extranjero.

Para comenzar con este análisis comparativo, empezaremos con los modelos latinoamericanos de justicia administrativa:

En primer lugar, el Modelo Contencioso Administrativo de Colombia en donde su modelo contencioso administrativo se encuentra separado de la Corte Suprema de Justicia. En la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se integran el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados Administrativos. Las labores que cumple el Consejo de Estado son dos: primero, ser un Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y; segundo, como Cuerpo Consultivo de Gobierno. además, este órgano cuenta con la Sala Suprema de lo Contencioso Administrativo y cinco secciones las cuales cumplen con ejercer sus especialidades según las causas que le asigne la Sala Plena. A su vez, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura crea Tribunales Administrativos con la finalidad de que se satisfagan las funciones que la ley ha de determinar en materia procesal en su respectivo distrito judicial administrativo. Finalmente, encontramos a los Juzgados Administrativos, también establecidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en virtud de las necesidades de la administración de justicia, cumpliendo con lo previsto en la ley procesal respecto de cada municipio o circuito.

En segundo lugar, nos encontramos con el Modelo Contencioso Administrativo del Perú, el orden de su jurisdicción contencioso administrativa corresponde a un Tribunal Especializado en lo Contencioso Administrativo del domicilio del demandado o del territorio donde se realizó el acto objeto de la demanda, o en caso de no haber respuesta por parte de la Administración, en el lugar donde se produjo el silencio administrativo, excepto

cuando se trate de situaciones específicas de demandas contra determinados entes públicos, por ejemplo, la Superintendencia de Banca y Seguros, Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, el Banco Central de Reserva y otros Tribunales Administrativos o de Organismos Reguladores. Estos últimos entes exceptuados de las competencias de los Tribunales Especializados serán conocidos por la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior que corresponda. En este último caso, la Sala Civil de la Corte Suprema resuelve en caso de apelaciones, y la Sala Constitucional y Social resuelve en caso de casaciones.

Desde una situación contraria y excepcional a la tendencia de América Latina podemos encontrarnos con el Modelo Contencioso Administrativo de Argentina, el cuál posee una similitud, aunque con sus respectivas diferencias con el Modelo de Chile, en el sentido de que los jueces ordinarios son los encargados de controlar a la Administración, y a su vez, tienen la labor de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes (esto último no pasa en Chile). Esto ha traído consigo el desarrollo de una competencia contenciosa administrativa en las Provincias y en los municipios. Así es como el profesor Brewer-Carías identifica que en “el caso de Argentina, donde no sólo no hay una Jurisdicción Contencioso Administrativa, sino tampoco una Jurisdicción Constitucional, y donde existiendo solo un sistema difuso de control judicial, incluso contencioso administrativo”. Es decir, el caso de Argentina posee una dificultad similar a la identificada en Chile, donde, si bien se diferencia el modelo en tanto Chile posee Tribunales Especializados en lo Contencioso Administrativo para determinadas materias, estos modelos poseen la misma desventaja relativa a tratarse de un sistema difuso y que ha generado jurisprudencia contradictoria en materia contenciosa administrativa.

Ahora, distanciándonos de los Modelos Contenciosos Administrativos de Latinoamérica, consideraremos dos Modelos Contenciosos Administrativos Europeos que podemos considerar para efectos de esta investigación.

En primer lugar, podemos analizar el Modelo Contencioso Administrativo de España, el cual posee una jurisdicción que no se encuentra integrado en la Administración Pública o

en el Poder Ejecutivo, sino que más bien se trata de un orden jurisdiccional propio, es decir, que se encuentra integrado dentro del Poder Judicial. Los órganos que componen este orden jurisdiccional contencioso administrativo son los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo, las respectivas salas de lo contencioso administrativos contenidos en los Tribunales Superiores de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo. La organización contenciosa administrativa de España demuestra ser bastante completa tratándose de una jurisdicción especializada. Cabe destacar que si bien existe un Consejo de Estado como observamos en el Modelo de Colombia, en España no posee funciones jurisdiccionales, limitándose solo a ejercer una función consultiva para el Gobierno.

En segundo lugar y, por último, analizaremos el Modelo Contencioso Administrativo de Inglaterra, el que en virtud del Comité *Legatt*, el Parlamento Británico aprobó la *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007* (De ahora en adelante, TCEA), lo que dió como resultado la más grande reforma de tribunales del respectivo país. La TCEA crea un tribunal de primera instancia denominado *First-tier Tribunal* y otro de apelación denominado *Upper Tribunal*. Estos tribunales se dividen en salas las cuales cada una cuenta con su respectivo presidente (*Senior President*). La TCEA principalmente tuvo la función de transferir a la mayoría de los tribunales gestionados por el gobierno central, exceptuando algunos casos. Razón por la que cada nuevo tribunal que sea creado será ubicado en la organización establecida por la Ley. Esto no quiere decir que la vía judicial ordinaria desaparece, puesto que, esta permanecerá abierta, sin embargo, si se da la posibilidad de que se pueda interponer un recurso ante el tribunal administrativo, entonces el tribunal ordinario pierde su competencia. El *First-tier Tribunal* se divide en ocho salas, las cuales se componen de diversas secciones. Acá podemos encontrar las siguientes: a) La Sala de Cuestiones Generales (*General Regulatory Chamber*) donde compete el conocimiento de asuntos relativos a decisiones de entes no relacionados con la *Health, Education and Social Care Chamber*; b) Sala de salud, educación y otros beneficios sociales (*Health, Education and Social Care Chamber*), la que le competen materias relacionadas a recursos sobre menores con necesidades educativas especiales, decisiones en materia de salud o salud mental; c)

Sala de Inmigración y Asilo (*Inmigration and Asylum Chamber*), sus competencias son relativas a materias de inmigración o asilo, exceptuando en aquellos casos que se transfieren a la sala de beneficios sociales. d) Sala de Beneficios Sociales (*Social Entitlement Chamber*), la que además de ver temas de asilo e inmigración, tiene competencias para conocer respecto de materias de beneficios sobre seguridad social, ayudas durante el embarazo, apoyo a la infancia y accidentes industriales; e) Sala de cuestiones tributarias (*Tax Chamber*), relativas a las decisiones adoptadas por la agencia tributaria (*HM Revenue & Customs*) y la agencia nacional de lucha contra la delincuencia (*National Crime Agency, NCA*); y f) Sala sobre pensiones de guerra y compensación en el caso de las fuerzas armadas (*War Pensions and Armed Forces Compensation Chamber*).<sup>10</sup>A su vez, el *Upper Tribunal*, al poseer una naturaleza de tribunal de apelación, sus decisiones son vinculantes con el *First-tier Tribunal*, y este tribunal se compone de cinco salas: a) Derecho administrativo (*Administrative Appeals Chamber*); b) Derecho tributario (*Tax and Chancery Chamber*); c) Inmigración y asilo (*Inmigration and Asylum Chamber*); d) Derecho de propiedad (*Lands Chamber*); y e) Derecho del trabajo (*Employment Appeals Tribunal*).<sup>11</sup>

### 3. Conclusiones y Soluciones Aplicables al Modelo Contencioso Administrativo Chileno.

En grandes rasgos las conclusiones del estudio se sistematizan mediante diversas premisas que mencionaremos:

En primer lugar, el análisis de los tribunales especializados da cuenta que, si bien en modo general se cumple con el objetivo de descongestionar en cierta medida el sistema ordinario de justicia, el costo de inversión que se requiere a consideración de la poca descongestión que se realiza, materializado en números concretos, nos hace comprender que no es una buena medida del legislador, toda vez, que las implicancias del costo de los tribunales especializados son totalmente desproporcionadas.

---

<sup>10</sup> Información extraída de texto: GARCÍA URETA, AGUSTÍN. "REINO UNIDO: VÍAS DE RECURSO CONTRA DECISIONES DE LAS ADMINISTRACIONES. EL CASO DE LOS TRIBUNALES "ADMINISTRATIVOS" ". Universidad del País Vasco. p.18

<sup>11</sup> Idem. p.19

En segundo lugar, no todos los tribunales especializados atienden las necesidades o pretensiones de todos los ciudadanos, más bien, es un sector particular de la sociedad la que tiende a beneficiarse, por lo cual, más que funcionar como una medida de acceso a la justicia y búsqueda de un juez imparcial, se puede considerar como un privilegio otorgado por el legislador a ciertos particulares con necesidades concretas.

Que, desde otro punto de vista, todo ese sector que estrictamente debe recurrir a tribunales ordinarios de justicia, si bien, puede no ver tan afectada la eficiencia mediante la cual es atendido en los tribunales (debido a la escasa diferencia de efectividad de los tribunales especializados), sí se ven desprotegidos en el sentido de no contar con un sistema que garantice jueces especializados en la materia. Problemática a la cual, las personas que acuden a tribunales especializados si ven satisfecho en su totalidad.

Debido a estos motivos y para efectos de este trabajo, consideramos que una de las mejores opciones aplicables para el sistema contencioso administrativo chileno es adaptar el Modelo Contencioso Administrativo del Reino Unido, puesto que, considerando los problemas relativos a la necesidad de unificar jurisprudencia relativa a materia contenciosa administrativa, sumado a la necesidad de reorganizar y disminuir el número de acciones en materia administrativa para los tribunales ordinarios, como también perseguir la finalidad de eliminar ciertas desigualdades producto de la determinación de una justicia administrativa especial para ciertos grupos privilegiados (problemas identificados en la primera parte de este trabajo). Y a su vez, considerando que ciertos tribunales especializados como el TA que poseen un gasto público presupuestario enorme a pesar de que el ingreso y terminación de causas es muy bajo (problema identificado en la segunda parte de este trabajo), hemos determinado que esto podría solucionarse en gran parte con un Tribunal Contencioso Administrativo, el cual posea salas especializadas en determinadas materias, con sus respectivos presidentes de salas, componiéndolo en principio, de materias relativas a los ya existentes tribunales especializados en un solo Órgano, el cual tendrá la obligación de discutir de pleno los criterios jurisprudenciales con los que se va a aplicar la ley en materia contenciosa administrativa, solucionando las posibles contradicciones que hoy están presentes en nuestro Modelo Contencioso Administrativo.

También como vimos en la segunda parte de este trabajo, el gasto público presupuestario tiende a ser menor tratándose de órganos judiciales centralizados como el TCP, el TDPI y el TDLC, en comparación a órganos judiciales descentralizados como los TA, los cuáles, además, su número de ingresos y terminación de causa son muy bajos en comparación a los órganos antes mencionados. Exceptuamos el caso de los TTA, donde si bien su costo es superior al de los tribunales especializados centralizados, en materia de ingresos y terminación de causas es superior al TA, lo que encuadraría a este último como el tribunal especializado más caro de la República de Chile.

Además, como en el modelo inglés se acepta la intervención de tribunales ordinarios en materias que no se encuentren las competencias del *First-tier Tribunal* y el *Upper Tribunal*, no sería necesario cambiar drásticamente la competencia de éstos tribunales ordinarios para que puedan conocer de ciertas materias contenciosas administrativas que no requieran de un trato especial. Sumado a esta última idea, se podría desarrollar un mecanismo legal por el cual se pudieran agregar más salas especializadas en materia contenciosa administrativa a este tipo de *First-tier Tribunal* siempre que sea necesario para establecer un orden jurisprudencial en materia contenciosa administrativa que así lo requiera, pudiendo paulatinamente descongestionar de ciertos tipos de recursos, acciones y reclamaciones a los tribunales ordinarios por medio de la determinación de nuevos tipos de especializaciones en materias de lo contencioso administrativo en nuevas salas que tratan determinadas materias, como lo serían, por ejemplo, en materia sanitaria, financiera, expropiatoria, etc.

## Referencia Bibliográfica:

1. BORDALÍ SALAMANCA, ANDRES (2009): "El derecho fundamental a un tribunal independiente e imparcial en el ordenamiento jurídico chileno". en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXIII*", pp. 263-302. Disponible en [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-68512009000200007](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512009000200007). Fecha última consulta: 31 de julio de 2022.
2. SOTO KLOSS, EDUARDO (2012): "*Derecho Administrativo temas fundamentales*". Tercera edición actualizada. thomson reuters. Santiago de Chile.
3. DE COSTA, CORDELLA, EZIO (2014): "Los Tribunales Administrativos Especiales en Chile". en *Revista de Derecho*. Vol. XVII- N°1, pp. 151-167. Disponible en <https://www.scielo.cl/pdf/revider/v27n1/art07.pdf> Fecha última consulta: 30 de julio de 2022.
4. SOTO KLOSS, EDUARDO (2012): "*Derecho Administrativo temas fundamentales*". Tercera edición actualizada. thomson reuters. Santiago de Chile.p.440.
5. DE ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN (2017): "Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva". en *Derecho público iberoamericano* N°11, pp. 13-34.. Disponible en <https://app.vlex.com/#vid/699626001>. Fecha última consulta: 30 de julio de 2022.
6. ALVAREZ GENDIN, SABINO (1966): "*la independencia del poder judicial. La especialización de los tribunales contenciosos - administrativos*". Instituto de estudios políticos, Madrid.
7. MUÑOZ SOTO, DIEGO (2013): "Algunas ideas sobre tribunales contencioso-administrativos de competencia general". en *Revista de Filosofía y Ciencias Jurídicas*. Año 2,N°2, pp.1-32. Disponible en <https://app.vlex.com/#vid/452361058>. Fecha última consulta 30 de julio de 2022.
8. ESPINOSA RIERA, SERGIO. (2010): "Tribunales y Procedimientos Especiales en lo Contencioso Administrativo". en *Ars boni et aequi (año 7 N°1)*, pp. 83-109. Disponible en <http://arsboni.ubo.cl/index.php/arsbonietaequi/article/view/126/109>. Fecha última consulta: 30 de julio de 2022.
9. BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS (2008): "El derecho fundamental a la tutela judicial del ciudadano frente a la administración del estado". en *Revista de Derecho Administrativo*, Juan Carlos Ferrada (ed.) N°2. pp. 1-22.
10. Sentencia De la Corte Suprema (2019): Rol 16795-2018.
11. Véase la ley: 20322 artículo 1°. ley 19911 artículo 7°. Ley 19886 artículo 22. Ley 19039 art. 17 bis C.

12. FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS. (2011). "Los procesos administrativos en el Derecho chileno." en *Revista de derecho (Valparaíso)*, (36), pp. 251-277. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512011000100007> Fecha última consulta 30 de julio de 2022.
13. VERGARA BLANCO, ALEJANDRO. (2013). "Desafíos del Neomoderno Derecho Administrativo". en *La Semana Jurídica. Volúmen 36,*.
14. VERGARA BLANCO, ALEJANDRO (2009). "*Derecho Administrativo y Supuesta Supletoriedad General del Código Civil*". *Revista de Derecho Administrativo (ReDAd) N° 3. Santiago, LegalPublishing, Disponible en <https://derecho.uc.cl/images/Supletoriedad del Codigo Civil en casos administrativos respuesa a un critico mediante un analisis jurisprudencial 1.pdf>* Fecha última consulta: 30 de julio de 2022.
15. SOTO KLOSS, EDUARDO. "*DERECHO ADMINISTRATIVO TEMAS FUNDAMENTALES*". Tercera edición actualizada. thomson reuters. 2012, p. 763.
16. Constitución política, 1925, art 87.
17. ESPINOZA RIERA, SERGIO(2010): "*TRIBUNALES Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*". *Ars boni et aequi (año 7 N°1):PP-83-109. P.88.*
18. PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO (2010): "*Tratado de Derecho Administrativo*". Décima edición, Santiago de Chile.
19. ENTEICHE ROSALES,, NICOLÁS (2012): "*Ley N° 20.322: avances y desafíos respecto de la inspección y sanción de infracciones administrativas en materia tributaria*", en *Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 26*. Disponible en <https://derecho.udd.cl/centro-justicia-constitucional/files/2015/08/Ley-20.322.pdf>. Fecha última consulta: 26 de julio de 2022.
20. Oficio de la corte suprema. Fecha 30 de diciembre de 2002. Oficio en sesión 38. Legislatura 348.
21. Tribunales Tributarios y Aduaneros de la República de Chile (2015): Estado de Causas Tributarias y Aduaneras 2015.
22. Tribunales Tributarios y Aduaneros de la República de Chile (2016): Estado de Causas Tributarias y Aduaneras 2016.
23. Tribunales Tributarios y Aduaneros de la República de Chile (2017): Estado de Causas Tributarias y Aduaneras 2017.
24. Tribunales Tributarios y Aduaneros de la República de Chile (2018): Estado de Causas Tributarias y Aduaneras 2018.
25. Tribunales Tributarios y Aduaneros de la República de Chile (2019): Estado de Causas Tributarias y Aduaneras 2019.
26. Tribunales Tributarios y Aduaneros de la República de Chile (2020): Estado de Causas Tributarias y Aduaneras 2020.
27. Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (2015): Ley de Presupuestos 2015.
28. Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (2016): Ley de Presupuestos 2016.
29. Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (2017): Ley de Presupuestos 2017.
30. Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (2018): Ley de Presupuestos 2018.
31. Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (2019): Ley de Presupuestos 2019.
32. Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (2020): Ley de Presupuestos 2020.
33. BERMÚDEZ SOTO, JORGE (2014): "*20 años de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente: Hitos, tareas inconclusas y perspectivas*", *La Semana Jurídica , Volúmen 91 , Página 3. P. 1.*
34. Primer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2017): Cuenta Pública 2017.
35. Primer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2018): Cuenta Pública 2018.
36. Primer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2019): Cuenta Pública 2019.
37. Primer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2020): Cuenta Pública 2020.
38. Segundo Tribunal Ambiental de la República de Chile (2015): Anuario del Tribunal Ambiental de Santiago 2015.
39. Segundo Tribunal Ambiental de la República de Chile (2016): Anuario del Tribunal Ambiental de Santiago 2016.

40. Segundo Tribunal Ambiental de la República de Chile (2017): Anuario del Tribunal Ambiental de Santiago 2017.
41. Segundo Tribunal Ambiental de la República de Chile (2018): Anuario del Tribunal Ambiental de Santiago 2018.
42. Segundo Tribunal Ambiental de la República de Chile (2019): Anuario del Segundo Tribunal Ambiental 2019.
43. Segundo Tribunal Ambiental de la República de Chile (2020): Anuario del Segundo Tribunal Ambiental 2020.
44. Tercer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2015): Cuenta Pública 2015.
45. Tercer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2016): Cuenta Pública 2016.
46. Tercer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2017): Cuenta Pública 2017.
47. Tercer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2018): Cuenta Pública 2018.
48. Tercer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2019): Cuenta Pública 2019.
49. Tercer Tribunal Ambiental de la República de Chile (2020): Cuenta Pública 2020.
50. Tribunal de Propiedad Industrial de la República de Chile (2015): Informe de Gestión TDPI 2015.
51. Tribunal de Propiedad Industrial de la República de Chile (2016): Informe de Gestión TDPI 2016.
52. Tribunal de Propiedad Industrial de la República de Chile (2017): Informe de Gestión TDPI 2017.
53. Tribunal de Propiedad Industrial de la República de Chile (2018): Informe de Gestión TDPI 2018.
54. Tribunal de Propiedad Industrial de la República de Chile (2019): Informe de Gestión TDPI 2019.
55. Tribunal de Propiedad Industrial de la República de Chile (2020): Informe de Gestión TDPI 2020.
56. MERINO MENDOZA, LESLIE. (2020). *¿Cuál es la competencia del Tribunal de Contratación Pública?*. Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae. Santiago.
57. Tribunal de Contratación Pública (2016): Informe Estadístico desde el 1 de Enero de 2015 hasta el 31 de Diciembre de 2015.
58. Tribunal de Contratación Pública (2017): Informe Estadístico desde el 1 de Enero de 2016 hasta el 31 de Diciembre de 2016.
59. Tribunal de Contratación Pública (2018): Informe Estadístico desde el 1 de Enero de 2017 hasta el 31 de Diciembre de 2017.
60. Tribunal de Contratación Pública (2019): Informe Estadístico desde el 1 de Enero de 2018 hasta el 31 de Diciembre de 2018.
61. Tribunal de Contratación Pública (2020): Informe Estadístico desde el 1 de Enero de 2019 hasta el 31 de Diciembre de 2019.
62. Tribunal de Contratación Pública (2021): Informe Estadístico desde el 1 de Enero de 2020 hasta el 31 de Diciembre de 2020.
63. Tribunal de la Libre Competencia de Chile (2015): Anuario del TDLC (2015).
64. Tribunal de la Libre Competencia de Chile (2016): Anuario del TDLC (2016).
65. Tribunal de la Libre Competencia de Chile (2017): Anuario del TDLC (2017).
66. Tribunal de la Libre Competencia de Chile (2018): Anuario del TDLC (2018).
67. Tribunal de la Libre Competencia de Chile (2019): Anuario del TDLC (2019).
68. Tribunal de la Libre Competencia de Chile (2020): Anuario del TDLC (2020).
69. BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS (2006): "El recurso de protección entre exigencias de urgencia y seguridad jurídica". en Revista de Derecho Vol. XIX N°2. Disponible en [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502006000200010](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502006000200010). fecha última consulta 25-11-2022.
70. CONCHA MACHUCA, RICARDO (2013): "El desarrollo del régimen jurídico de la nulidad de derecho público". en Revista de Derecho Vol. XXVI N°2. Disponible en [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502013000200004](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502013000200004) Fecha última consulta 25-11-2022.
71. LEÓN PONCE, SANDRA (2020): "Jurisdicción contenciosa administrativa: El control de la administración por los tribunales ordinarios y especiales y procedimientos aplicables". Academia judicial de Chile.
72. Corte Suprema (2016): Cuenta Pública 2016.
73. Corte Suprema (2017): Cuenta Pública 2017.

74. Corte Suprema (2018): Cuenta Pública 2018.
75. Corte Suprema (2019): Cuenta Pública 2019.
76. Corte Suprema (2020): Cuenta Pública 2020.
77. Corte Suprema (2021): Cuenta Pública 2021.
78. BREWER-CARÍAS, ALLAN R. (2019) *“LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO”*. Universidad Central de Venezuela. p.18
79. RODRIGUES RODRIGUES, LIBARDO. (2021) *“LOS SISTEMAS DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO”*. RVLJ, N.º 16,. p.392
80. Información extraída de texto: GARCÍA URETA, AGUSTÍN. *“REINO UNIDO: VÍAS DE RECURSO CONTRA DECISIONES DE LAS ADMINISTRACIONES. EL CASO DE LOS TRIBUNALES “ADMINISTRATIVOS”* “. Universidad del País Vasco. p.18