



REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

JOURNAL OF CONSTITUTIONAL RESEARCH

VOL. 10 | N. 1 | JANEIRO/ABRIL 2023 | ISSN 2359-5639



El desarrollo del control constitucional obligatorio de los procesos contenciosos administrativos chilenos (1981-2021)*

The development of mandatory constitutional control of Chilean contentious-administrative processes (1981-2021)

PEDRO HARRIS MOYA^{1, **}

¹Universidad Autónoma de Chile (Santiago, Chile)

<https://orcid.org/0000-0002-4361-1739>

pedro.harris@uaautonoma.cl

Recibido/Received: 31.10.2022 / 31 October 2022

Aprobado/Approved: 30.04.2023 / 30 April 2023

Resumen

Este artículo analiza el desarrollo del control constitucional obligatorio de los procesos contenciosos administrativos chilenos. Para tal efecto, luego de examinar la integración de sus garantías en las disposiciones que imponen este examen, se estudian las sentencias del Tribunal Constitucional pronunciadas en la materia, entre los años 1981 y 2021. La jurisprudencia permite afirmar que, aunque los restrictivos términos de la Constitución chilena no han impedido integrar los derechos del debido proceso como parámetros de constitucionalidad del contencioso administrativo, sólo algunas de sus garantías han sido efectivas en la declaración de inconstitucional. Paradojalmente, tales garantías son aquellas menos adaptadas a los términos que imponen este control.

Palabras claves: Debido proceso; actos administrativos; contencioso administrativo; control de constitucionalidad; jurisprudencia constitucional

Abstract

This article explores the development of mandatory constitutional control of Chilean contentious-administrative processes. After discussing the integration of its procedural guarantees in the provisions that impose this control, the judgments of the Constitutional Court are studied, between the years 1981 and 2021. Case law allows to affirm that, although the restrictive terms of the Constitution have not prevented the integration of due process rights as parameters of the constitutionality of administrative litigation, only some procedural rights have been effective in the declaration of unconstitutionality. Paradoxically, these rights are those least adapted to the terms that impose this control.

Keywords: Due process, administrative acts; administrative litigation; constitutional review; constitutional case law.]

Como citar esse artigo/How to cite this article: HARRIS MOYA, Pedro. El desarrollo del control constitucional obligatorio de los procesos contenciosos administrativos chilenos (1981-2021). *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 10, n. 1, e250, jan./abr. 2023. DOI: 10.5380/rinc.v10i1.88213

* Agradecimientos: ANID Fondecyt de Iniciación n° 11220622.

** Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Chile (Santiago, Chile). Doctor en Derecho Público, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francia. Licenciado en Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

SUMARIO

1. Introducción. **2.** La integración del carácter debido en el control constitucional obligatorio de los procesos contenciosos administrativos. **2.1.** La exclusión inicial. **2.1.1.** La interpretación restrictiva. **2.1.2.** La exclusión procesal. **2.2** La recepción subsecuente. **2.2.1.** A requerimiento legislativo. **2.2.2.** De oficio por el tribunal. **3.** La sanción del carácter indebido en el control constitucional obligatorio de los procesos contenciosos administrativos. **3.1.** La efectividad de las garantías menos adaptadas. **3.1.1.** El derecho a la defensa. **3.1.2.** El derecho al debido procedimiento. **3.2.** La ineffectividad de las garantías más adaptadas. **3.2.1.** El derecho al tribunal. **3.2.2.** El derecho a la motivación. **4.** Conclusiones. **5.** Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

Es sabido que la Constitución chilena de 1980 ha consagrado, desde su origen, tanto un control de leyes represivo (concreto y relativo), como otro preventivo (abstracto y general)¹, imponiendo obligatoriamente este último frente a disposiciones orgánicas constitucionales², exigidas en ciertas materias, caracterizadas por establecer mayores exigencias de aprobación legislativa. Menor atención, no obstante, ha recibido el que en la exigibilidad de las disposiciones orgánicas constitucionales, sujetas a control obligatorio, la Constitución haya omitido una referencia general al proceso previo legalmente tramitado (que conceptualiza el debido proceso en Chile³), utilizando nociones más limitadas en su alcance, susceptibles de escindir el examen de constitucionalidad obligatorio de los procesos, imponiendo su aplicación sólo a la regulación de ciertas garantías.

En efecto, aunque la vulneración del debido proceso siempre ha permitido controlar la legislación represivamente en Chile (ya sea ante la Corte Suprema, bajo

¹ PEREDO, Marcela. **Lecciones de teoría constitucional chilena**. Santiago: Thomson Reuters, 2019, p. 223 y ss. NOGUEIRA, Humberto. **Derecho Constitucional chileno**, tomo III. Santiago: Thomson Reuters, 2014, p. 128 y ss. CEA, José Luis. **Curso de Derecho Constitucional**, tomo III. Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2013, p. 512. No obstante, algunos autores han cuestionado la vigencia dicha clasificación: SALAS, Ricardo. Una reconstrucción dogmática de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad: las inaplicabilidades propia e impropia, la legislación negativa singular, el control preventivo de constitucionalidad de las sentencias y la equidad constitucional. **Estudios Constitucionales**, vol. 16, n° 1, 2018, p. 191. Asimismo: RODRÍGUEZ, Pablo. ¿Inconstitucionalidad en abstracto o en concreto? **Revista de Derecho Público Iberoamericano**, n° 2, 2013, p. 15 y ss.

² Conforme al art. 93 N° 1 de la Constitución, son atribuciones del Tribunal Constitucional: “Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación”.

³ Ex art. 19 N° 3 inc. 6° de la Constitución. Respecto a la expresión racional y justo procedimiento, véase: BORDALÍ, Andrés. Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial. **Revista chilena de Derecho**, vol. 38, n° 2, 2011, p. 320. En el ámbito administrativo, véase también: VIVANCO, Ángela. **Curso de Derecho Constitucional**, tomo III. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2014, p. 85.

la Constitución original, o frente al Tribunal Constitucional, desde el 2005⁴), el examen preventivo de dicha garantía ha sido condicionado a su integración en los conceptos de “organización” y “atribuciones” de los tribunales, consagrados en el art. 77 de la Constitución (ex art. 74), que han delimitado, desde la entrada en vigor de la Carta Fundamental, el ámbito de exigibilidad de las disposiciones orgánicas constitucionales en esta materia y, con ello, la aplicabilidad también de los controles preventivos de constitucionalidad, exceptuándose este esquema tan sólo de haber tenido lugar impugnaciones parlamentarias durante la tramitación del proceso de formación de la ley, caracterizadas por su excepcionalidad en este ámbito⁵.

Aunque las nociones de organización y atribuciones de los tribunales hayan sido interpretadas en múltiples procesos, ellas han sido desarrolladas en Chile especialmente en litigios contra la Administración, frente a la inexistencia de una legislación general referida al proceso administrativo⁶ (a diferencia del procedimiento de igual naturaleza, regulado supletoriamente por la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos), habiendo ello motivado la consagración de cientos de reclamaciones judiciales, que han impuesto la tramitación de procesos contenciosos administrativos especiales, con características particulares⁷, los cuales han sido objeto de múltiples sentencias de control obligatorio de constitucionalidad, que han interpretado el art. 77 de la Constitución con alcances diversos, en relación con la organización y atribuciones de los tribunales, así como con la integración de garantías procesales.

En principio, la jurisprudencia constitucional relativa al contencioso administrativo permite observar que la generalidad de las garantías del debido proceso han sido recepcionadas progresivamente en las nociones de organización y atribuciones de los tribunales, habiendo sido ellas integradas al ejercicio del control obligatorio de constitucionalidad, pese a las restricciones que el art. 77 de la Constitución pudo suponer. Siguiendo a la doctrina que ha identificado tales garantías en Chile, ha sido el caso del

⁴ Art. 1 N° 42 de la Ley 20.050.

⁵ “Excepcionalmente tiene el Tribunal, en conformidad al N° 2 del artículo 82 en referencia [de la versión original de la Constitución Política de 1980], atribuciones para conocer de aquellos proyectos que versen sobre materias propias de ley común, cuando durante su tramitación se susciten “cuestiones sobre constitucionalidad” y sólo para conocer de éstas y en la medida que se le formule un requerimiento sobre el particular por el Presidente de la República, por cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio”. Sentencia del Tribunal Constitucional del 9 de enero de 1989, rol 62, considerando 11°.

⁶ VERGARA, Alejandro. **Derecho administrativo: identidad y transformaciones**. Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2018, p. 61 y ss.

⁷ Véase: SOTO, Eduardo. La acción declarativa de mera certeza frente a la Administración del Estado. En: SOTO, Eduardo (editor). **El derecho administrativo y la protección de las personas**. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2017, p. 143 y ss. SOTO, Eduardo. Litigación judicial frente a la Administración del Estado: un recuento histórico. **Revista de Derecho Público Iberoamericano**, n° 1, 2012, p. 16; CARMONA, Carlos. El contencioso-administrativo entre 1990 y 2003. En FERRADA, Juan Carlos (coordinador). **La Justicia Administrativa**. Santiago: LexisNexis, 2005, p. 183 y ss. Una posición crítica sobre el número de acciones creadas puede encontrarse en: ARÓSTICA, Iván. Los contenciosos administrativos especiales en la legislación chilena. **Ius Publicum**, n° 20, 2008, p. 85 y ss.

derecho a la defensa; del debido procedimiento; de acceso al juez natural, independiente e imparcial; y de la resolución de controversias mediante una sentencia judicial motivada (art. 19 N° 3 inc. 6°)⁸; en tanto garantías específicas del proceso previo legalmente tramitado (II).

No obstante, no todas las garantías procesales antes referidas han tenido un mismo grado de efectividad en el ejercicio de un control obligatorio de constitucionalidad. En Chile, la generalidad de las sentencias declarativas de inconstitucionalidad de los contenciosos administrativos se han fundado en la vulneración de los derechos de defensa y debido procedimiento, conforme al art. 77 de la Constitución, por contraste con la garantía al juez natural, independiente e imparcial, y a obtener la resolución de la controversia mediante una sentencia judicial motivada que, como se verá, han carecido de efectividad, al no haber conformado un parámetro de control en la jurisprudencia chilena (III).

2. LA INTEGRACIÓN DEL CARÁCTER DEBIDO EN EL CONTROL CONSTITUCIONAL OBLIGATORIO DE LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS

Resulta lógico que, previo a declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del proceso contencioso administrativo, la primera etapa de la jurisprudencia chilena haya consistido en integrar el debido proceso al control obligatorio de leyes, cuestión asociada a la mayor o menor extensión del art. 77 de la Constitución, que reserva a una ley orgánica constitucional la regulación de la organización y atribuciones de los tribunales. Pese a una ambivalencia constante en la interpretación de tales conceptos, pueden identificarse dos etapas en la jurisprudencia. Por un lado, una fase caracterizada por excluir toda garantía procesal de dichas nociones (2.1) y, por otro, otra que integraría los componentes del debido proceso contencioso administrativo en aquel control obligatorio (2.2).

2.1. La exclusión inicial

La primera etapa en la evolución de la jurisprudencia constitucional ha sido caracterizada por interpretar restrictivamente las nociones de organización y atribuciones de los tribunales, excluyendo la integración del debido proceso del art. 77 de

⁸ Sin perjuicio de variaciones en su nomenclatura y en su extensión, tales derechos constituyen las garantías comunes deducidas por la doctrina procesalista chilena del debido proceso consagrado en el art. 19 N° 3 de la Constitución. Véase: CARBONELL, Flavia y LETELIER, Raúl. Debido proceso y garantías jurisdiccionales. En: CONTRERAS, Pablo y SALGADO, Constanza (editores). **Derechos fundamentales - Parte especial**. Santiago: Tirant lo Blanch, 2020, pp. 345 y ss. BORDALLÍ, Andrés. Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial. **Revista chilena de Derecho**, vol. 38, n° 2, 2011, pp. 321 - 322.

la Constitución chilena (2.1.1), la cual, por tal razón, no garantizaría su control constitucional obligatorio (2.1.2), sin perjuicio de las facultades de la Corte Suprema para juzgar su inaplicabilidad.

2.1.1. *La interpretación restrictiva*

Calificar una norma como relativa a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, en los términos del art. 77 de la Constitución chilena, genera importantes consecuencias. Más allá del control de constitucionalidad, ello ocurre con relación a la elevación de su quórum de aprobación, por tratarse de una normativa de jerarquía orgánica constitucional, y a la solicitud de consulta ante la Corte Suprema, la cual debe ser oída en estas materias, por disponerlo el art. 77 de la Constitución. La principal consecuencia, para efectos del control de constitucionalidad, en cambio, se vinculará con la aplicabilidad del art. 93 N° 1 de la Carta Fundamental, el cual impone al Tribunal Constitucional el deber de examinar las disposiciones orgánicas constitucionales antes de su entrada en vigencia, pudiendo sancionar aspectos de forma (v.gr.: la omisión de aquel quórum o consulta) o de fondo.

Probablemente por las razones externas al proceso, ya referidas, la primera aproximación a los conceptos de organización y atribuciones de los tribunales, afirmada por el Tribunal Constitucional, sería restrictiva, al comprender “la estructura básica del Poder Judicial en cuanto ella no está reglada por la propia Carta Fundamental, pues dice relación con lo necesario “para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República””. En efecto, se interpretaría que “[e]l propio constituyente se ha encargado de advertir que no todo lo relacionado con esta materia queda bajo el ámbito de la ley orgánica constitucional, pues ha reservado a la competencia de la ley común, en su artículo 60 N° 3, los preceptos “que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal [y penal] u otra”, y en el N° 17 del mismo precepto deja a la ley común señalar la ciudad en la cual deba funcionar la Corte Suprema”” (Sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de noviembre de 1981, rol 4).

Entendido en tal sentido, el alcance de los conceptos de organización y atribuciones de los tribunales no dependería sólo de tales nociones, interpretadas aisladamente, sino de su lectura sistemática, debiendo considerarse otras tantas disposiciones. Junto con el ex art. 60 N° 3 de la Constitución, sobre normas de codificación procesal, y de su N° 17, ya referido, este sería el caso de la segunda parte del ex art. 74 de la Constitución, que reserva a la ley orgánica constitucional la atribución de “calidades que respectivamente deban tener los jueces y el número de años que deban haber ejercido la profesión de abogado las personas que fueren nombradas ministros de Corte o jueces letrados”, debido a que, como precisaría la Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de diciembre de 1981, rol 7, “[s]i la intención del constituyente no

fuere la señalada, toda esta segunda parte del inciso primero del artículo 74 carecería de sentido, pues ella, indudablemente, habría quedado comprendida dentro de la expresión “organización y atribuciones de los tribunales”⁹.

Las consecuencias que se seguirían de un control obligatorio de constitucionalidad sobre aspectos no comprendidos en tales referencias serían señaladas en la Sentencia del Tribunal Constitucional del 9 de enero de 1989, rol 62: “además de vulnerar el artículo 82 de la Constitución actuando fuera de la esfera de sus taxativas atribuciones, lo estaría haciendo en abierta contravención al artículo 6° de la Carta Fundamental (...) y también del artículo 7 (...) [ambos referidos al principio de legalidad, siendo aplicable también al Poder Judicial, conforme a las reglas generales] [V]iolaría, además, el precepto del artículo 80 de la Carta Fundamental que textualmente expresa: “Artículo 80.- La Corte Suprema, de oficio o a petición de parte, en las materias de que conozca, o que le fueren sometidas en recurso interpuesto en cualquier gestión que se siga ante otro tribunal, podrá declarar inaplicable para esos casos particulares todo precepto legal contrario a la Constitución”¹⁰.

2.1.2. *La exclusión procesal*

Como resultado de lo anterior, la referencia a una legislación relativa a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia (ex art. 74 de la Constitución) motivaría, inicialmente, una exclusión del control constitucional obligatorio del debido proceso, relegando su examen a una cuestión de inaplicabilidad (como se ha visto, juzgado entonces por la Corte Suprema). En los procesos contenciosos administrativos chilenos, la principal decisión que reflejaría dicha posición sería la Sentencia del Tribunal Constitucional del 2 de julio de 1985, rol 30, que introducía modificaciones al Decreto Ley 3607 de 1981, en el ámbito de los vigilantes privados.

En efecto, en aquel proyecto de ley sería incorporado un art. 3 inc. 13°, según el cual eran “reclamables, en única instancia, ante los Tribunales Militares” ciertas resoluciones (que comunicaban a determinadas empresas la necesidad de establecer un sistema de vigilancia privado), regulándose las características del procedimiento -que comprendía la solicitud de informes (inc. 14°), la emisión del dictamen fiscal, el plazo para dictar sentencia (inc. 15), su impugnación (inc. 16°) y el carácter secreto del proceso

⁹ Considerando 6°.

¹⁰ Considerando 12°. En rigor, la interpretación de la jurisprudencia constitucional afirmaba también un razonamiento pragmático con relación a ciertas consecuencias que se seguirían de sostenerse una interpretación más amplia del ex art. 74 de la Constitución Política. En sus propios términos, ello equivaldría a “rigidizar la legislación sobre estos aspectos, pues podría considerarse materia de ley orgánica constitucional, todo aquello que directa o indirectamente dijere relación aún remota con organización o atribuciones de los tribunales; con la aplicación consecuente de los principales requisitos y características de este tipo de leyes, como ser, quórums especiales para su aprobación, modificación o derogación, imposibilidad de delegación de facultades al respecto y control preventivo y obligatorio de constitucionalidad antes de su promulgación” (Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 1993, rol 171, considerando 14°).

en cuestión (inc. 17º)-, habiendo resuelto el Tribunal Constitucional “[q]ue el artículo 3º, inciso decimotercero, decimocuarto, decimoquinto, decimosexto y decimoséptimo del proyecto remitido no legisla sobre materias propias de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 74 de la Constitución Política, sino sobre asuntos que son objeto de ley ordinaria o común”¹¹.

Pese a que bajo esta interpretación aún era posible incorporar el control obligatorio del proceso contencioso administrativo en casos excepcionales (si la legislación orgánica constitucional hubiese sido exigida por la aplicación de otra disposición, que incidentalmente permitiera alcanzar a la garantía del debido proceso en materia administrativa, como ocurriría frente al Tribunal Calificador de Elecciones¹²), se trataba de una lectura que incidía en la generalidad de las reclamaciones administrativas, tramitadas por tribunales no especializados, como sería interpretado años más tarde por el Tribunal Constitucional, al juzgar el litigio administrativo como una causa civil (art. 76 de la Constitución¹³), tras la reforma constitucional de 1989¹⁴, que suprimiría toda referencia a los tribunales administrativos de su texto¹⁵.

2.2. La recepción subsecuente

La exclusión de las garantías procesales del control obligatorio de constitucionalidad sería limitado posteriormente en la jurisprudencia constitucional chilena, que aceptaría una interpretación progresivamente más amplia de las nociones de organización y atribuciones de los tribunales, susceptible de comprender componentes del debido proceso. En el contencioso administrativo pueden identificarse dos etapas. Una en que la jurisprudencia aceptaría tal interpretación a requerimiento legislativo (2.2.1) y, luego, otra en que llegaría de oficio a tal conclusión (2.2.2).

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de junio de 1985, rol 30, considerando 3º.

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de septiembre de 1992, rol 155, y del 19 de enero de 2012, rol 2152.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de noviembre de 1993, rol 176, considerando 6º. Véase: BORDALÍ, Andrés. El recurso de protección: todavía un fantasma jurídico. *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. 27, nº 2, 2014, p. 282.

¹⁴ ARÓSTICA, Iván. Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva: constitución y legislación administrativa. *Revista de Derecho Público Iberoamericano*, nº 11, 2017, p. 15. Una interpretación más restrictiva puede encontrarse en: COSTA, Ezio. Los tribunales administrativos especiales en Chile. *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. 27, nº 1, p. 155.

¹⁵ PONCE DE LEÓN, Sandra. *Jurisdicción contenciosa administrativa: El control de la administración por los tribunales – Acciones y procedimientos*, segunda edición. Santiago: Der ediciones, 2021, p. 57. PANTOJA, Rolando. La inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el Estado de Chile. En: CISNEROS, Germán *et al* (editor). *Justicia administrativa*. México: UNAM, 2007, p. 381 y ss.

2.2.1. A requerimiento legislativo

La integración posterior del debido proceso en el control obligatorio del contencioso administrativo sería progresiva, iniciándose dentro de los límites bajo los cuales era interpretado dicho examen por el Tribunal Constitucional chileno. Como es sabido, esta magistratura era reticente a realizar un análisis de todas las disposiciones orgánicas constitucionales de una legislación, limitándose a controlar aquellos preceptos que le hubiesen sido señalados en los oficios por las corporaciones del Congreso Nacional. Así, lejos de interpretarse en un sentido positivo (extendiendo el control a disposiciones que no le fueran remitidas), el margen de apreciación del Tribunal Constitucional aparecía únicamente en un sentido negativo (precisando dicho examen, al juzgar o no orgánicas constitucionales las disposiciones que le eran señaladas), lo que condicionaba el control a la comunicación entre la corporación y el Tribunal.

Tras rechazar controlar tales garantías en base al ex art. 74 de la Constitución, como se ha visto, el primer elemento del debido proceso que se integraría al examen obligatorio de estos contenciosos sería el debido procedimiento. Ello ocurrirá en la Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de agosto de 1989, rol 76, sobre el proyecto de ley que establecía un nuevo estatuto general para las Cajas de Compensación de Asignación Familiar¹⁶, al consagrarse en él una reclamación contra las resoluciones de la Superintendencia de Seguridad Social, que resolvían las impugnaciones de los acuerdos de aquellas cajas. Recordando que este control sólo procedía frente a disposiciones orgánicas constitucionales, el Tribunal Constitucional afirmará que en dicha situación se encontraba el inciso 2º del art. 70 del proyecto, que regulaba el procedimiento aplicable a la tramitación del reclamo ante la Corte de Apelaciones frente a las resoluciones dictadas por la referida Superintendencia¹⁷, limitando el control de aspectos relativos a la tutela judicial¹⁸.

¹⁶ En cambio, en el procedimiento administrativo esta interpretación remonta a la Sentencia del Tribunal Constitucional del 8 de septiembre de 1986, rol 38, considerando 24º, al afirmarse una vulneración de “los incisos 1º y 5º del Nº 3º del art. 19 de la Carta Fundamental, porque no establece normas que le aseguren a quien resulte afectado por la resolución del Director del Servicio Electoral un justo y racional procedimiento, ya que no contempla, entre otras garantías, ni el emplazamiento a la persona respectiva, ni la oportunidad para defenderse ni tampoco la posibilidad de deducir recurso alguno ante otra autoridad para reclamar”. Como antecedente, véase también la Sentencia del Tribunal Constitucional del 24 de febrero de 1987, rol 43, considerando 63º, que reiteraría la aplicación del debido proceso ante la Administración en dichos términos. Finalmente, un antecedente también pareciera encontrarse en la Sentencia del Tribunal Constitucional del 29 de febrero de 1988, rol 50, sobre el control de constitucionalidad de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, con relación a la reclamación del art. 83 del proyecto de ley original. Sin embargo, debe considerarse que en tal caso el examen de constitucionalidad obligatorio operaría sobre la base de los ex arts. 107 y 109 de la Constitución, referidos al municipio, y no sobre la base del ex art. 74 (considerando 2º), con relación a la organización y atribuciones de los tribunales de justicia.

¹⁷ Considerando 7º.

¹⁸ Tal era el caso del derecho de acceso a la justicia, por haberse impuesto la exigibilidad de *solve et repete*, y la tutela cautelar, frente al “mérito ejecutivo” de los actos administrativos referidos en la misma disposición.

El criterio sostenido en aquella sentencia permitiría, posteriormente, otros avances en el control obligatorio, al comprenderse el derecho al juez natural (reconocido en el concepto de “organización” de los tribunales, ya antes referido), de manera más explícita, con ocasión de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de agosto de 1991, rol 131, relativa al control de constitucionalidad de un proyecto de ley que modificaba la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura. En efecto, conociendo del examen de constitucionalidad de la impugnación de sanciones administrativas, dicha magistratura calificará orgánicas constitucionales las disposiciones relativas a la competencia territorial, que atribuían “el conocimiento de estas causas al tribunal más próximo al lugar en que se cometió la infracción” y, de cometerse en agua dulce, a los juzgados de policía local¹⁹.

El interés de esta última sentencia sería ilustrar una posición minoritaria, representada en un voto de prevención, contrario a restringir el control de constitucionalidad únicamente a las disposiciones que hubiesen sido indicadas en los oficios de las corporaciones del Congreso Nacional, reiterando, con ocasión del examen de constitucionalidad del contencioso administrativo, una posición anunciada con anterioridad -v.gr.: Sentencia del 26 de diciembre de 1989, rol 88, relativa al control de constitucionalidad del proyecto de ley que aprobaba el Código Aeronáutico-. Como se verá, tal posición, hasta entonces minoritaria en la jurisprudencia, devendría, posteriormente, en el criterio afirmado mayoritariamente por el Tribunal Constitucional respecto de la extensión del control obligatorio, al abandonarse un examen limitado sólo a aquellas disposiciones remitidas por la Cámara de Diputados o el Senado.

2.2.2. *De oficio por el tribunal*

La segunda etapa en la integración del debido proceso al control de constitucionalidad obligatorio del contencioso administrativo en Chile fue caracterizada por desatender el contenido informado por las corporaciones del Congreso Nacional, adoptándose así una interpretación que, hasta entonces, había conformado sólo una posición minoritaria en la jurisprudencia. Cabe considerar, sin embargo, que una extensión integral del control no será constante, al encontrarse, en sucesivas decisiones posteriores, una tendencia favorable a ceñirse a los límites de lo informado por las corporaciones, al interpretarse una ausencia de competencias para extender el control a disposiciones legales que no hubiesen sido remitidas expresamente, en atención, no tan sólo al tenor de la Constitución (ex art. 81), sino también, y sobre todo, por una interpretación restrictiva de la Ley N° 17.997, Orgánica del Tribunal Constitucional²⁰.

¹⁹ Considerando 3°.

²⁰ Art. 48 del DFL N° 5 de 2010 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

Bajo esta lectura, se integrará al control constitucional obligatorio la independencia e imparcialidad del tribunal (reiterándose también el derecho al juez natural), siendo ilustrativa la Sentencia del Tribunal Constitucional del 6 de noviembre de 2001, rol 340, respecto de un proyecto de ley que creaba Juzgados de Policía Local en las diferentes comunas que indicaba, en la que tal magistratura controlará una disposición que habilitaba a los municipios para determinar los territorios jurisdiccionales y turnos bajo los cuales ejercerían sus competencias dichos órganos judiciales, censurando aquella norma, al otorgarle “a dichas corporaciones la facultad de regular una materia que es propia de la ley orgánica constitucional comprendida en dicho precepto” (considerando 13º), incorporándose tales aspectos en el concepto de organización, referido en el ex art. 74 de la Constitución Política²¹.

Lo anterior, sin perjuicio que antes de aquella sentencia hubiese sido integrado el derecho a la defensa al control obligatorio de constitucionalidad. En efecto, aunque inicialmente el Tribunal Constitucional rechazaría incorporar ciertos aspectos de este derecho en el art. 77 de la Constitución (como la apertura de un término probatorio, no obstante lo cual sí se integraría la tramitación “sin forma de juicio” de la reclamación²²), esta garantía sería aceptada posteriormente como una parte integral del examen de constitucionalidad tantas veces referido, siendo el principal antecedente la Sentencia del 27 de enero de 1997, rol 252, en relación al examen de constitucionalidad de un proyecto de ley que modificaba la Ley N° 18.290, del Tránsito, en lo relativo a la obtención de licencias de conducir, ocasión en la cual se calificarán como disposiciones orgánicas constitucionales la resolución de recursos “en cuenta, sin esperar la comparecencia del reclamante” y la apreciación de la prueba “en conciencia”²³, noción que habrá de interpretarse vinculada también con el derecho de las partes a acceder a una sentencia judicial motivada²⁴.

Llegados a este punto, puede observarse cómo a fines de los años noventa la generalidad de los componentes del debido proceso ya habían sido integrados por la jurisprudencia a este control obligatorio, pese a las limitaciones inherentes a una

²¹ Considerando 12º.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de enero de 1994, rol 180, considerando 5º. Véase art. 10 inc. 4º y art. 62 inc. 2º del proyecto de ley sujeto a control.

²³ Considerando 6º.

²⁴ Otra manifestación evidente del derecho a una sentencia judicial motivada en el proceso administrativo se derivaría de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de junio de 1998, rol 273, relativo a un proyecto de ley que disponía la restitución por bienes confiscados y adquiridos por el Estado, al haber incorporado al control preventivo de constitucionalidad (considerando 14º) una disposición según la cual “[e]l Ministro [de Corte de Apelaciones] fallará conforme a las reglas de la sana crítica, pudiendo requerir del Servicio Electoral los informes que estime pertinentes” (art. 15 inc. 2º del proyecto de ley). Más evidente aún será la Sentencia del Tribunal Constitucional del 9 de marzo de 1999, rol 285, respecto del proyecto de ley que establecía incentivos para el desarrollo económico de las regiones de Aysén y de Magallanes, y de la provincia de Palena, en la cual se integrará al examen preventivo la calidad de árbitro arbitrador de un tribunal en materia de concesiones (art. 10 N° 3 del proyecto). Véase el considerando 7º de la sentencia.

calificación orgánica constitucional restringida a las reglas relativas a la organización y atribuciones de los tribunales. Reflejo de ello será la Sentencia del Tribunal Constitucional del 4 de agosto de 1999, rol 290, en la cual dicha magistratura reiterará un control extenso (más allá de las disposiciones remitidas) con relación a una reclamación que desarrollaba la competencia judicial, el procedimiento (comprendiendo notificaciones y descargos), el derecho a la defensa (v.gr.: carácter público o no de las audiencias) y el contenido de la sentencia definitiva, entre otros ámbitos, afirmándose que el art. 16 del proyecto de ley, que regulaba tales aspectos, correspondía a una legislación orgánica constitucional “en su integridad, tomando en consideración la indivisibilidad existente entre las disposiciones que lo constituyen”²⁵.

Así, aunque una interpretación estricta de los conceptos de organización y atribuciones de los tribunales de justicia (asimilada en algunas sentencias a la competencia del órgano judicial²⁶) únicamente parecía admitir el control constitucional obligatorio de ciertas y determinadas garantías procesales (esencialmente vinculadas a las características del tribunal, como el juez natural o su independencia e imparcialidad, y la garantía de una sentencia judicial motivada), el Tribunal Constitucional integraría otros tantos derechos, como la garantía a la defensa y el debido procedimiento. Paradójicamente, y como se verá, la consagración implícita de tales derechos motivaría un control más efectivo que el de componentes integrados de manera evidente en tales nociones.

3. LA SANCIÓN DEL CARÁCTER INDEBIDO EN EL CONTROL CONSTITUCIONAL OBLIGATORIO DE LOS PROCESOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS

El que la generalidad de las garantías del debido proceso hayan sido incorporadas al control obligatorio de constitucionalidad en Chile no supone una asimilación de su efectividad. La jurisprudencia así lo demuestra. De la totalidad de las sentencias declarativas de inconstitucionalidad en el proceso contencioso administrativo²⁷, la mayo-

²⁵ Considerando 6°.

²⁶ V.gr.: Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de marzo de 1998, rol 271, considerando 14°.

²⁷ Se han identificado las siguientes sentencias sobre declaración de inconstitucionalidad de disposiciones legales referidas a la tramitación de procesos de reclamaciones judiciales de actos administrativos, en ejercicio del control obligatorio: Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de enero de 1991, rol 119; del 21 de septiembre de 1992, rol 155; del 11 de junio de 1996, rol 236; del 6 de noviembre de 2011, rol 340; del 30 de abril de 2002, rol 349; del 7 de octubre de 2003, rol 391; del 3 de septiembre de 2004, rol 417; del 30 de diciembre de 2008, rol 1243; del 29 de diciembre de 2011, rol 2132; del 19 de enero de 2012, rol 2152; del 17 de mayo de 2012, rol 2180; del 30 de mayo de 2013, rol 2466; del 19 de diciembre de 2018, rol 5540; del 1 de abril de 2021, rol 9939. Con relación a la inconstitucional por vulneración de la tutela judicial en el ámbito administrativo, véase también: Sentencia del Tribunal Constitucional del 7 de octubre de 2003, rol 386; del 30 de agosto de 2006, rol 536; del 29 de enero de 2008, rol 1017. Finalmente, otras sentencias de inconstitucionalidad han extrapolado ciertos derechos procesales al procedimiento administrativo, declarando la inconstitucionalidad de la legislación frente a recursos administrativos. Véase, entre otras decisiones: Sentencia del Tribunal

ría de las decisiones ha sido fundada en una vulneración de los derechos de defensa y debido procedimiento, pese a que su integración sea menos adaptada al texto constitucional (3.1). A la inversa, aquellas garantías más adaptadas a la Constitución, como los derechos al juez natural, independiente e imparcial, y de sentencia judicial motivada, o han seguido una interpretación formal, o bien ha sido contraproducente con otras garantías, observándose de esta forma una mayor ineffectividad (3.2).

3.1. La efectividad de las garantías menos adaptadas

Ni la defensa ni el debido procedimiento son garantías integrables, a primera vista, a las nociones de organización y atribuciones de los tribunales, utilizadas en el art. 77 de la Constitución chilena, para exigir la dictación de disposiciones orgánicas constitucionales, e imponer, como resultado de ello, un control obligatorio de constitucionalidad. Lo anterior, como se ha visto, no sólo no ha impedido su integración en tal control, sino que tampoco ha afectado la efectividad de su sanción. La vulneración de la defensa (3.1.1) y del debido procedimiento (3.1.2) han fundado la mayoría de las inconstitucionalidades pronunciadas en la materia.

3.1.1. *El derecho a la defensa*

A pesar de constituir la garantía cuya recepción resulta menos evidente en los conceptos de organización y atribuciones de los tribunales de justicia (art. 77 de la Constitución Política), la infracción del derecho a la defensa ha correspondido a la principal vulneración que ha justificado la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones procesales administrativas en Chile²⁸, encontrándose antecedentes tanto en relación con el derecho a ser oído, como con la formulación de alegaciones (no observándose, sin embargo, censuras del derecho al probatorio, bajo el entendido que los procesos en este ámbito suelen limitar esta etapa procesal en la generalidad de las reclamaciones contenciosas especiales²⁹); los cuales han sido interpretados como susceptibles de integrarse en el control obligatorio desarrollado por dicha sede.

Constitucional del 22 de noviembre de 1993, rol 176; del 4 de enero de 2005, rol 432; y del 31 de enero de 2020, rol 8297.

²⁸ En efecto, el derecho a la defensa ha justificado la declaración de inconstitucionalidad de preceptos legales en las Sentencias del Tribunal Constitucional del 30 de abril de 2002, rol 349; del 30 de mayo de 2013, rol 2466; y del 18 de diciembre de 2018, rol 5540. Sin embargo, esta vulneración ha solido acompañar también la declaración de inconstitucionalidad por infracción del debido procedimiento, como se verá (v.gr.: Sentencias del Tribunal Constitucional del 3 de septiembre de 2004, rol 417 y del 1 de abril de 2021, rol 9939). Finalmente, pueden observarse otras sentencias que invocaron tal garantía frente a la inexistencia de notificaciones de actos administrativos desfavorables, interpretándose que ello afectaría al derecho de la defensa del afectado, al carecer de noticias que le permitieran ejercer acciones en contra de tales actos. V.gr.: Sentencia del Tribunal Constitucional del 8 de septiembre de 1986, rol 38, considerando 24°.

²⁹ BORDALÍ, Andrés. **Litigación ambiental**. Santiago: Thomson Reuters, 2019, p. 192 y ss. No obstante, cabe considerar que el Tribunal Constitucional ha juzgado constitucional rechazar la apertura de probatorios en

De las garantías comprendidas en el derecho a la defensa, aquella relativa a ser oído ha constituido la principal referencia que ha motivado las declaraciones de inconstitucionalidad en los procesos contenciosos administrativos, siendo inicialmente sancionada sin relación a la intervención judicial³⁰, si la Administración dictaba actos desfavorables sin la debida notificación al particular (originando una restricción indirecta a la apertura del proceso por quien fuere legitimado activo para impugnar, al carecer del conocimiento de la actuación recurrible), remontando dicha interpretación a la situación anterior a la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, de 2003³¹, que impondría el deber general de la Administración de dictar y notificar los actos limitativos de derechos, ante la inexistencia de reglas especiales en la materia³².

Posteriormente, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional del 30 de abril de 2002, rol 349, el derecho a la defensa se sancionaría con relación al ejercicio de atribuciones judiciales, al haberse declarado inconstitucional una disposición que le otorgaba al Director del Servicio de Impuestos Internos la competencia para revisar cuentas corrientes pues, aunque el legislador hubiese contemplado una autorización judicial, no se establecía la exigencia de “oír a quien pueda ser afectado por la decisión, ni tampoco notificarlo de la resolución judicial correspondiente”³³ (al haberse omitido un régimen de notificaciones), regulándose también la facultad de resolver “con el solo mérito de los antecedentes que acompañe el Servicio”, careciendo de esta forma el afectado “de la facultad de interponer cualquier recurso oportuno para enervar la resolución del juez que permite el examen de sus cuentas corrientes”³⁴.

Tal extensión del derecho a ser oído sería desarrollada en la Sentencia del Tribunal Constitucional del 30 de mayo de 2013, rol 2466, con relación a la consagración de un plazo breve, de dos días, para comparecer ante el Tribunal Calificador de Elecciones, de haberse apelado de las resoluciones de los Tribunales Electorales Regionales. Habiendo invocado garantías constitucionales (el racional y justo procedimiento³⁵) y con-

materias no penales. Véase: Sentencia del Tribunal Constitucional del 5 de junio de 2005, rol 481, considerando 7º.

³⁰ Para comprender esto, debe considerarse que, tanto la jurisprudencia constitucional como judicial, han interpretado la aplicabilidad de las garantías del debido proceso a los procedimientos administrativos (art. 19 Nº 3 de la Constitución). Véase: CORDERO, Eduardo. El debido procedimiento administrativo sancionador y el derecho a la defensa - a propósito de la sentencia de la Corte Suprema Corpbanca S.A. con Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. **Sentencias Destacadas Libertad y Desarrollo**, nº 14, 2018, p. 34 y ss. En contra: ZÚNIGA, Francisco y OSORIO, Cristóbal. *Los criterios unificadores de la Corte Suprema en el procedimiento administrativo sancionador*. **Estudios Constitucionales**, vol. 14, nº 2, 2016, pp. 476-477.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 8 de septiembre de 1986, rol 38, considerando 24º.

³² Art. 50 de la ley 19.880. Véase: CAMACHO, Gladys. La notificación de los actos administrativos de efectos singulares y el derecho a la certidumbre jurídica en Chile. **Revista de Derecho Público**, nº 91, 2019, pp. 11-12.

³³ Considerando 36º.

³⁴ Considerando 38º.

³⁵ Art. 19 Nº 3 inc. 6º.

vencionales (el derecho a ser oído dentro de un plazo razonable³⁶), dicha magistratura resolverá que “el plazo de dos días para comparecer, contado desde una certificación y sin mediar notificación a la parte, es evidentemente breve y exiguo, cuestión que es especialmente relevante para las causas que provengan de regiones alejadas, en las cuales el cumplimiento de dicha carga procesal se hará especialmente dificultoso, afectándose indebidamente el derecho a ser oído”³⁷.

Finalmente, el derecho a la defensa adquirirá una mayor amplitud, al extenderse más allá de la garantía a ser oído, a través de la integración de la formulación de alegaciones en los contenciosos administrativos. La sanción de inconstitucionalidad preventiva de este derecho se originaría con la Sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de diciembre de 2018, rol 5540, respecto de un proyecto de ley que modernizaba la legislación bancaria³⁸, al haberse restringido las excepciones susceptibles de interponerse ante demandas ejecutivas de la Tesorería General de la República, frente al cobro de multas por la Comisión para el Mercado Financiero (limitadas al pago, no empecer el título y la prescripción), habiéndose juzgado que “al limitar el proyecto de ley las excepciones del ejecutado en los términos expuestos, vulnera su derecho a defensa en juicio”³⁹.

3.1.2. *El derecho al debido procedimiento*

Luego de la vulneración de la defensa, la infracción del debido procedimiento ha sido la causal más frecuente de la declaración de inconstitucionalidad en los contenciosos administrativos. Como en el caso anterior, se trataría de un derecho aplicado inicialmente a la tramitación de los procedimientos administrativos⁴⁰, en especial de suponer un carácter represivo, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional del 24 de febrero de 1987, rol 43, sobre el control de constitucionalidad del proyecto de ley de partidos políticos, en la que se juzgará la inconstitucionalidad de una atribución del Director del Servicio Electoral para calificar la irregularidad de la formación del partido, al no consagrar “normas que le aseguren al partido político en formación que resulte afectado un justo y racional procedimiento”⁴¹, siendo insubsanable “por el Tribunal

³⁶ Art. 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

³⁷ Considerando 24º.

³⁸ En el ámbito de los recursos administrativos, véase también la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de agosto de 2011, rol 2009, considerando 31º, al haberse juzgado inconstitucional limitar las alegaciones en ellos únicamente a determinados vicios de ilegalidad (como sería el caso de “algún error de información o de procedimiento”).

³⁹ Considerando 66º. Todo ello, sin perjuicio que otras disposiciones del proyecto fueran interpretadas contrarias al derecho a la defensa en general. Véase considerando 73 y siguientes.

⁴⁰ V.gr.: Sentencias del Tribunal Constitucional del 28 de septiembre de 1999, rol 293, considerando 15º; del 17 de junio de 2003, rol 376, considerando 34º; del 28 de octubre de 2003, rol 389, considerando 33º.

⁴¹ Considerando 63º.

Calificador de Elecciones mediante los Auto Acordados que la ley lo autoriza dictar, ya que este órgano sólo está facultado para expedirlo con el objeto de complementar las normas (...) pero no para crearlas”⁴².

Sólo posteriormente la garantía del debido procedimiento sería recepcionada en la tramitación de reclamaciones judiciales contra actos administrativos. Contrario a lo que podría pensarse, sin embargo, dicha recepción no se desarrollaría con relación a una garantía de un proceso previo *legalmente* tramitado⁴³ (al haberse juzgado constitucional la remisión a disposiciones de jerarquía diversa que desarrollaran la tramitación⁴⁴), sino con relación a las características materiales aplicables al proceso judicial. Esta posición se originaría con la Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de septiembre de 2004, rol 417, respecto del proyecto de ley que creaba el Sistema de Inteligencia del Estado y la Agencia Nacional de Inteligencia, al juzgarse inconstitucional una disposición que le imponía al tribunal la dictación de resoluciones judiciales autorizatorias de actos de la Administración, “dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la solicitud respectiva, sin audiencia ni intervención del afectado ni de terceros”⁴⁵, desarrollando el debido procedimiento, desde una perspectiva temporal.

En fin, un avance mayor en la integración del debido procedimiento a este control se originaría con la Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2021, rol 9939, respecto del Proyecto de Ley de migración y extranjería (Boletín 8970-06), al afirmarse el derecho a la doble instancia en el contencioso administrativo⁴⁶, juzgando inconstitucional el control jurisdiccional de las medidas de expulsión en un único grado de jurisdicción (interpretando también inconstitucional el juzgamiento en cuenta de tales causas⁴⁷, lo que se vincularía con el derecho a la defensa). Aunque esta decisión no

⁴² Considerando 64º.

⁴³ Así, en principio, la remisión a disposiciones de jerarquía infralegal sólo se declararían inconstitucionales de incidir directamente en la organización y atribuciones, mas no en el procedimiento. Esta posición puede observarse de las Sentencias del Tribunal Constitucional del 23 de enero de 1991, rol 119 y del 7 de octubre de 2003, rol 391, pues mientras en el primer caso el tribunal sólo calificaría la inconstitucional de una remisión reglamentaria que determinaría “la organización” de un tribunal que juzgaría los actos de la Administración en materia de propiedad intelectual (y no su “funcionamiento”), en la sentencia rol 391 dicha magistratura juzgaría la inconstitucionalidad de remitirse “en forma indeterminada a normas reglamentarias, porque ello pugna con el referido mandato de nuestra Ley Suprema, que no acepta que simples normas de esta jerarquía regulen la organización y atribuciones de los tribunales”. Véanse considerandos 9º y 17º de las referidas sentencias, de manera respectiva.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional del 4 de septiembre 2007, rol 783, considerando 27º.

⁴⁵ Art. 29 del proyecto de ley. Véase considerando 25º de la sentencia.

⁴⁶ La doctrina chilena ha calificado al recurso de apelación como “expresión y cumplimiento del mandato del art. 19 N° 3 inciso 6º de la Carta Fundamental, esto es, “justo y racional procedimiento”, como elemento integrante del principio constitucional del debido proceso”: HUNTER, Iván y LARA, Edison. **Recursos procesales civiles – Doctrina y jurisprudencia**. Santiago: Der ediciones, 2021. p. 122.

⁴⁷ Conforme al art. 68 del Código Orgánico de Tribunales: “Las Cortes de Apelaciones resolverán los asuntos en cuenta o previa vista de ellos”. De resolver en cuenta, la Corte sólo considerará la exposición del relator, sin la comparecencia ni la defensa verbal del recurrente.

permita afirmar una interpretación favorable al reconocimiento de la doble instancia en todo contencioso administrativo (no obstante haberse reconocido un “principio”⁴⁸ en tal sentido)⁴⁹, sí ha supuesto limitar el margen de apreciación del legislador bajo la jurisprudencia anterior, en base a la cual únicamente se afirmaba, con alcance general, el derecho de los recurrentes a la revisión de las resoluciones judiciales, sin precisar sus mecanismos específicos (Sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de diciembre de 2019, rol 6411).

3.2. La ineffectividad de las garantías más adaptadas

A la inversa, aunque las garantías a un juez natural, independiente e imparcial, y a una sentencia judicial motivada, resulten adaptadas en su integración a las nociones de organización y atribuciones de los tribunales (art. 77 de la Constitución), su interpretación por el Tribunal Constitucional chileno no ha estado asociada a una mayor efectividad en la declaración de inconstitucionalidad. Mientras que los derechos relativos al tribunal han carecido en general de un desarrollo sustantivo (3.2.1), la garantía de sentencia judicial motivada ha supuesto una interpretación contraproducente con la vigencia de derechos diversos (3.2.2).

3.2.1. *El derecho al tribunal*

El concepto de organización de los tribunales (art. 77 de la Constitución) permite una asociación estrecha con los derechos al juez natural, independiente e imparcial, pareciendo ello explicar la declaración de inconstitucionalidad de ciertos preceptos legales. Este ha sido el caso de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 23 de enero de 1991, rol 119, sobre el control del proyecto de ley de propiedad industrial, al juzgarse inconstitucional la remisión a reglamentos administrativos para organizar tribunales arbitrales que conocerían de reclamaciones contra la Administración⁵⁰; de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 6 de noviembre de 2001, rol 340, respecto de la creación de juzgados de policía local, al juzgarse inconstitucional la facultad municipal para determinar, entre otros aspectos, su territorio jurisdiccional⁵¹; y, en fin, de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 7 de octubre de 2003, rol 391, con relación a una remisión reglamentaria en la determinación de atribuciones del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia⁵².

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de noviembre de 1993, rol 176, considerando 4º.

⁴⁹ La excepción tan sólo ha tenido lugar de haberse aprobado un proceso en única instancia, en circunstancias que la Constitución lo hubiese impuesto en doble grado jurisdiccional de manera expresa. Véase: Sentencia del Tribunal Constitucional del 21 de septiembre de 1992, rol 155 y del 19 de enero de 2012, rol 2152.

⁵⁰ Considerando 9º.

⁵¹ Considerando 13º.

⁵² Considerando 17º. Sin perjuicio que en este caso la competencia le hubiese sido transferida al tribunal, atendiendo a aquellas conferidas a las Comisiones Resolutivas y Preventivas por disposiciones reglamentarias.

No obstante ello, ninguna de estas decisiones invocarían el derecho a un juez natural, independiente e imparcial. La razón es evidente. Tales decisiones no declararían la inconstitucionalidad por aspectos de fondo, sino de forma, asociados a la consagración de remisiones reglamentarias. En efecto, bajo la teoría de la reserva legal sostenida entonces por el Tribunal Constitucional⁵³, era necesario que la organización de los tribunales fuera legislada, mas en ningún caso reenviada a la Administración para su desarrollo reglamentario, incluso en el evento en que dicha remisión hubiese sido aprobada conforme a los quórum de las leyes orgánicas constitucionales (motivando ello tanto la declaración de inconstitucionalidad en la Sentencia del Tribunal Constitucional rol 119, como la de las sentencias roles 340 y 391⁵⁴). Salvo una excepción (que justificaría la declaración de inconstitucionalidad de una norma que limitaba la competencia judicial para rechazar nóminas de ministros propuestas por la Administración⁵⁵), ésta ha sido la interpretación de la jurisprudencia.

Entendida en este sentido, la exigencia impuesta a la organización del tribunal sería asociada a la jerarquía o valor de las disposiciones que desarrollarían su estructura, lo cual supone una comprensión meramente formal de la garantía a un tribunal independiente e imparcial, vinculada con las fuentes aplicables, descartándose aspectos sustantivos o materiales, que caracterizan, en general, el desarrollo de tales derechos, sin perjuicio que la garantía al juez natural fuera concretada conforme a su interpretación tradicional, como resultado evidente de una regulación legal a través de disposiciones de carácter general y abstracto (sin que la Administración pudiera modificarlas, en razón del carácter inferior en la jerarquía de normas atribuido a la dictación de reglas de naturaleza reglamentaria).

Aunque esta interpretación impediría que la Administración afectara la independencia y la imparcialidad de los tribunales a través de reglamentos, habilitaría a que el legislador pudiera dictar disposiciones irreconciliables con tales derechos. La principal manifestación de ello en Chile ha sido el haberse juzgado que fases administrativas impugnatorias (conocidas como agotamientos administrativos⁵⁶) reunirían las condi-

⁵³ CORDERO, Luis. **Lecciones de Derecho Administrativo**, segunda edición. Santiago: Thomson Reuters, 2015, p. 152. CORDERO, Eduardo. El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**, n° 32, 2009, p. 422.

⁵⁴ Mención especial merece la Sentencia del Tribunal Constitucional del 29 de diciembre de 2011, rol 2132, al juzgarse inconstitucional una disposición que supeditaba la instalación de los juzgados de policía local al acuerdo del Consejo Municipal.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional del 30 de diciembre de 2008, rol 1243, considerando 18°. No obstante, como se verá, esta interpretación supondrá una reducción de la garantía de una sentencia judicial motivada, al haber requerido el proyecto de ley una resolución judicial motivada, pronunciable por única vez.

⁵⁶ FERRADA, Juan Carlos. Los procesos administrativos en el Derecho chileno. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**, n° 36, 2011, p. 255. HUNTER, Iván. Relaciones entre procedimiento administrativo y proceso jurisdiccional en el reclamo de ilegalidad municipal. **Revista de Derecho (Coquimbo)**, vol. 27, 2020.

ciones del debido proceso⁵⁷ y, en especial, independencia e imparcialidad, habiéndose rechazado sancionar su inconstitucionalidad de asimilarse a instancias, en ejercicio de un control preventivo (Sentencia del Tribunal Constitucional del 14 de octubre de 1996, rol 247), y represivo (Sentencia del Tribunal Constitucional del 31 de octubre de 2012, rol 2111), razón por la cual la doctrina ha entendido que “el ordenamiento jurídico chileno estaría admitiendo de hecho el ejercicio de esta función en órganos que carecen de la independencia e imparcialidad (...), en la medida que se encuentran directa o indirectamente vinculados al gobierno”⁵⁸.

3.2.2. *El derecho a la motivación*

Por último, y diferencia del derecho al tribunal, ya analizado, la motivación judicial aparecería vinculada con un contenido sustantivo, y no tan sólo formal, con ocasión de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de septiembre de 2004, rol 417, respecto del proyecto de ley sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y que creaba la Agencia Nacional de Inteligencia, en la que se juzgaría la inconstitucionalidad de una disposición autorizatoria, conforme a la cual los tribunales que conocían de una solicitud administrativa debían dictar una resolución judicial que, entre otros aspectos, requería ser “someramente fundada”, lo que equivaldría a limitar “el fundamento y motivación de la resolución judicial, manifestando que basta con que sea someramente fundada, carácter elemental y escueto que impide al Ministro de Corte respectivo evaluar, argumentadamente, la procedencia de las medidas solicitadas y decidir, sobre premisas comprobadas y sólidas, si ellas vulneran lo asegurado en la Constitución a todas las personas, incluidas las que puedan ser afectadas por tales procedimientos”⁵⁹.

Sin embargo, este contenido inicialmente asignado al derecho a la motivación judicial sería posteriormente restringido, habiéndose llegado a una lectura contraria a la recién señalada, frente a disposiciones que impusieron fundar las resoluciones judiciales. El primer antecedente de ello ocurriría con ocasión de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 2 de octubre de 2008, rol 1243, sobre el control de constitucionalidad del proyecto de ley que fortalecía y perfeccionaba la jurisdicción tributaria, al juzgarse inconstitucional, entre otros aspectos, la imposición legal de una resolución judicial “fundada” para rechazar, total o parcialmente, la lista propuesta por la Administración para el nombramiento de jueces y secretarios abogados de los Tribunales Tributarios y Aduaneros, al calificarse como una restricción a la independencia e imparcialidad⁶⁰.

⁵⁷ En contra: BORDALÍ, Andrés. El derecho fundamental a un tribunal independiente e imparcial en el ordenamiento jurídico chileno. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n° 33, 2009, p. 292.

⁵⁸ FERRADA, Juan Carlos. *Justicia administrativa*. Santiago: Der ediciones, 2020, p. 61.

⁵⁹ Considerando 29°.

⁶⁰ Considerando 18°.

Posteriormente, este razonamiento sería reiterado con ocasión de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 17 de mayo de 2012, rol 2180, sobre el proyecto de ley que creaba los Tribunales Ambientales, al haberse juzgado inconstitucional, por idénticas razones, la dictación de una “resolución fundada” para rechazar la nómina de ministros del tribunal⁶¹.

Así, no es difícil apreciar que, de ser calificada subjetivamente como un derecho constitucional, la motivación judicial sería reinterpretada, objetivamente, como una restricción a la independencia e imparcialidad de los tribunales, en ejercicio de ciertas competencias. En los contenciosos administrativos, la ineffectividad de tal control preventivo será, desde entonces, idéntica a aquella observable en ejercicio del control represivo, al juzgarse constitucional el inciso 2º del art. 768 del Código de Procedimiento Civil, que excluye el recurso de casación de forma si la sentencia omitiera consideraciones de hecho o de derecho, respecto de procesos regulados por leyes especiales⁶², como ocurre frente a las cientos de acciones administrativas identificadas por la doctrina en las reclamaciones en contra de la Administración⁶³, por tratarse de reclamos que han sido objeto de legislaciones especiales (restringiendo así el ejercicio de acciones generales⁶⁴), lo que ha limitado el control de la motivación judicial, en tales procesos, en contraste con aquellos que únicamente se rigen por el Libro II del Código de Procedimiento Civil⁶⁵.

4. CONCLUSIONES

A pesar de su carácter restrictivo, las nociones de organización y atribuciones de los tribunales no han impedido que el debido proceso haya servido de parámetro en el control de constitucionalidad obligatorio de los procesos contenciosos administrativos, bajo la vigencia de la Constitución de 1980. Pese a sus ambivalencias, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno ha integrado, progresivamente, ciertas garantías

⁶¹ Considerando 28º.

⁶² V.gr.: Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de septiembre de 2015, rol 2723.

⁶³ HARRIS, Pedro. El acceso a la justicia y el debido proceso ante el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema: dos nociones del contencioso administrativo chileno. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 11, nº 3, 2021, p. 385.

⁶⁴ Tal es el caso de la acción de nulidad de derecho público y al recurso de protección. Con relación a la acción de nulidad de derecho público, véase: HARRIS, Pedro. La identificación de la acción de plena jurisdicción en el contencioso administrativo: Perspectivas doctrinales y jurisprudenciales. **Revista de Derecho Público**, nº 93, 2020, p. 33 y ss. Con relación al recurso de protección, véase en tal sentido: LARROUCAU, Jorge. Los límites procesales de la protección de derechos fundamentales y el filtro de admisibilidad en la Corte de Apelaciones. **Revista de Derecho (Coquimbo)**, vol. 27, 2020. Conforme dicha interpretación del concurso de acciones, la “vía recursiva especial impide la procedencia de una vía recursiva general, aun cuando con ello se vulneren los criterios de jerarquía o prevalencia normativa”: BOCKSANG, Gabriel. Siete distorsiones categoriales en el régimen recursivo del Derecho administrativo chileno. En PALOMO, Diego (editor). **Recursos procesales – Problemas actuales**. Santiago: Der ediciones, 2017, p. 550.

⁶⁵ Inciso 2º del art. 768 del Código de Procedimiento Civil.

procesales en dichos conceptos, como el derecho a la defensa, al debido procedimiento, al juez natural, independiente e imparcial y, en fin, a la resolución de controversias mediante una sentencia judicial motivada, las cuales se han entendido implícitas a la noción del debido proceso.

No obstante, la integración de dichas garantías en el art. 77 de la Constitución chilena no puede ser asimilado en términos de efectividad. Únicamente los derechos que menor adaptación presentan en su integración al texto constitucional han sido efectivos en la declaración de inconstitucionalidad, al haber uniformado un parámetro constitucional. Este es el caso del derecho a la defensa (en sus variantes de derecho a ser oído y a formular alegaciones) y del debido procedimiento que, tras ser aplicados en el control de la tramitación de recursos administrativos, han sancionado la inconstitucionalidad de disposiciones referidas al proceso, constituyendo las principales vulneraciones invocadas por la jurisprudencia.

En cambio, el Tribunal Constitucional ha seguido en principio una interpretación meramente formalista de las vulneraciones de las garantías de juez natural, independiente e imparcial, sin perjuicio de su integración evidente en la noción de organización de los tribunales de justicia (art. 77 de la Constitución), al haberse condicionado en general el desarrollo de tales garantías a la mera aprobación de leyes orgánicas constitucionales, y afirmado, también, su compatibilidad frente al ejercicio de recursos administrativos. Finalmente, una interpretación contraproducente del derecho a la sentencia judicial motivada se observa de la evolución jurisprudencial, al haber sido restringido su contenido en su articulación con la independencia y la imparcialidad del tribunal, pese a resultar inherente al ejercicio de las atribuciones de dichos órganos judiciales.

5. REFERENCIAS

ARÓSTICA, Iván. Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva: constitución y legislación administrativa. **Revista de Derecho Público Iberoamericano**, n° 11, pp. 13-34, 2017. Disponible en: <https://revistas.udd.cl/index.php/RDPI/article/view/83>.

ARÓSTICA, Iván. Los contenciosos administrativos especiales en la legislación chilena. **Ius Publicum**, n° 20, pp. 85-103, 2008.

BOCKSANG, Gabriel. Siete distorsiones categoriales en el régimen recursivo del Derecho administrativo chileno. En PALOMO, Diego (editor). **Recursos procesales – Problemas actuales**. Santiago: Der ediciones, 2017, pp. 537-566.

BORDALÍ, Andrés. Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial. **Revista chilena de Derecho**, vol. 38, n° 2, pp. 311-337, 2011. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/rchilder/v38n2/art06.pdf>.

BORDALÍ, Andrés. El derecho fundamental a un tribunal independiente e imparcial en el ordenamiento jurídico chileno. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**, nº 33, pp. 263-302, 2009. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n33/a07.pdf>.

BORDALÍ, Andrés. El recurso de protección: todavía un fantasma jurídico. **Revista de Derecho (Valdivia)**, vol. 27, nº 2, pp. 277-283, 2014. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/revider/v27n2/art13.pdf>.

BORDALÍ, Andrés. **Litigación ambiental**. Santiago: Thomson Reuters, 2019.

CAMACHO, Gladys. La notificación de los actos administrativos de efectos singulares y el derecho a la certidumbre jurídica en Chile. **Revista de Derecho Público**, nº 91, pp. 1-15, 2019. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/55599>.

CARBONELL, Flavia y LETELIER, Raúl. Debido proceso y garantías jurisdiccionales. En: CONTRERAS, Pablo y SALGADO, Constanza (editores). **Derechos fundamentales - Parte especial**. Santiago: Tirant lo Blanch, 2020, pp. 347-377.

CARMONA, Carlos. El contencioso-administrativo entre 1990 y 2003. En FERRADA, Juan Carlos (coordinador). **La Justicia Administrativa**. Santiago: LexisNexis, 2005, pp. 183-240.

CEA, José Luis. **Curso de Derecho Constitucional**, tomo III. Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2013.

CORDERO, Eduardo. El debido procedimiento administrativo sancionador y el derecho a la defensa - a propósito de la sentencia de la Corte Suprema Corpbanca S.A. con Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. **Sentencias Destacadas Libertad y Desarrollo**, nº 14, pp. 34-55, 2018.

CORDERO, Eduardo. El sentido actual del dominio legal y la potestad reglamentaria. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**, nº 32, pp. 409-440, 2009. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n32/a12.pdf>.

CORDERO, Luis. **Lecciones de Derecho Administrativo**, segunda edición. Santiago: Thomson Reuters, 2015.

COSTA, Ezio. Los tribunales administrativos especiales en Chile. **Revista de Derecho (Valdivia)**, vol. 27, nº 1, pp. 151-167, 2014. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/revider/v27n1/art07.pdf>.

FERRADA, Juan Carlos. Los procesos administrativos en el Derecho chileno. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**, nº 36, pp. 251-277, 2011. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n36/a07.pdf>.

FERRADA, Juan Carlos. **Justicia administrativa**. Santiago: Der ediciones, 2020.

HARRIS, Pedro. La identificación de la acción de plena jurisdicción en el contencioso administrativo: Perspectivas doctrinales y jurisprudenciales. **Revista de Derecho Público**, nº 93, pp.

33-48, 2020. Disponible en: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/58573/64388>.

HARRIS, Pedro. El acceso a la justicia y el debido proceso ante el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema: dos nociones del contencioso administrativo chileno. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 11, n° 3, 2021, pp. 384-400. Disponible en: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7777/pdf>.

HUNTER, Iván y LARA, Edison. **Recursos procesales civiles – Doctrina y jurisprudencia**. Santiago: Der ediciones, 2021.

HUNTER, Iván. Relaciones entre procedimiento administrativo y proceso jurisdiccional en el reclamo de ilegalidad municipal. **Revista de Derecho (Coquimbo)**, vol. 27, pp. 1-40, 2020. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/rducn/v27/0718-9753-rducn-27-09.pdf>.

LARROUCAU, Jorge. Los límites procesales de la protección de derechos fundamentales y el filtro de admisibilidad en la Corte de Apelaciones. **Revista de Derecho (Coquimbo)**, vol. 27, pp. 1-43, 2020. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/rducn/v27/0718-9753-rducn-27-04.pdf>.

NOGUEIRA, Humberto. **Derecho Constitucional chileno**, tomo III. Santiago: Thomson Reuters, 2014.

PANTOJA, Rolando. La inexplicable ausencia de una justicia administrativa en el Estado de Chile. En: CISNEROS, Germán *et al* (editor). **Justicia administrativa**. México: UNAM, 2007, pp. 381-423.

PEREDO, Marcela. **Lecciones de teoría constitucional chilena**. Santiago: Thomson Reuters, 2019.

PONCE DE LEÓN, Sandra. **Jurisdicción contenciosa administrativa: El control de la administración por los tribunales – Acciones y procedimientos**, segunda edición. Santiago: Der ediciones, 2021.

RODRÍGUEZ, Pablo. ¿Inconstitucionalidad en abstracto o en concreto? **Revista de Derecho Público Iberoamericano**, n° 2, pp. 15-33, 2013. Disponible en: <https://revistas.udd.cl/index.php/RDPI/article/view/28>.

SALAS, Ricardo. Una reconstrucción dogmática de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad: las inaplicabilidades propia e impropia, la legislación negativa singular, el control preventivo de constitucionalidad de las sentencias y la equidad constitucional. **Estudios Constitucionales**, vol. 16, n° 1, pp. 187-226, 2018. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v16n1/0718-5200-estconst-16-01-00187.pdf>.

SOTO, Eduardo. La acción declarativa de mera certeza frente a la Administración del Estado. En: SOTO, Eduardo (editor). **El derecho administrativo y la protección de las personas**. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2017, pp. 143-165.

SOTO, Eduardo. Litigación judicial frente a la Administración del Estado: un recuento histórico. **Revista de Derecho Público Iberoamericano**, n° 1, pp. 13-23, 2012. Disponible: <https://revistas.udd.cl/index.php/RDPI/article/view/21>.

VERGARA, Alejandro. **Derecho administrativo: identidad y transformaciones**. Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2018.

VIVANCO, Ángela. **Curso de Derecho Constitucional**, tomo III. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2014.

ZÚÑIGA, Francisco y OSORIO, Cristóbal. *Los criterios unificadores de la Corte Suprema en el procedimiento administrativo sancionador*. **Estudios Constitucionales**, vol. 14, n° 2, pp. 461-478, 2016. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v14n2/art15.pdf>.