

DOCTRINA

La revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas y la garantía del recurso de plena jurisdicción

*The jurisdictional review of the administrative administrations
and the guarantee of the resource of full jurisdiction*

Jaime Jara Schnettler

Universidad de Chile

RESUMEN Se presenta un somero análisis del régimen procesal de impugnación de las sanciones administrativas, en el marco general de las disfuncionalidades que presenta el inorgánico y fragmentado cuadro de la actual justicia administrativa chilena. El trabajo examina el problema de las facultades del juez y el estándar de revisión que deberían posibilitar estos mecanismos procesales especiales. Se recoge como parámetro para ello tanto las críticas formuladas por la literatura chilena especializada como la referencia al sistema europeo de derechos humanos que plantea la exigencia del *recurso de plena jurisdicción* como un dispositivo específico integrado en la garantía del proceso equitativo. Bajo este prisma, se aboga por un rol amplio y extensivo de los tribunales llamados a enjuiciar la legalidad de las decisiones de la Administración, en armonía con los principios constitucionales del justo y racional procedimiento. El autor cuestiona si el disperso régimen contencioso-administrativo vigente permite alcanzar ese umbral de exigencias procesales mínimamente compatibles con el estándar plenario en la revisión jurisdiccional.

PALABRAS CLAVE Recurso de plena jurisdicción, justicia administrativa, justo y racional procedimiento, régimen contencioso administrativo.

ABSTRACT A brief analysis of the procedural regime for challenging administrative sanctions is presented, within the general framework of the dysfunctionalities presented by the inorganic and fragmented framework of the current Chilean administrative justice. The paper examines the problem of the faculties of the judge and the standard of review that should enable these special procedural mechanisms. The criticisms formulated by the specialized Chilean literature as well as the reference to the European human rights system that establishes the requirement of the full jurisdiction resource as a specific device integrated in the guarantee of the equitable process are included as a parameter for this. Under this prism, we advocate for a broad and extensive role of the courts called to prosecute the legality of the decisions of the Administration, in harmony with the constitutional

principles of fair and rational procedure. The author questions whether the scattered contentious-administrative regime allows to reach that threshold of procedural requirements minimally compatible with the plenary standard in judicial review.

KEYWORDS Appeal of full jurisdiction, administrative justice, fair and rational procedure, contentious administrative regime.

Una vaca, una cabra y la sufrida oveja se hallaron de compañía con un león en los bosques. Habiendo entre todos cogido un ciervo muy grande, hechas las partijas, habló así el león: yo me tomo la primera parte, porque me llaman león. Me daréis la segunda, porque soy valiente. Pues la tercera me pertenece, porque soy el que más puedo. Si no me tocare la cuarta, lo pasarán mal. Así el león se alzó con toda la presa.
—Gayo Julio Fedro, *Fábulas*

Panorama general de lo contencioso administrativo

El bosquejo actual del contencioso de impugnación de las decisiones sancionatorias de los órganos de la Administración del Estado no se separa mayormente del cuadro segmentado y asistemático que presenta el régimen global de la justicia administrativa en nuestro país.

Como han puesto de manifiesto difundidos estudios académicos,¹ el régimen de impugnación de los actos administrativos en Chile, al amparo de la Constitución vigente, se edifica sobre la base de mecanismos generales de naturaleza constitucional y de marcado carácter cautelar, concentrando el recurso de protección de garantías constitucionales, regulado en el artículo 20 de la Carta Fundamental, la vía favorita y la respuesta primaria e inicial de cualquier litigante enfrentado a la materia. Como resulta claro a esta altura, la misma doctrina con mayor o menor énfasis concuerda en lo disfuncional de esta práctica, comoquiera que dicho arbitrio en concreto ha terminado por desbordar su alcance como estricto remedio de urgencia, lo que posibilita una extendida impugnación aproximativa, carente de una jurisprudencia cierta y estable, en relación con actos y omisiones con trasfondo muchas veces complejo, emanadas de autoridades gubernativas cuando afectan derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos (Ferrada Bórquez y Bordalí Salamanca, 2008: 204 y ss.).² Junto a dicho arbitrio debe agregarse el reconocimiento de una acción anulatoria de carácter general, deducida doctrinaria y jurisprudencialmente de la interpretación de los artículos 7 y 19 numeral 3 de la Constitución. Dicha acción, con fuerte anclaje en nuestra tradición publicista, ha permitido desde inicios de la década de los noventa instar la revisión en sede ordinaria civil de múltiples actos de las autoridades administrativas que infrin-

1. El más completo y a esta altura «canónico» resulta ser el trabajo de investigación de principios de la década pasada por Carmona Santander (2005: 204 y ss.)

2. Antes puede examinarse en Ferrada Bórquez (2005: 156 y ss.)

gen el principio de legalidad y otros requisitos de validez de la actuación estatal. Aun cuando hoy, conforme con la tendencia jurisprudencial vigente, esta acción de nulidad ha ido paulatinamente decayendo frente a los sistemáticos embates de la propia jurisprudencia que la sustenta, al quedar severamente limitada en aspectos como la legitimación activa para intentarla, su relación con las pretensiones civiles asociadas al efecto anulatorio, una aplicación poco reflexiva del principio de conservación y, finalmente, su mero carácter subsidiario para el caso de encontrarse regulado un proceso contencioso administrativo especial respecto del acto específico que justifica el reclamo (Bermúdez Soto, 2010a: 103 y ss.).

Con el tiempo, los déficits en la regulación procesal de estos mecanismos generales, así como los excesos y disfuncionalidades que su aplicación ha generado, sea por la extralimitación de la esfera de urgencia cautelar que los caracterizaba,³ o bien por la imposición del simple carácter residual de la impugnación anulatoria general, unido al abuso del objeto de estas acciones empleadas como contenciosos ordinarios, han generado un renovado interés de la literatura y un cierto desplazamiento del litigante al ejercicio de otros medios especiales de tutela judicial que han ido brotando en el ordenamiento legal de los últimos años de forma enteramente inorgánica.⁴ En efecto, una imparable tendencia en los últimos 25 años deja al descubierto la regulación cada vez más común e intensa de un sinnúmero de actividades económicas. Ello ha procurado el surgimiento correlativo de procedimientos de fiscalización y de sanción en variados de estos campos regulados respecto de los sujetos supervigilados. Esta situación ha tenido una inmediata respuesta legislativa mediante una explosiva ola normativa que opera por medio de la creación de decenas de procesos especiales de naturaleza contencioso-administrativa, que adoptan las más diversas denominaciones (derecho a recurrir, reclamaciones, reclamos, apelaciones) con criterio fragmentario, sin mayor sistematicidad y con reglas básicas que no resultan efectivas a las necesidades modernas de la justicia administrativa. Como ha expresado la doctrina:

Elas obedecen mayormente a respuestas insuficientes y a veces improvisadas, frente a la proliferación de crecientes potestades de intervención administrativa, dentro de las cuales, las prerrogativas sancionatorias llevan la delantera como causa ocasional de este fenómeno (Aróstica Maldonado, 2008: 85).

3. Como expresa Cordero Vega, esta tendencia ha llevado más recientemente a la Corte Suprema a afirmar que frente a la inexistencia de un contencioso administrativo general para impugnar actos reglamentarios, el arbitrio procesal aplicable debe ser precisamente la acción constitucional de protección (Corte Suprema, 11 de agosto de 2015, rol 6363-2015 y 17 de mayo de 2016, rol 4241-2016). Añade que sería demostrativo de este desbordamiento el criterio de nuestro máximo tribunal que plantea que los organismos administrativos pueden litigar judicialmente entre sí mediante esta acción constitucional, «lo que implica reconocer implícitamente que la Administración es titular de derechos fundamentales» (Sentencia de la Corte Suprema rol 2791-2012, 3 de julio de 2012), afirmación muy cuestionable. Luis Cordero Vega, «La Corte Suprema y la naturaleza del contencioso administrativo», *El Mercurio Legal*, 27 de mayo de 2016, disponible en <http://bit.ly/2AdcHAA>.

4. Luis Cordero Vega, «La Corte Suprema».

Se trata de una «legislación cuantitativamente numerosa y cualitativamente deficiente», que evitando estructurar un proceso general en forma, con criterio sistemático, «ha preferido atomizar la justicia administrativa en un conjunto heterogéneo de acciones dispersas», lo que no favorece el acceso a la justicia, el ejercicio de los derechos, que sería lo propio de un Estado de derecho en el siglo XXI (Aróstica Maldonado, 2008: 85 y ss.). Aun cuando algún sector de autores ha elogiado este modelo como expresión de una deseable hiperespecialización jurisdiccional (Vergara Blanco, 2014: 269 y ss.), otros comentaristas lo critican al erigir procesos judiciales a la medida de los litigantes en los campos regulatorios en que surgen legislativamente.⁵

Si bien este conjunto disperso de procesos de impugnación creados por el legislador ha sido confiado en su conocimiento mayoritariamente a la justicia ordinaria, en especial a las Cortes de Apelaciones y a jueces de primera instancia, en ciertas situaciones excepcionales y aisladas, como fruto de urgencias puntuales, o como respuesta a exigencias en el campo comercial internacional; o bien para llenar vacíos normativos derivados de inconstitucionalidades sobrevenidas; y aun sin criterios claramente determinados, la ley ha optado por erigir tribunales especiales no integrados al Poder Judicial en campos regulatorios concretos para conocer de especialísimas acciones de impugnación (contratación pública, medioambiente, tributario/aduanero) (Ferrada Bórquez, 2011a: 129).

Dentro de este panorama amplio, la real idoneidad de estos medios generalistas que encauzan lo contencioso administrativo y en particular en lo referido a la revisión de las sanciones impuestas por órganos ejecutivos debe ser considerada también con reserva. En el caso del recurso de protección la jurisprudencia recaída en esta esfera demuestra una relativa ineficacia práctica a la hora de dirigirse a la impugnación de materias técnicas de cierta complejidad,⁶ incluidas las sanciones administrativas. Al margen de ciertas sentencias que reprueban el empleo de calificaciones en el campo de las sanciones laborales de resorte de la Dirección del Trabajo, particularmente cuando se trata de apreciaciones jurídico-contractuales, y otro tanto en la esfera del incumpli-

5. Para Cordero Vega, se trata de la «creación de tribunales especiales al margen de la estructura orgánica del Poder Judicial que reciben la denominación de “tribunales *boutique*”, por atender preferentemente a sectores con marcos regulatorios de complejidad técnica» (Luis Cordero Vega, «La Corte Suprema»). Así también lo denuncia Ferrada Bórquez (2011a: 119): «Esto da lugar a una jurisdicción contencioso-administrativa que podríamos denominar de “alfombra roja”, en comparación a la jurisdicción ordinaria, otorgando evidentes privilegios para los actores en esta materia, en desmedro de los particulares en otras materias». También véase (Ferrada Bórquez, 2011b: 251).

6. Sentencia de la Corte Suprema rol 19.173-2017, 2017, considerando tercero. Así lo reitera uniformemente la jurisprudencia recaída en asuntos sobre recurso de protección. Solo como referencia, una sentencia reciente, del 31 de agosto de 2017: «Dado [...] el carácter técnico de la discusión, necesaria aparece la posibilidad de rendir pruebas, lo que requiere de la sustanciación de un procedimiento declarativo adecuado que proporcione a las partes las instancias procesales necesarias para la completa discusión y aportación de antecedentes atinentes al conflicto de que se trata, razón medular por la que el recurso en estudio no puede prosperar, al no ser la vía idónea para decidir la cuestión».

miento del deber de motivación y fundamentación del acto sancionatorio, lo cierto es que los fallos judiciales en general rechazan la procedencia de este arbitrio para enjuiciar la legalidad específica en la aplicación de sanciones o reprobaciones gubernativas. Este criterio limitativo se ha extendido también a la negativa para conocer del enjuiciamiento de actos de trámite (formulación de cargos, resoluciones simplemente intermedias) en el contexto de procedimientos administrativos sancionadores pendientes o no afinados (Ferrada Bórquez, 2014: 239 y ss.). Finalmente, se ha fallado la improcedencia de este arbitrio cautelar en los casos en que la propia legislación sectorial aplicable contempla recursos administrativos o jurisdiccionales especiales, lo que parece ya haberse convertido en regla (Ferrada Bórquez, 2014: 239 y ss.). A tal punto que no se ha dudado en calificar al recurso de protección como una vía de «vulgarización de derechos», dada su indeterminación procedimental, su carencia de límites y efectos claros, lo que le resta idoneidad para volverse un espacio adecuado para ventilar estas controversias (Cordero Vega, 2005: 453).

A su turno, en lo tocante a la acción de nulidad de derecho público, y no obstante su aparente generalidad y amplitud conforme a la doctrina que la sustenta, este arbitrio derivado del artículo 7 de la Constitución se demuestra en la actualidad como un remedio procesal de poca utilidad a la hora de impugnar sanciones administrativas. Ello considerando el mismo criterio jurisprudencial ya citado, que ahora otorga a esta acción un simple carácter residual en relación con otras vías de reclamación contencioso-administrativa especiales que vendrían siendo las acciones anulatorias específicas que brinda el ordenamiento y que deben interponerse por los interesados preferentemente en cada caso. De esta forma, la no interposición oportuna del reclamo jurisdiccional especial que instaura la ley no podría luego corregirse con la formulación de una acción de nulidad de derecho público, máxime si los plazos de caducidad o de preclusión de la reclamación especial, normalmente breves y acotados, ya quedaron extinguidos en el intertanto en que se ejerció la acción general de nulidad.⁷

Los medios especiales de impugnación: Las reclamaciones contenciosas y las sanciones administrativas, sus disfuncionalidades

En seguida se hallan los medios especiales de control de las sanciones administrativas. Este conjunto se construye con un amplio y variopinto abanico de recursos, reclamos

7. Esta doctrina aparece inicialmente planteada por la tercera sala de la Corte Suprema en las sentencias roles 7530-2009, 8747-2009 y 2217-2009. Puede ser bien sintetizada en la sentencia de la Corte Suprema rol 5376-2009, 12 de septiembre de 2011, considerando duodécimo: «Que efectuado el alcance anterior, ha de considerarse que la acción de nulidad de derecho público debe ser entendida e interpretada armónicamente dentro del ordenamiento jurídico, de modo que su aplicación ha de ser reconocida no solo en virtud de la Carta Fundamental, sino también a la luz de los diversos medios que la legislación otorga a quien se vea agraviado por un acto de la Administración que ha nacido al margen del derecho. Por ello, al existir vías específicas de reclamación contra el acto impugnado, deben prevalecer dichos procedimientos antes que el ejercicio de la acción genérica de nulidad de derecho público».

y apelaciones que, como acciones específicas de competencia de los tribunales ordinarios de justicia, o bien de jurisdicciones especiales ajenas a la judicatura, se orientan a revisar y controlar el ejercicio de esta potestad administrativa.

Desbordamiento de los procesos contencioso-administrativos especiales

Como se expresó antes, desde una panorámica inicial a mediados del siglo XX que constataba la relativa ausencia de acciones de esta índole agravada por el arraigado criterio de que la judicatura ordinaria era incompetente para conocer de estos negocios bajo el imperio de la Constitución Política de 1925 (Farran Martínez, 2017: 7 y ss.), se ha evolucionado —casi sin escalas— a un estado actual de amplia proliferación de medios de reclamación contencioso-administrativa, cuya estadística vigente puede empinarse sobre un centenar y medio de acciones de esa índole, sean referidas concretamente a las prerrogativas sancionatorias de la Administración o bien a actos derivados del ejercicio de otras atribuciones generales. Como se sabe, este elenco de reclamaciones obedece a una amplia adscripción orgánica, comoquiera que pueden ser conocidas por tribunales integrantes del Poder Judicial o bien por órganos jurisdiccionales especiales no incorporados a esa magistratura. Se trata de un estado de dispersión y fragmentación procesal en que el legislador erige diversos remedios y arbitrios de impugnación en contra de los más variados y específicos actos administrativos sectoriales, y en particular, pero no exclusivamente, en el ámbito de las instituciones fiscalizadoras, como las superintendencias, pero además de distintas agencias reguladoras sectoriales, de servicios públicos del nivel central o entidades descentralizadas e incluso de los ministerios, con particular extensión a las medidas adoptadas en ejercicio de facultades sancionatorias. Carlos Carmona, en un difundido y canónico estudio de campo elaborado hacia el año 2005, estimaba en cerca de 120 los contenciosos especiales existentes a esa fecha, con solo 78 de ellos creados entre 1990 y 2003 (Carmona Santander, 2005: 207-217 y 239).⁸ Trabajos posteriores consideran que esa cifra total se ha encaramado aún más añadiendo una treintena de acciones particulares de esta índole, lo que ha dado lugar a lo que un autor elocuentemente denomina «inflación contenciosa»,⁹ proceso que parece haber enterrado definitivamente la antigua aspiración a la construcción de un sistema

8. En la última página citada se señala: «Casi todas las reclamaciones [...] están diseñadas para impugnar actos determinados de ciertas autoridades en un procedimiento específico. Las causales que lo hacen precedente son muy precisas. Los menos, tienen una causal genérica para recurrir, como la ilegalidad. [...] la particularidad de cada uno de los recursos, la ausencia de un procedimiento regulado y la falta de una jurisprudencia abundante [...] puede explicar el bajo uso de estos recursos. [...] no existe un modelo único de reclamación, sino que soluciones casuísticas frente a agravios singulares de la administración, con pocos elementos coincidentes».

9. La expresión es empleada por Aróstica Maldonado (2008: 85 y ss.).

estructurado (Ferrada, 2011a: 147),¹⁰ unitario (Cane, 2016: 331),¹¹ sensato e integral de justicia administrativa para nuestro país.¹²

En lo específicamente referido a las acciones jurisdiccionales dirigidas a la impugnación de sanciones dispuestas por órganos de la Administración del Estado, el difundido estudio de Carlos Carmona daba cuenta al año 2003 de la creación durante la década inmediatamente anterior de 23 reclamos jurisdiccionales orientados a la revisión de la actividad sancionatoria (Carmona Santander, 2005: 212). Por su parte, y más recientemente, en la obra sobre derecho administrativo sancionador de Cristóbal Osorio, al año 2016, se incluye una recopilación detallada de 31 reclamos contenciosos referidos concretamente a la impugnación de sanciones administrativas (Osorio Vargas, 2016: 598, 601 y ss.).

La somera revista de estos procesos jurisdiccionales especiales pone de relieve su multiplicidad, dispersión y la falta casi absoluta de criterios uniformes de estructuración procesal por el legislador. Siguiendo a los comentaristas citados, pueden extraerse someramente ciertos elementos concluyentes que sintetizan este estado de cosas (Poblete Iturrate, 2016: 15-83):

- Dispersión de nomenclatura de la acción: «Derecho a recurrir», en otros, «reclamos» (la mayor parte) y algunos que simplemente el legislador rotula como «apelaciones».
- En ciertos casos se erigen las reclamaciones como generales para toda resolución ilegal del órgano administrativo autor del acto; en otros, se restringen

10. Ferrada Bórquez (2011a) sintetizaba en estos términos el modelo doméstico de justicia administrativa: «Construcción de procesos especiales para controlar la actividad administrativa, particularmente en ámbitos sensibles de la actividad económica [lo que da] lugar a una justicia especializada rodeada de ciertos privilegios. Se deja a la jurisprudencia la definición de sus características y elementos, lo que presenta desarrollos irregulares e imprecisos [...] con estándares variables entre los grandes mercados regulados en desmedro de las controversias en que intervienen los ciudadanos en general».

11. La inquietud y el logro de estructurar un sistema unitario de control judicial en materias administrativas tiene como buen ejemplo la reforma regulatoria del Reino Unido. Como se ha explicado, la ausencia en esa nación de un adecuado sistema institucional para el arreglo de la resolución de estas materias generó continua insatisfacción durante el siglo XX. Este asunto solo fue encarado legislativamente la década pasada con la dictación de la *Tribunals, Courts and Enforcement Act* de 2007. Dicha normativa, como es usual en las innovaciones regulatorias británicas, fue el fruto de las recomendaciones de un *report* encargado en mayo de 2000 por el lord canciller con el objeto de impulsar la estructuración de un sistema coherente para el desempeño de la justicia administrativa. El informe encargado debía incluir la situación de las entidades administrativas y regulatorias que también adoptaban decisiones judiciales como parte de sus funciones. La rúbrica del reporte es elocuente en su propósito: *Tribunals for users: One system, one service* (2001).

12. Un último respiro agónico de este anhelo puede revisarse en Pantoja Bauzá (2001: 11 y ss.). Como expresa Pablo Ruiz-Tagle en el prólogo de dicho estudio, la justicia contencioso-administrativa se transformó con el paso de las décadas en una «categoría fantasmal» que recorría los pasillos del Congreso Nacional en busca de concreción legislativa, sin haber despertado voluntad alguna para su materialización (Pantoja Bauzá, 2001: 8).

únicamente a actos de aplicación de sanciones; y finalmente en ciertas hipótesis se hace convivir en la misma regulación orgánica un reclamo de ilegalidad general para todo acto, apartando en otro específico la vía para reclamar las resoluciones sancionatorias (por ejemplo, regulación eléctrica).¹³

- Existencia de diversidad de plazos para reclamar o recurrir: En este panorama no existen plazos comunes, pueden ir desde cinco hasta quince días, con este último lapso como la opción prevalente adoptada por el legislador.
- Multiplicidad de tribunales competentes: Ellos van desde los Juzgados de Letras de mayor cuantía, normalmente civiles, pero también laborales y de garantía. Luego, con criterio casi preferente, se opta por entregar su conocimiento a las Cortes de Apelaciones del país e incluso a la propia Corte Suprema en casos más aislados. Otros reclamos especiales quedan entregados en su conocimiento y fallo a tribunales especiales de naturaleza contencioso-administrativa, no integrados al Poder Judicial, como sucede en el ámbito de la contratación administrativa, la jurisdicción tributario-aduanera y las materias de índole ambiental.
- Es posible constatar también la relativa carencia de una ritualidad procesal común y especial. Así, la regla pareciera ser más bien la ausencia de normas claras, uniformes e idóneamente desarrolladas para someter la tramitación y procedimiento de estos reclamos jurisdiccionales especiales, así como el grado de conocimiento jurisdiccional y eventuales recursos procesales que pueden proceder en contra de las decisiones de los tribunales que las conocen. Una porción mayoritaria de ellos incluso no consagra referencia expresa de ningún tipo al procedimiento aplicable. Otros cuantos optan por la práctica de remitir la regulación de su ritualidad a las normas de tramitación del recurso de protección. Una variedad de ellos —coronando este laconismo regulatorio—

13. Dentro de las últimas acciones agregadas a este elenco contencioso administrativo, están aquellos reclamos de ilegalidad incorporados por la Ley 21.000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero. Conforme al numeral 29 del artículo 5 y al numeral 4 del artículo 20 de ese texto, se radica en el consejo de esta nueva entidad, la atribución de resolver los procedimientos sancionatorios que instruye el organismo. La misma preceptiva, por su parte, crea dos reclamaciones de ilegalidad diferenciadas conforme a sus artículos 70 y 71. La primera disposición consagra una acción para reclamar de cualquier norma general, instrucción, comunicación o acto emanado del consejo de la entidad. En seguida, el artículo 71 establece una reclamación de ilegalidad específica en contra de los actos sancionadores emanados de dicho órgano. En todo caso, ambos procesos quedan entregados al conocimiento y fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, con posibilidad de apelación para ante la Corte Suprema solo en caso de rechazo de las reclamaciones. Estas reclamaciones anotan ciertas diferencias en su regulación procesal. Mientras que la interposición del reclamo general carece de efecto suspensivo del acto impugnado, el segundo reclamo contra actos sancionatorios, por su sola formulación en plazo, suspende los efectos de la resolución sancionadora. En lo que interesa a este trabajo, otra diferencia en la regulación del proceso de impugnación es que solo la acción contra actos sancionatorios permite a la Corte, si lo estima pertinente, abrir un término probatorio, el que en todo caso no puede exceder de siete días.

prefieren remitir esos procedimientos a las reglas de la tramitación «breve y sumaria», a la ritualidad aplicable a «los incidentes», a su conocimiento «en cuenta» o «sin forma de juicio», solo por citar algunas de las fórmulas escuetas que emplea el legislador.

- Por último, es posible apreciar reglas variables en cuanto a la necesidad de previo agotamiento de la vía administrativa (Ley 19.995) como condición para intentar el reclamo jurisdiccional; al carácter o no suspensivo del recurso judicial en relación con la ejecutoriedad del acto impugnado; a la necesidad de consignar el monto total o parcial de la multa aplicada como exigencia para impugnar la medida sancionadora (Código Sanitario de 1967). En fin, en cuanto a la procedencia y amplitud de las medidas cautelares que permite la vía de reclamo, sea mediante órdenes de no innovar u otras medidas conservativas especiales (Noriega Olivares y Santibáñez Gómez, 2017: 113 y ss.), entre otros muchos aspectos.

Algunas disfuncionalidades de los contenciosos administrativos especiales desde la óptica procesal

Precisamente la doctrina nacional, especialmente desde el prisma del derecho procesal, ha revisado este inorgánico panorama actual de las acciones y procesos especiales ahondando en diversas falencias y déficits que se manifiestan en su estructuración. Todas ellas parten del umbral mínimo que marca el principio constitucional del debido proceso, en particular la llamada garantía del contradictorio.

La prueba como garantía mínima del debido proceso: El contradictorio

Desde el ángulo procesal, el problema de la acción jurisdiccional para la revisión de la actividad sancionadora de la Administración se plantea de manera sencilla. Si bien en el campo del procedimiento administrativo de aplicación de sanciones, la naturaleza de la función gubernativa impone un desequilibrio en la posición entre el órgano administrativo y el interesado, derivada de los privilegios de autotutela decisoria y de los atributos de la presunción de legalidad, imperio y exigibilidad que benefician a sus actuaciones, en la esfera procesal, como acertadamente se ha expresado, el proceso judicial impone el quiebre de dicha desigualdad la que se «reequilibra» (Poblete Iturrate, 2016: 19-21). Opera la transformación del interesado afectado por el castigo administrativo en un demandante, en un litigante que ejerce el derecho de acción para la tutela de su posición jurídica ante otro poder estatal, que opera en ejercicio de una actividad pública diversa en un plano de garantías y derechos también distinto (Poblete Iturrate, 2016: 19-21): el debido proceso en el marco de una tutela judicial efectiva.

Siguiendo el estudio reciente de Conget Morral (2015: 112-113), el debido proceso es principio y garantía. Se considera un principio en el sentido de que rige todo el ordenamiento jurídico y sirve como sustento o fundamento de otros enunciados normativos

contenidos en el mismo. Por ende, es la base de todos los procedimientos instaurados por el legislador, sean administrativos, civiles, penales o de otra índole. Y se trata de una garantía porque ampara al individuo en sus derechos configurando un mecanismo de protección frente a los actos de autoridad que quebranten la ley impidiendo el abuso de poder que pudiere afectar el derecho de las partes.

Por su parte, Bordalí Salamanca (2011: 321 y ss.) puntualiza una distinción entre el debido proceso y la tutela judicial efectiva. Si bien ambos derechos se encuentran relacionados, deben ser considerados separadamente al margen de converger en el ejercicio de la función judicial, pues operan con objetos y en momentos diversos. El derecho a la tutela judicial permite a los individuos asegurar el acceso a los tribunales y la obtención de una resolución fundada en derecho. Por su parte el debido proceso asegura que la actividad desplegada ante un tribunal se desarrolle permitiendo al justiciable exponer todas las cuestiones de hecho y jurídicas para provocar una decisión justa y racional del órgano jurisdiccional.

En seguida, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reafirmado con matices este criterio al precisar que la tutela judicial efectiva incluye no solo el derecho a la acción, sino el derecho a la sustanciación de ésta, a la interdicción de la indefensión, el derecho a la resolución del asunto y la existencia de un debido proceso con las garantías mínimas que corresponda (Conget Morral, 2015: 290). Dicha magistratura lo ha definido como el derecho del individuo «a obtener tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos ante el juez ordinario predeterminado por la ley y a través de un proceso con todas las garantías, sin dilaciones indebidas y en el que no se produzca indefensión» (sentencia del Tribunal Constitucional, rol 815-07, 2008). En esta descripción se agrega el libre acceso a la jurisdicción, entendido como la posibilidad de formular pretensiones ante el juez y obtener una resolución acerca de la mismas, así como el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, la interdicción de la indefensión y el derecho al debido proceso (Conget Morral, 2015: 291).¹⁴

En este marco y para la auténtica vigencia de estas reglas, condición esencial es la estructuración de un auténtico *proceso contradictorio*, con pleno respeto a la regla de bilateralidad. En él debe proyectarse especialmente una idónea regulación de la activi-

14. El Tribunal Constitucional expresó el 7 de junio de 2011: «El procedimiento legal debe ser racional y justo. [...] Con ello se establece la necesidad de un juez imparcial, con normas que eviten la indefensión, que exista una resolución de fondo, motivada y pública, susceptible de revisión por un tribunal superior y generadora de la intangibilidad necesaria que garantice la seguridad y certeza jurídica propias del Estado de derecho» (sentencia del Tribunal Constitucional, rol 1838-10, 2011). Con anterioridad, pudo expresar lo siguiente en cuanto al contenido del justo y racional procedimiento: «La publicidad de los actos jurisdiccionales, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, el emplazamiento, adecuada defensa y asesoría con abogados, la producción libre de pruebas conforme a la ley, el examen y objeción de la evidencia rendida, la bilateralidad de la audiencia, la facultad de interponer recursos para revisar las sentencias dictadas por tribunales inferiores». Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 1432-09, 2010, considerando duodécimo; sentencia del Tribunal Constitucional, rol 1443-09, 2010, considerando undécimo; sentencia del Tribunal Constitucional, rol 1448-09, 2010, considerando cuadragésimo.

dad probatoria asegurando el derecho a rendirla y contemplando la igualdad de tratamiento de las partes en él. Este es un aspecto sensible que repercute en un componente sustancial del justo y racional procedimiento garantizado por el artículo 19 numeral 3 de la Constitución (Conget Morral, 2015: 96 y ss.). Éste impone precisamente al legislador construir el proceso contencioso de forma tal que se posibilite a las partes una posición de equilibrio compatible con el principio de igualdad de armas, regla recogida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional bajo la denominación del «principio del contradictorio» (sentencia del Tribunal Constitucional, rol 1718-10, 2011). Su contenido como componente del debido proceso garantiza a las partes una intervención en condiciones de igualdad sobre las materias que son objeto de la decisión, lo que asegura, entre otros componentes, que la prueba será examinada y discutida por los antagonistas.

Se trata éste de un elemento crucial en las contiendas de índole contencioso-administrativa, máxime en el campo de la impugnación de decisiones sancionatorias. Ellas adoptan una base fáctica ineludible y de gran complejidad técnica, de modo que la configuración del derecho a la prueba oportuna y eficaz en el diseño de dichas acciones especiales constituye parte esencial de la vigencia de un verdadero proceso equitativo y de un contradictorio pleno e idóneo. Como se aludirá luego, la doctrina ha entendido que la revisión jurisdiccional de las sanciones puede comprender el establecimiento y la calificación plena y amplia de los hechos que configuraron el motivo de la decisión sancionatoria. Y si bien las normas legislativas que en nuestro entorno regulan estos «recursos», «reclamos» o «apelaciones», no contemplan limitaciones expresas a los jueces para conocer y juzgar sobre los hechos en que ésta se basa para aplicar esas reprensiones o para decidir sobre la procedencia o cuantía de las sanciones que adoptan, lo cierto es que muchos procesos contenciosos especiales entregados en su conocimiento, por ejemplo, a las Cortes de Apelaciones, quedan objetablemente librados en su ritualidad a la misma tramitación de un recurso de apelación en materia civil, o bien sólo regidas por el trámite de la vista de la causa. En ocasiones el legislador opta por someterlas a la regulación del recurso de protección de garantías constitucionales, ritualidades todas en que simplemente se excluyen o a lo menos se limita sensiblemente la posibilidad de practicar y recibir nuevas pruebas sobre los hechos materia de la controversia, o aun derechamente no aceptan una fase formal para desplegar la actividad probatoria que propongan las partes litigantes (Ferrada Bórquez, 2014: 251; Poblete Iturrate, 2016: 19-22).

De esa forma, la regulación usual de estas acciones especiales no solo es criticable en este aspecto, sino que la remisión procesal muchas veces es deficitaria en términos de asegurar un idóneo contradictorio acorde con los estándares mínimos del debido proceso (Poblete Iturrate, 2016: 26-30).¹⁵

15. Es efectivo, sin embargo, que en otros supuestos de reclamaciones contenciosas especiales esta ausencia se ve paliada al reenviar la regulación de dichas acciones de reclamación a las normas del juicio sumario o bien a la ritualidad de los incidentes, fórmula que destaca algún comentarista como mayormente compatible con las garantías de un debido proceso en forma.

Para la doctrina y desde una óptica crítica, la prueba en los contenciosos de impugnación de sanciones, conforme a las reglas del justo y racional procedimiento, debieran como mínimo (Poblete Iturrate, 2016: 26 y ss.):

- Permitir desplegar el contradictorio en plenitud arbitrando, conforme con las reglas del debido proceso, la posibilidad de evaluar la recepción de la causa a prueba por el juez;
- Permitir arbitrar la actividad probatoria en un tiempo razonable, considerando para ello la doctrina que los probatorios regulados en la legislación procesal civil cumplirían con dicha finalidad idóneamente;
- Asegurar que la actividad probatoria deba ajustarse a los principios de inmediación, bilateralidad, igualdad, publicidad y contradicción;
- Permitir valorar la prueba conforme a las reglas especiales que fije el procedimiento y en el silencio de las normas, conforme con las reglas procesales civiles aplicables en el campo del derecho común.
- Aplicar particularmente a estos procesos la regla sobre carga de la prueba y su distribución.

En todo caso, debe puntualizarse que siempre la ley puede recoger limitaciones probatorias razonablemente compatibles con el debido proceso, en función del principio de colaboración y de buena fe procesal, por ejemplo, aquella que recoge el artículo 132 del Código Tributario, que obliga a desplegar ciertas pruebas en la fase de fiscalización administrativa sancionando la pasividad del sujeto que incumple esa carga con la inadmisibilidad de la prueba en la fase de reclamación jurisdiccional. Dichas restricciones se han estimado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como conformes a la Carta Fundamental a condición de que no generen indefensión (sentencia del Tribunal Constitucional, rol 3262-16, 2017), ya que el derecho a la prueba como expresión del debido proceso «es un derecho eventual, contingente y no absoluto» (Conget Morral, 2015: 267).¹⁶

Por ello parece destacable la solución de remitir la prueba a las reglas de los incidentes como fruto de la aplicación del juicio sumario a varios procesos contenciosos en este campo,¹⁷ por consagrarse así una clara opción por una fase probatoria estructurada. Pero no siempre ocurre así. En los casos de contenciosos sancionatorios de

16. Sentencias del Tribunal Constitucional, rol 596-06, 2007; rol 806-07, 2007; y 2546-13, 2013.

17. Este diseño se remonta al Código Sanitario de 1931 (Decreto con Fuerza de Ley 226, 1931, artículo 261), contencioso especial de sanciones que conserva el actual código vigente de 1968 en su artículo 171. Este reclamo queda entregado en su conocimiento a la justicia ordinaria civil en «procedimiento breve y sumario». También esa estructuración ha regido desde antiguo (Decreto con Fuerza de Ley 224, 1953, artículo 89) en materia de reclamos especiales de demolición de que conocen los Tribunales Ordinarios conforme al actual artículo 155 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto con Fuerza de Ley 458, 1975).

telecomunicaciones (Ley 18.168 de 1982) y de televisión (Ley 18.838 de 1989), la opción del legislador por aplicar las reglas procesales sumarísimas del recurso de protección consolida un déficit en esta esfera, comoquiera que dicho arbitrio cautelar no contempla una fase probatoria en forma ni el derecho a rendirla (Ferrada Bórquez, 2014: 251).

El expediente administrativo no es fuente de prueba documental de los hechos discutidos en sede contenciosa

En otras palabras, ¿puede invocar como prueba la Administración su propia decisión, sus fundamentos, las diligencias que dispuso como prueba de los hechos que sancionó y que luego se controvierten en sede judicial? ¿Es posible que el material documental generado en la fase administrativa pueda esgrimirse como demostrativo de los hechos esenciales controvertidos en sede judicial? Estas son las interrogantes que se plantea la doctrina (Poblete Iturrate, 2016: 62-64).

El punto central desde la óptica procesal es que el procedimiento administrativo sancionador no constituye una hipótesis de *prejudicialidad* (Poblete Iturrate, 2016: 62). Por ende, las actuaciones de los órganos administrativos que ejercen potestad sancionadora carecen de efecto procesal porque la ley —por regla general— no les asigna esa función a dichas tramitaciones que evidentemente no son jurisdiccionales. En consecuencia, tales procedimientos en sede gubernativa no vinculan *per se* ni necesariamente a la prueba generada ante los propios tribunales que deben conocer de los reclamos contencioso-administrativos (Poblete Iturrate, 2016: 82).

Por otra parte, en general dichos materiales tampoco configuran una hipótesis de prueba anticipada, como aquéllas que se generan mediante medidas prejudiciales probatorias reguladas en la ley procesal civil. Los antecedentes y actuaciones del expediente administrativo por ende no son pruebas procesales o al menos no deben tener el mismo valor que se otorga a las primeras (Poblete Iturrate, 2016: 63). Otorgar un valor probatorio *per se* a dichos materiales implicaría fracturar las condiciones de igualdad y objetividad propias del proceso jurisdiccional. El interés de la Administración viiciaría el efecto probatorio que se pudiera pretender alcanzar con documentos por ella generados unilateralmente. No puede legitimarse en tal caso —plantea Poblete— una prueba autogenerada por el propio litigante para favorecer su pretensión. En tal caso el contencioso de impugnación de sanciones se tornaría en un sin sentido, en una mera traslación de antecedentes ya probados desde la sede gubernativa hacia la sede judicial (Poblete Iturrate, 2016: 63).

Estos documentos en realidad solo demuestran que los trámites y diligencias que sirven de base a la decisión administrativa sí se efectuaron, pero no son prueba de los hechos esenciales que se someten a controversia en el proceso judicial ulterior. Como se ha expresado, «ni los juicios de valor ni las apreciaciones de la parte son prueba a su favor», ámbito en que este autor encuadra a las propias consideraciones y diligencias de la autoridad demandada (Poblete Iturrate, 2016: 39-40). Esta doctrina cita a su favor un fallo de la Corte Suprema (rol 4261-2004 de 2005) que planteó que las resoluciones

sancionadoras reclamadas no constituyen un medio de prueba en la sede procesal, sino que solo son documentos públicos que dan cuenta de la realización y adopción de actuaciones de índole administrativa, sin que corresponda otorgarles presunción de verdad o autenticidad (Poblete Iturrate, 2016: 39-40). Lo que no obsta a que el juez, conociendo del reclamo de ilegalidad en contra de una sanción, deba considerar toda la prueba rendida tanto en la sede administrativa como judicial como criterio de revisión de una medida punitiva en el campo sanitario.¹⁸

La presunción de legalidad no es una prueba judicial

En el mismo plano se ha planteado si la presunción de validez que beneficia la ejecutividad y eficacia de los actos administrativos y que recoge el artículo 3 de la Ley 19.880, puede también tener una proyección probatoria en el campo de la impugnación jurisdiccional. Si bien en principio ese efecto no constituye el objeto actual de este privilegio, que solo se acepta en términos extraprocesales, como condición favorable a la legitimidad y cumplimiento espontáneo de los actos en que intervienen los poderes públicos, algunos autores plantean sus dudas. En esta posición, Hunter Ampuero (2015: 654) expresa que no es posible escindir absolutamente en la presunción de legalidad del acto administrativo el «efecto legitimador» inicial de aquel «efecto probatorio» ulterior. Añade que si esta ficción incluye la referencia a la certeza de existencia de los hechos que son base de la declaración administrativa, parece necesario admitir que ello debe reflejarse en el campo jurisdiccional. Sin embargo, en esta materia coincidimos con la postura procesal que aconseja prudencia en la extensión de dicho efecto al campo de la prueba judicial. Ello en la medida que tal posición puede vaciar de contenido a la tutela jurisdiccional. En efecto la presunción de validez no es una regla probatoria que imponga como verdadero el contenido fáctico del acto. Ello puede considerarse claramente lesivo del oficio del juez al transformar el proceso en que debe intervenir en un ejercicio de simple traslación de antecedentes materiales de la sede gubernativa a la judicial. Supondría la mecánica reiteración del mérito que se haya dado en la tramitación administrativa, pero ahora por los jueces (Poblete Iturrate, 2016: 41, 56).

La carga de la prueba en los procesos contenciosos especiales

En estos procesos de impugnación el objeto suele centrarse en la ilegitimidad del actuar de la Administración, la improcedencia de los hechos fundantes de la decisión sancionadora, de la aplicación de la multa o de su desproporción. Lo que debe probarse son los supuestos fácticos de la infracción y la proporcionalidad entre el ilícito y la represión aplicada. Ello da una fisonomía particular a estos procesos contenciosos —como pone de manifiesto Poblete Iturrate (2016: 44-45)— estructurando el contradictorio procesal como uno de «doble negación absoluta»: los recurrentes afirman no haber

18. Sentencia de la Corte Suprema, rol 31870-2017, 2018, considerando noveno.

incurrido en las conductas ni haber actuado en la forma que la agencia reguladora les reprocha; la entidad reguladora también niega la imputación de ilegalidad en su actuar y los hechos como los pretende la parte demandante. Se une a esto el que la presunción de legalidad, como atributo del acto administrativo sancionatorio, no necesariamente tiene un reflejo en materia de prueba judicial ni distribución del peso de la prueba ante el juez. A mayor abundamiento, no puede esa ficción de ejecutividad en caso alguno dispensar la necesidad de acreditar la base de hecho o motivo legal de su actuación ante el juez contencioso en la fase de revisión judicial (Poblete Iturrate, 2016: 39).

Todo ello imprime ciertas alteraciones y exigencias adicionales a la regla de la carga probatoria. En ellas puede incidir, por ejemplo, la posición de experto o de mayor idoneidad técnica de la propia administración, que puede exigir de ella un esfuerzo probatorio mayor conforme a criterios de facilidad y disponibilidad probatorias. En otras palabras, la prueba podrá recaer en aquel sujeto que está en mejores condiciones de proporcionar información completa y fiable por razones técnicas o competenciales (Hunter Ampuero, 2015: 654 y ss.).

Por otra parte, estimamos —junto a la doctrina procesal— que el actor en los procesos de impugnación contencioso-administrativa solo tiene la carga de probar los hechos o circunstancias coherentes con su defensa (circunstancias favorables), esto es, con su posición contraria a la imposición de la sanción aplicada. Pero en caso alguno puede imponerse al demandante la prueba negativa de acreditar no haber cometido el hecho que se le imputa (Poblete Iturrate, 2016: 52, 56-57).

Una sentencia reciente de la Corte Suprema, del 23 de agosto de 2017, ha recogido este criterio general en materia de sanciones eléctricas:

Atendida la naturaleza, características y fines propios del derecho administrativo sancionador, recae sobre la autoridad que investiga y acusa, esto es sobre el órgano fiscalizador, el peso de demostrar la ocurrencia de los hechos que configuran la infracción respectiva [...] la carga probatoria que recae sobre el administrado [...] se refiere, a su turno, a la acreditación de aquellas circunstancias alegadas en su defensa y conforme a las cuales, a su juicio, se eximiría de la responsabilidad que le achaca la autoridad (Sentencia de la Corte Suprema, rol 19058-2017, 2017, considerando quinto).

Pues bien, llegado a este punto, cabe preguntarse: ¿es posible concluir que la configuración de este accidentado cuadro actual de las reclamaciones contencioso-administrativas cumple con los estándares mínimos de revisión exigibles a una justicia administrativa moderna y conforme a las reglas del debido proceso?

El estándar de control en las sanciones administrativas: ¿Acción revisora o recurso pleno?

El problema del estándar jurídico de control de la decisión sancionatoria por los Tribunales de Justicia se expresa esencialmente en la mayor o menor amplitud de los poderes que se reconocen al juez para dirigir y resolver el litigio administrativo, y como con-

secuencia de ello, el campo de extensión de dicho conocimiento y de la profundidad de la revisión que de dichas actuaciones puede emprender el juez que las juzga. Esta materia no ha sido explorada en general en nuestra doctrina y solo recientes estudios han comenzado a relevar este asunto. En esta línea, en un reciente trabajo, José Miguel Valdivia afirma que no es posible escindir de la definición de las facultades o poderes del juez en el litigio en que es parte la Administración, el examen del catálogo de acciones y remedios que el legislador hace disponibles al justiciable ejercer, al punto que pueden estimarse esas problemáticas como correlativas (Valdivia Olivares, 2017: 373).

Precisamente desde la óptica de las acciones, la tradición jurídica continental puede ser reducida a dos remedios básicos y contrapuestos que proyectan un estándar de revisión diferenciado (Valdivia Olivares, 2017: 376 y ss.).¹⁹ Ello sigue la clasificación canónica de las acciones o recursos judiciales que empleaba la dogmática francesa para englobar lo contencioso-administrativo y que distingue entre *recursos o acciones por exceso de poder* (anulatorias) o *recursos de plena jurisdicción*, categorías que ponen el acento de la distinción en la amplitud y extensión de las facultades que se reconocen al juez para resolver en el litigio administrativo respectivo. Como se sabe, éste es un enfoque ampliamente difundido en nuestra doctrina desde antiguo (Pierry Arrau, 1976: 38; 1979: 161-174) y que sigue siendo recogido por los autores contemporáneos de la disciplina (Bermúdez Soto, 2010b: 259 y ss.; Cordero Vega, 2015: 616 y ss.; Ferrada Bórquez, 2016: 321 y ss.), así como por la jurisprudencia judicial (Ferrada Bórquez, 2016: 333 y ss.),²⁰ aun cuando carece de una recepción legislativa explícita.²¹

19. En realidad, el elenco varía en cada ordenamiento legal y aun doctrinariamente puede ampliarse, comprendiendo, conforme al estudio aquí citado, a las acciones enderezadas por su parte a la modificación de actos, de condena, de cobro, mero-declarativas, entre otras.

20. El primer caso citado en fallos registrados es la sentencia del caso *Sociedad Von Teuber con Municipalidad de Santiago*, rol 374-2004, 20 de octubre de 2004. Con posterioridad a partir de *Eyzaguirre Cid con Fisco*, rol 1203-2006, 28 de junio de 2007, se instala en el máximo tribunal el empleo habitual de este esquema clasificatorio a propósito de las acciones de nulidad de derecho público y su distinción con aquéllas de naturaleza patrimonial, ello para efectos del examen de la prescripción extintiva de la acción entablada.

21. Esta conclusión aún hoy sigue siendo válida para definir el papel del juez y el contenido de la acción en las llamadas «reclamaciones» o «reclamos» judiciales que profusa e inorgánicamente ha ido apilando nuestro sistema legal en los últimos cien años para canalizar lo contencioso administrativo. Dichas reclamaciones —regularmente de ilegalidad— contra variados actos administrativos y de que conocen diversas magistraturas ordinarias y especiales, normalmente sin una regulación procesal en su tramitación, no responden en su génesis al necesario encausamiento en el binomio francés del exceso de poder/recurso plenario. Al contrario, pudiera estimarse que históricamente el reclamo contencioso respondía a la idea de un proceso plenario, extensivo y amplio. Así, respecto del contenido de estas acciones, un analista de la Constitución de 1925, al comentar el artículo 87 que contemplaba esos procesos respecto de los añorados Tribunales Administrativos, expresó de manera muy simple y elocuente que en esa norma «se autorizan las reclamaciones; cada cual sabrá por qué y de qué reclama, y el Tribunal sabrá a su vez qué reclamaciones debe acoger y cuáles no, y las razones que tenga para lo uno y para lo otro» (Guerra, 1929: 464). Esta opinión podría perfectamente aplicarse al sentido del inciso segundo del artículo 38 de la Carta Política vigente, que reitera el criterio de la acción de reclamación («cualquier persona [...] podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley») como mecanismo procesal que canaliza el derecho de acceso a la justicia administrativa en Chile.

En la *acción objetiva o por exceso de poder*, el rol del juez es limitado a un papel meramente revisor de lo obrado por la Administración, compatible con la deferencia al principio de separación de poderes y al rol institucional de la Administración, confiando en su caso una atribución que usualmente converge en el contraste de la legalidad del acto, su eventual anulación y la estricta devolución del asunto a la Administración, lo que enmarca la labor de la magistratura judicial como un «control» de la legalidad, es decir, como una tutela primaria y objetiva orientada a restablecer la juridicidad quebrantada. Se trata de un «proceso al acto», en la expresión clásica de la doctrina francesa, en que el interés a proteger es antes que nada «público», constitutivo del restablecimiento de la legalidad infringida, no así de la situación individual del justiciable. Por lo tanto, el poder del juez se ve limitado a ese mero objeto revisor primordial (Valdivia Olivares, 2017: 380-381).

Por el contrario, el *recurso plenario o de plena jurisdicción* comprende los procesos judiciales que van dirigidos principalmente a la declaración o reconocimiento de un derecho o de una situación jurídica individualizada. Esta modalidad de tutela judicial se configura —como su nombre lo indica— como un control integral y profundo, en que se posibilita la actuación amplia y extensiva de los poderes del juez, quien puede extender su papel a cualquier decisión que estime útil y necesaria para restablecer o amparar la esfera subjetiva del demandante afectado. En ellas el juez puede extenderse a declarar no solo la nulidad de actuaciones contrarias a derecho, sino a adoptar variados remedios en el campo del ejercicio de su oficio judicial, como el otorgamiento de indemnizaciones; dar lugar a condenas pecuniarias o restitutorias; a la modificación o enmienda de actos gubernativos, entre otra variedad de soluciones (Valdivia Olivares, 2017: 382). Se trata de acciones que dan lugar a litigios compatibles con una visión plena del debido proceso, del derecho a la defensa jurídica y de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Responden por lo mismo a la idea de tutela subjetiva de los derechos e intereses del ciudadano que acciona ante la jurisdicción y no únicamente al restablecimiento de la legalidad infringida por razones de interés general. Bajo este esquema se estima que los jueces y tribunales en el campo de lo contencioso-administrativo ejercen un rol que los pone en el deber institucional de revisar ampliamente los actos administrativos que son materia de la impugnación. Dicho examen no solo debe limitarse a la fiscalización de los aspectos de forma o competencia. Este tipo de acciones puede comprender extensivamente las cuestiones de hecho y de derecho que han servido de base al acto sometido a control (Bordalí Salamanca y Hunter Ampuero, 2017: 232). En suma, quedarían habilitados para entrar al fondo de la decisión objeto de revisión jurisdiccional, tanto para revisar los hechos como el derecho aplicado por los actos impugnados pudiendo efectuar las calificaciones que correspondan, adoptando las medidas específicas para tutelar los derechos o intereses afectados, incluida la modulación de las sanciones aplicadas por la Administración.

Un primer punto relevante a efectos del parámetro del control plenario es su *intensidad*. Es decir, el nivel de profundidad con que debe ejercerse la revisión judicial y el eventual margen de apreciación que puede dejarse a la Administración para la confi-

guración de los hechos que constituyen la infracción y determinan la sanción. Para la doctrina pueden darse diferentes niveles de control en la actividad sancionadora, desde un parámetro normal que permite el juez revisar los hechos y también calificarlos jurídicamente, llegando incluso en su mayor nivel de intensidad al campo de la apreciación de la proporcionalidad en la determinación de la sanción aplicada. Qué nivel o parámetro de intensidad deba imperar en cada caso es un problema concreto que se examinará conforme a las reglas sobre debido proceso, tutela judicial efectiva, en relación con la magnitud de los derechos o bienes jurídicos afectados por la sanción en el caso específico. La regla es que, a mayor afectación o gravedad de los bienes involucrados, más intenso y amplio deberá ser el parámetro de control en función de la tutela de los derechos e intereses legítimos del sujeto afectado (Ferrada Bórquez, 2014: 249).

En seguida, el control plenario supone determinar una *extensión* del estándar de control judicial. Éste se refiere a los ámbitos estructurales de la potestad administrativa sobre los cuales podrá proyectarse la revisión jurisdiccional y los medios o instrumentos de control que puede utilizar el juez en ese empeño (Ferrada Bórquez, 2014: 250-251).

En este campo, la doctrina chilena tradicionalmente ha entendido que el control judicial puede y debe proyectarse sobre los *hechos que constituyen la infracción*, sobre su *existencia y calificación jurídica*, lo que solo es concreción de una técnica más general del control jurídico de los elementos discrecionales de la actividad administrativa,²² acogida por los autores y por la jurisprudencia.²³ El control plenario entonces puede

22. Esta forma de control jurídico arranca de constataciones lógicas. Conforme a ellas el control de los motivos de hecho, de su exactitud material, su calificación y la necesidad de su debida apreciación o valoración por la administración se funda en que constituyen presupuestos anteriores al ejercicio mismo de una prerrogativa administrativa. Lo anterior ha sido sintetizado por la doctrina comparada al explicar la propia evolución y la historia de las aperturas del control contencioso administrativo: «Todas las veces que una cuestión de hecho comanda la legalidad de una decisión, pertenece al juez administrativo conocer la materialidad de los hechos y su apreciación jurídica» (Vedel, 1966); «si el hecho sobre el que se fundamenta un acto no se ha producido, el acto en ausencia de un motivo real, pierde su justificación [...] si esta situación no existe, si los motivos que la administración ha atribuido a sus actos desaparecen, entonces el acto es nulo» (Rivero y Waline, 2002: 251). En suma, como lo sintetizó un autor nacional: «Si la decisión discrecional se basa en hechos, su control por el juez es parte del control de legalidad del acto» (Pierry Arrau, 1984: 161-183). En el mismo sentido, Saavedra Fernández (2011: 113 y ss.) y Guillot Titun (2017: 343 y ss.).

23. Puede citarse a este respecto, entre otros, un fallo de 30 de septiembre de 2015 (rol 1119-2015). Se trata de la impugnación de la norma ambiental MP10, en que confirmó la sentencia del Segundo Tribunal Ambiental que anuló el decreto supremo que la contenía. La Corte sostiene la necesidad de que este tipo de actos contengan un «altísimo» estándar de motivación, afianzando el criterio de controlar, por medio del motivo, el contenido de los actos administrativos: «Siendo el motivo uno de los elementos del acto administrativo, que puede conceptualizarse como “los hechos objetivos, anteriores y exteriores al acto y cuya existencia ha llevado a su dictación”. Como todos los elementos del acto, puede ser objeto de control por el juez. Dicho control puede referirse a motivos legales, cuando la norma exige la existencia de determinados motivos para la dictación del acto administrativo; pero también puede referirse a los actos de contenido discrecional. En efecto, tratándose de la discrecionalidad administrativa, esto es, cuando la norma no le impone una determinada conducta a la Administración, el control de los motivos puede referirse tanto a

extenderse inicialmente a los *hechos que son el presupuesto* anterior, objetivo y externo de la sanción administrativa. Ello envuelve un doble aspecto. Primero el referido al «establecimiento» o «existencia» de los elementos factuales. Es decir, sobre la realidad de los antecedentes que sustentan la actuación punitiva adoptada por la entidad administrativa. Este componente constituye el «motivo» invocado en el acto sancionador de la Administración, lo que configura un elemento estructural de la validez de todo acto administrativo. Su ausencia o inexistencia por ende se reputa como una grave ilegalidad que vicia la voluntad administrativa. Sin embargo, y tal como lo recoge la doctrina, la existencia de una gran porción de reclamaciones contenciosas especiales cuyo procedimiento se tramita conforme a las reglas de la apelación en materia civil o conforme a las normas aplicables al recurso de protección ante los tribunales de justicia restringe severamente el control efectivo que en esas sedes especiales puede desplegarse, ya que la discusión sobre los hechos y la admisibilidad de prueba resulta severamente limitada (Ferrada Bórquez, 2014: 251-252). En seguida también puede extender a la «calificación jurídica de los hechos», comoquiera que la aplicación de la sanción supone interpretar textos normativos, legales o reglamentarios que describen conductas infractoras, muchas de las cuales remiten a conceptos jurídicos abiertos o indeterminados. Este es un punto complejo que pone de relieve el alcance del control jurisdiccional en el campo de las evaluaciones y apreciaciones de tipo técnico que ejercen las autoridades reguladoras conforme a ámbitos de decisión discrecional (Ferrada Bórquez, 2014: 254-255).

Finalmente, el despliegue de la revisión jurisdiccional puede incidir en el *control de la sanción administrativa* aplicada. El estándar del control plenario no solo obliga a fiscalizar los supuestos fácticos en que se apoya el ejercicio de la prerrogativa, sino que se extiende a la determinación misma de la sanción determinada, que es el efecto y consecuencia de su ejercicio. Parece obvio bajo este prisma que los jueces deben estar habilitados para revisar las interpretaciones y calificaciones jurídicas que determinan la sanción o pena específica que se impone al infractor (Ferrada Bórquez, 2014: 257). Ello es corolario esencial del carácter reglado que se reconoce generalizadamente a la potestad sancionadora de la Administración, y que se correlaciona con la tendencia legislativa a imponer gradaciones de las conductas infraccionales disponiendo sanciones diferenciadas conforme a rangos posibles de castigo en función del carácter más o menos grave que éstas presentan y que existe en nuestras regulaciones domésticas, en particular en el campo eléctrico y ambiental. Así configuradas, estas atribuciones represivas en el campo gubernativo, la entidad administrativa aparece sometida a la nece-

la verificación de la existencia de los motivos invocados por la autoridad, como a la calificación jurídica de los mismos. Es por ello que, según la importancia y la complejidad del acto administrativo, los motivos deben explicitarse mediante una relación circunstanciada de los fundamentos de la decisión, de manera de verificar su existencia. El juez puede en ciertos casos, además, controlar la discrecionalidad administrativa mediante el control de la apreciación de los hechos, en que el acto sería ilegal por una errada apreciación de los mismos. Este aspecto cobra mayor relevancia tratándose de actos que suprimen exigencias de naturaleza ambiental contenida en actos anteriores» (sentencia de la Corte Suprema, rol 1.119-2015, 2015, considerando decimosexto).

sidad de ponderar variadas circunstancias que pueden modular la sanción o agravarla conforme a reglas preestablecidas o principios generales, actividad que ciertamente puede ser controlada por el juez. En esta línea, la doctrina del «recurso plenario» reconoce al juez un amplio poder no solo para anular la sanción, sino que para modificarla, modularla o aun rebajarla, recalificando jurídicamente los hechos que la configuran u objetando su existencia o configuración por la autoridad administrativa. En este aspecto, la facultad de enjuiciamiento de los jueces se configura como una potestad intensa de revisión que en la práctica les permite valorar la proporcionalidad de la medida sancionadora adoptada y optar por sustituirla sin quedar limitado al simple reenvío al órgano ejecutivo (Ferrada Bórquez, 2014: 259; Poblete Iturrate, 2016: 24-26).

No puede desconocerse sin embargo que la pregunta por la extensión, intensidad y los límites del estándar de control judicial se asocia habitualmente en la literatura a la problemática de la «deferencia al conocimiento experto» de la Administración. Ello se basa en el reconocimiento de que la Administración constituye un poder público al cual la magistratura judicial debería una especial cortesía en su rol institucional, lo que abre la necesidad por parte de los jueces de mantener una posición de respeto a dicha esfera de acción propia en el campo técnico. Tal autocontención revisora se sustentaría en los conocimientos especializados y la condición de entes políticamente responsables que ostentan en el campo de las materias que la ley pone bajo la esfera de fiscalización y *enforcement* que despliegan los órganos ejecutivos. Se basa también en la capacidad y la pericia técnica de las agencias reguladoras estatales: el juez debe ser respetuoso de las calificaciones técnicas formuladas por la entidad administrativa en materias propias de la órbita competencial en que ejerce una capacidad científica o su experticia, máxime si aparecen fundados en procedimientos administrativos previos. En suma, estaría la Administración «mejor equipada» para enfrentarse con problemas complejos dado su diseño institucional. En tal caso, el juez relegaría o limitaría su control judicial a un mero aspecto revisor, en lo formal y de fondo, pero jamás sustitutivo de aquel campo del conocimiento o pericia técnica que legítimamente puede ejercer el órgano gubernativo (Cordero Vega, 2005: 449, 452-453; 2015: 629).

La revisión jurisdiccional jamás puede desbordar el campo del control de la legalidad para invadir la esfera de las cuestiones de mérito, oportunidad o conveniencia propio de las opciones de política pública y de la evaluación de la ventaja o bondad de dichas medidas gubernativas.²⁴ Pero al margen de este criterio, compartimos la opinión

24. Endicott (2018: 233 y ss.) ha expresado recientemente el alcance de la deferencia y su relación con la discrecionalidad y el control judicial. Para el autor, «deferir» por parte del juez implica dejar la respuesta de una materia determinada, con mayor o menor extensión, a la autoridad ejecutiva que debe decidir primariamente sobre ese asunto. Conforme a dicho criterio, los jueces deben esgrimir una especial justificación para intervenir en esa esfera de decisión, existiendo cuatro razones para reconocer la deferencia judicial: i) la asignación de la potestad por el legislador (*legal allocation of power*); ii) el *expertise* de la autoridad; iii) la especial *responsabilidad* de quien decide; iv) los *procesos* diseñados para decidir (Endicott, 2018: 238-239). En estos términos, la vinculación entre discrecionalidad y deferencia es relevante, porque mientras la discrecionalidad se presenta como una libertad para resolver una materia teniendo alternativas, la deferencia

de que el rol del juez y del proceso jurisdiccional también despliega un *expertise* propio en la aplicación del derecho, núcleo básico de la potestad judicial que no resulta posible reducir en base a un exagerado entendimiento del criterio de la deferencia. De esta manera, en el ámbito del control jurisdiccional plenario, en que el juez se erige —como manifiesta Cordero Vega— en «protagonista de los hechos» que condicionan el ejercicio de las prerrogativas administrativas, no existe una deferencia propiamente restrictiva del escrutinio amplio que la magistratura puede ejercer en dichos procesos.²⁵ La deferencia se vuelve así una cuestión de aproximación, de sobriedad, de estilo y modulación en el despliegue prudente de cualquier control e inherente a cualquier prerrogativa estatal. Pero en caso alguno puede conformar una limitación *ex ante* ni *intrínseca* a su ejercicio (Cordero Vega, 2015: 634-636; Poblete Iturrate, 2016: 26).

¿Y qué sucede en la esfera concreta de la revisión judicial de las sanciones administrativas? Los autores nacionales mayoritariamente coinciden en general que los procesos de reclamación contenciosa de las sanciones administrativas deben entenderse dentro de las acciones de plena jurisdicción (Valdivia Olivares, 2017: 410 y ss.), lo que se estima constituiría la solución más compatible y acorde con el derecho a una tutela judicial efectiva y la exigencia del debido proceso en los términos que contemplan los artículos 19 numerales 3 y 38 de la Constitución vigente. Ello puede verse refrendado por la tendencia también generalizada en el campo del derecho administrativo comparado proclive a considerar a la potestad sancionadora de la Administración como una de carácter reglado, con espacios acotados de discrecionalidad en lo estrictamente técnico, lo que afianza la posibilidad de favorecer un control extensivo de su ejercicio (Ferrada Bórquez, 2014: 247).

En este campo es también uniforme la tendencia doctrinaria a exigir que los procesos cumplan con este estándar habilitando a los jueces un pronunciamiento *lato* referente a todas las materias jurídicas debatidas en el litigio. Este criterio afirma la ne-

judicial apoya esa libertad con una determinada amplitud (Endicott, 2018: 247, 252). La deferencia no es necesariamente obsecuencia ni constituye una concesión graciosa: la deferencia se justifica en la eficacia de la tarea asignada a la autoridad (Endicott, 2018: 253). Finalmente, es el *abuso de poder* el factor que justifica la intervención del juez, pese a las razones que se invoquen a favor de la deferencia. Y esa es la dificultad del oficio judicial: el *abuso de poder* no es simplemente *decidir mal*. Y no resulta fácil distinguir entre una mala decisión —apoyada por un mal argumento— y la decisión estrictamente abusiva, esto es, aquella no sustentada por argumento alguno (Endicott, 2018: 241).

25. Si bien puede adherirse al planteamiento institucional de la deferencia en términos del rol inherente de los órganos administrativos en el servicio objetivo de los intereses generales que deben gestionar, esa pretendida posición debiera analizarse seria, responsable y cuidadosamente, sin inhibir con ello el oficio propio de la magistratura judicial. Porque bajo el pretexto de erigir una postura de experticia en el campo estrictamente técnico, puede existir la simple invocación de un argumento de autoridad para asilarse en un ámbito decisional que sí puede ser objeto de un escrutinio judicial pleno conforme a derecho. Recordando la célebre fábula latina (*Quia nominor leo*, «porque me llamo león») atribuida a Fedro, relativa a la empresa de caza ejecutada en común por un «león, una cabra, una oveja y una vaca», el primero, para quedarse con todas las porciones de la presa, invocaba una *expertise* como «rey» de la selva que solo es un expresivo sarcasmo para insinuar su posición de fuerza.

cesidad de que el enjuiciamiento se proyecte a todos los hechos y el derecho envueltos en la controversia sometida al conocimiento del tribunal, incluyendo el examen de los elementos generales del acto administrativo (competencia, procedimiento, motivo, fin, objeto), pero también recogiendo otros aspectos especiales, en particular, al análisis de fondo sobre las circunstancias concretas de los hechos que configuran la sanción, su calificación jurídica, incluyendo la individualización de la sanción, la delimitación de su cuantía, todo ello mediante la aplicación de causales absolutorias, justificantes, atenuantes o extintivas de la responsabilidad del afectado si ello procediere. Así lo ha expresado la doctrina (Poblete Iturrate, 2016: 24-26).

En seguida, otro argumento a favor de esta posición es el propio repaso de la regulación legal de las reclamaciones jurisdiccionales especiales en materia de sanciones administrativas. Normalmente la descripción legal de estos procesos especiales no ha contemplado mayores limitaciones ni restricciones explícitas a los poderes o al papel del juez llamado a conocer y fallar dichos litigios. Ello demostraría implícitamente que se trata de acciones o recursos plenarios, que habilitan mecanismos de revisión jurisdiccional amplios y extensivos de las sanciones impuestas por los órganos gubernativos.

No obstante esta observación favorable a la revisión amplia y, en aparente contradicción con este escenario favorable al control judicial plenario de la actividad sancionadora, es la dispersión y atomización de sedes competentes, sean ordinarias o especiales, para conocer de las acciones de reclamación contencioso-administrativa especial, la que trae aparejada una diversidad en la manera en que los tribunales se enfrentan al enjuiciamiento de los hechos y el derecho envuelto en la revisión judicial del ejercicio de dicha potestad administrativa. De esa forma, esta desordenada estructuración de los procesos contenciosos especiales configura una práctica que pone en riesgo esta visión extendida del control judicial de las sanciones del ejecutivo. Ello comoquiera que los poderes de enjuiciamiento a nivel de las Cortes de Apelaciones, como tribunales de primera o única instancia o en la Corte Suprema, sedes preferidas por nuestro legislador para radicar la justicia administrativa especializada, se ve impregnada por el rol general que de tribunales de alzada o como sedes de casación les otorga la legislación procesal común. Procesos que, como se sabe, de acuerdo con la regulación de su tramitación general, normalmente restringen la prueba de los hechos o bien derechamente la excluyen. Un caso ilustrativo de este temperamento reactivo a la doctrina plenaria puede constituirlo una sentencia de la Corte Suprema que resolvió que el enjuiciamiento y determinación del monto de una sanción pecuniaria aplicada por una autoridad administrativa configuraba una materia que por su naturaleza era ajena a la esfera del recurso de casación (sentencia de la Corte Suprema, rol 14002-2013, 2014, considerando octavo).²⁶

26. Caso *SEC con Servicio de Agua de Maipú*, emanado el 12 de mayo de 2014, señala: «Se otorga al órgano que sanciona la facultad de regular su entidad de conformidad a los criterios que allí se consignan, a la vez que se le reconoce la atribución de estimar su monto “prudencialmente”. Semejante facultad supone que la autoridad respectiva, para arribar a la citada determinación, debe llevar adelante un razonamiento

Recurso de plena jurisdicción, contencioso-administrativo y proceso equitativo

El sistema europeo y la doctrina del recurso de plena jurisdicción

El planteamiento favorable a esta revisión extensiva y amplia es consistente con la doctrina de referencia que ha sido sostenida en el ámbito del sistema europeo de derechos humanos. Así, según artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, (CEDH) y el criterio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), se ha expresado que la garantía de un recurso amplio que asegure un idóneo derecho de acceso a la justicia debe extenderse a la esfera del juzgamiento de la actuación de la potestad punitiva que ostenta autónomamente la Administración, subordinando el reconocimiento de esa prerrogativa de intervención a la existencia de un posterior «recurso de plena jurisdicción». Es decir, a la existencia de un órgano judicial con competencia para ejercer un control extensivo de ese ejercicio, incluida la adecuación entre la gravedad de la sanción administrativa y de la infracción que la ha motivado (Moreno Trapiella, 2008: 323-358).²⁷

Como se comprende, el recurso de «plena jurisdicción» conforme al dispositivo que crea el sistema europeo se proyecta incluso con mayor amplitud que aquél que fluye de la tradición doctrinal del derecho administrativo francés, ya comentada. En este campo y apalancada en el haz de facultades que conforma el derecho al debido proceso asegurado en el Convenio, supone garantizar el acceso a un órgano jurisdiccional capaz de poder sustituir —en el campo civil y penal— la decisión impugnada. Este estándar aplicado a la esfera administrativa erige un umbral mínimo que asigna a toda jurisdicción la necesidad de existencia de plenos poderes para revisar tanto los hechos que sustentan la decisión gubernativa como la determinación punitiva misma impuesta por la Administración. Entre los poderes del juez administrativo de «plena jurisdicción» al revisar la decisión administrativa sancionadora, figura desde luego la capacidad de *reformular* y *sustituir* la propia sanción adoptada por la autoridad (Moreno Trapiella, 2008: 326).

íntimo, presidido por procesos lógicos que incluyen evaluaciones y comparaciones, elementos todos los cuales escapan del control que esta Corte puede realizar a través del presente arbitrio». «En efecto, dichas autoridades, en uso de las facultades de que están investidas privativamente, aprecian y regulan la cuantía de la multa que se ha de aplicar al infractor, sin que las decisiones que recaigan sobre dicho aspecto puedan ser sometidas al control del recurso de casación en el fondo. Así, y como se ha explicado, la regulación del *quantum* de la sanción es una cuestión cuyo establecimiento es atribución soberana de tales entes que escapa por completo al control jurídico de la presente vía. Por ello, no es posible que se haya producido la infracción basada en una drástica reducción del monto de la misma».

27. El artículo 6 de la CEDH consagra el derecho del ciudadano a recurrir y a que su causa sea oída equitativa y públicamente, en un plazo razonable de tiempo y por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley en asuntos de carácter civil o penal. La disposición mezcla exigencias básicamente orgánicas (juez legal, independiente e imparcial) con otras procesales («igualdad de armas», contradictoriedad, publicidad, duración razonable del proceso). Una de las manifestaciones de este proceso equitativo es la garantía de un «recurso de plena jurisdicción».

El origen de esta doctrina europea se funda en la necesidad de conjugar la existencia de un proceso revisor confiado a un «tribunal» para todo trámite de imposición de sanciones frente a la cada vez más frecuente constatación de la persistencia —por ineludibles motivos prácticos— de esas potestades sancionadoras reservadas por el legislador al campo doméstico de la Administración, que comúnmente refuerzan el ciclo de la regulación económico-financiera. El sistema europeo a través del Tribunal de Estrasburgo adopta una postura de compromiso: opta por admitir esa imposición de sanciones en sede gubernativa, pero como contrapartida, exige la configuración de un control judicial de plena jurisdicción a la hora de su revisión (Moreno Trapiella, 2008: 326).

El planteamiento se funda desde la siguiente premisa: en los litigios penales el juez debe disponer de amplios poderes en el examen del asunto. Como expresa el Tribunal de Estrasburgo, en dichos asuntos «nada puede limitar el alcance del control de las decisiones administrativas»,²⁸ entendiendo que ese carácter penal puede concurrir en ciertos casos de empleo de la potestad punitiva por parte de los órganos administrativos (Moreno Trapiella, 2008: 327).

Esta fórmula fue consagrada a partir de un conjunto de decisiones de esa sede europea, conocidas ampliamente como los «asuntos austríacos»,²⁹ en que se configuró el criterio de que la garantía de un recurso de «plena jurisdicción» frente a sanciones administrativas de carácter administrativo-penal,³⁰ implicaba la posibilidad de reforma

28. Informe de la Comisión Europea de Derechos Humanos recaído en el asunto *Schmautzer*, párrafos 47-53.

29. Sentencia del caso *SS. Schmautzer, Umlauf, Gradinger, Pramstaller, Palaoro, Pfarrmeier con Austria*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 23 de octubre de 1995. Se trataba de diversas sanciones contravencionales en materia de tránsito aplicadas por la autoridad austriaca y que fueron revisadas por los tribunales estatales según la legislación de esa nación. Sin embargo, esos procesos no permitían a los jueces conocer en plenitud los hechos que determinaban la infracción ni intervenir en el campo de las calificaciones discrecionales de la Administración, sea para recalificar éstos o decidir sobre la enmienda, reforma o modulación de las sanciones aplicadas. Es a partir de este conjunto de decisiones que el TEDH establece que las sanciones aludidas constituyen asuntos de naturaleza penal para efectos del convenio, por lo que deben imperar los principios del proceso equitativo, la imparcialidad, publicidad y la contradicción. Se impone en tal caso la garantía del recurso de plena jurisdicción, pues deben los tribunales conocer ampliamente de los hechos y del derecho aplicables, con lo que pueden así no solo anular la sanción, sino que modularla o rebajarla según las circunstancias particulares del caso y la culpabilidad del infractor, a partir de los rangos y parámetros establecidos por la ley (individualización), lo que permite incluso imponer una nueva sanción (Moreno Trapiella, 2008: 327).

30. Si bien el criterio tradicional estimó que el artículo 6 del CEDH no era aplicable a las materias administrativas sobre la base del texto de la norma —que solo alude a asuntos civiles y penales—, la evolución de la jurisprudencia de Estrasburgo ha terminado por extender su aplicación a ciertas materias administrativas calificando como «asuntos de naturaleza penal» a aquellas sanciones gubernativas que reúnen ciertos parámetros: por ejemplo, si las reprobaciones tienen una finalidad preventivo-represiva; si alcanzan a la generalidad de los ciudadanos; gravedad de la sanción o relevancia de la infracción, todo ello acorde con el análisis de las normas del derecho interno de cada Estado parte del convenio (Moreno Trapiella, 2008: 329-330).

y sustitución la decisión administrativa impugnada: «el juez debe poder reformar en todos sus puntos, de hecho como de derecho, la decisión adoptada» (Moreno Trapiella, 2008: 328). Bajo este prisma de la garantía, la judicatura en el proceso de revisión puede proceder al nuevo examen de los hechos y del derecho aplicable a la materia, de forma tal que el simple poder anulatorio del juez administrativo, con reenvío a la autoridad administrativa para que vuelva a resolver el asunto «anulado»,³¹ no satisface la exigencia de un proceso equitativo en su faceta de derecho a una «jurisdicción plenaria».

El recurso de plena jurisdicción en la doctrina y jurisprudencia nacional

Los autores nacionales recogen un criterio general favorable a la doctrina del recurso de plena jurisdicción en materia de revisión de sanciones administrativas (Ferrada Bórquez, 2014: 244-249; Poblete Iturrate, 2016: 24-26), en particular en el campo del control de las sanciones ambientales por parte de los tribunales especiales establecidos en la Ley 20.600. Así ha sido planteado por Bordalí Salamanca y Hunter Ampuero (2017: 232), quienes abogan por el carácter plenario de la jurisdicción sancionatoria ambiental. Para estos autores, el aserto descansaría en la posición institucional de la justicia y se vincula con la aplicación de la *regla procesal de la congruencia* (Bordalí Salamanca y Hunter Ampuero, 2017: 235). En un sistema jurisdiccional, expresan sus cultores, de tutela plena de derechos e intereses legítimos, los tribunales no pueden agravar la situación del recurrente porque no sancionan, solo revisan la sanción conforme a parámetros de juridicidad. Ello se proyecta tanto a la determinación de los hechos como a los aspectos jurídicos. Ello implica dos efectos concurrentes: por una parte, los jueces al revisar las sanciones administrativas no pueden modificar o establecer estándares o interpretaciones que perjudiquen o desfavorezcan al impugnante si no han sido objeto del recurso respectivo; y en seguida, la *reformatio in peius* debe ser de aplicación restrictiva (Bordalí Salamanca y Hunter Ampuero, 2017: 237-239).³² Solo es válida si existe

31. Debe recordarse que en el derecho francés se consideró siempre que la revisión de las decisiones represivas de la Administración correspondía al ámbito propio del recurso por exceso de poder, pudiendo el juez en esa esfera solo decretar la eventual nulidad de la sanción, para devolver luego el asunto a la Administración para la dictación del nuevo acto de reemplazo conforme a las circunstancias aplicables. Este esquema de revisión judicial no incorporaba la sustitución, enmienda o modulación de la sanción por el juez como opción, más propia del recurso pleno. Con razón un autor francés, comentando los «asuntos austriacos», pudo expresar que el TEDH en esas decisiones deslizaba una crítica expresa a aquellos sistemas que, como el caso francés, prevén simplemente un recurso de exceso de poder frente a la impugnación de las sanciones administrativas: «La fórmula según la cual el juez debe poder “reformar en todos sus puntos, de hecho como de derecho, la decisión adoptada” supone una censura explícita del recurso por exceso de poder» (Moderne, 1997: 20, citado por Moreno Trapiella, 2008: 342). En todo caso, y luego de estas decisiones del TEDH, en el propio derecho francés, tanto a nivel de la Corte de Casación (*Haddad*) como en decisiones del *Conseil (Didier)*, se ha ido enmendando esa posición tradicional, acomodándose progresivamente a la doctrina europea, incluso en el campo de los procedimientos administrativos.

32. Tal como expresan estos autores, si el agravamiento para el recurrente se produce en la sentencia de término, se desconoce en el hecho su facultad alegatoria y la necesaria contradictoriedad que debe

norma expresa que la habilite y que esté justificada en valores constitucionalmente relevantes (Bordalí Salamanca y Hunter Ampuero, 2017: 234).³³ En todo caso, para estos comentaristas la noción del proceso plenario no se opone a que los tribunales puedan variar o complementar los fundamentos o motivos del acto administrativo objeto de la revisión judicial. Pero siempre sin agravar la posición inicial del sancionado (Bordalí Salamanca y Hunter Ampuero, 2017: 235 y ss.).³⁴

La jurisprudencia chilena no ha llegado a consolidar el estándar plenario como un componente constitucional del derecho al debido proceso, por lo menos con la contundencia que plantea la doctrina del sistema europeo.

La decisión de referencia obligada en la materia es la sentencia del Tribunal Constitucional rol 1838-10, del 7 de junio de 2011.³⁵ Esta sentencia paradójicamente parece relativizar la doctrina del recurso plenario optando por dejar un amplio margen de acción al legislador para discernir caso a caso la mayor o menor profundidad que dichos procesos especiales pueden determinar en cuanto a los poderes del juez. En el fallo,

salvaguardarse frente a la imposición de la nueva calificación más lesiva. Por otra parte, la proscripción de la reforma en perjuicio evita el desincentivo al ejercicio del derecho de acción frente al potencial agravamiento que supondría su despliegue para cualquier afectado, con lo cual se favorece el principio de la tutela judicial efectiva.

33. Los autores ejemplifican el carácter plenario del proceso de impugnación ambiental citando los artículos 29 y 25 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales. La primera disposición impone a la Administración la carga de suministrar en el proceso de revisión la copia del expediente administrativo que sirvió de base a la dictación del acto. Por otra parte, el artículo 25, en lo referido a los requisitos de la sentencia definitiva, exige señalar los principios técnicos ambientales que le sirven de fundamento. Ambos preceptos ratificarían para estos comentaristas que dichos tribunales especiales pueden extenderse a la revisión de todos los aspectos tanto relativos a la fijación de los datos fácticos como propiamente jurídicos que envuelven las materias sometidas a su juzgamiento. En seguida advierten que este control plenario en todo caso no autoriza la extensión del juez a puntos o materias no sometidas a revisión por las partes y que pueden eventualmente agravar la situación inicial del impugnante. Así lo comprobaría una sentencia que citan al efecto dictada por la Corte Suprema el 4 de julio de 2015, rol 25.931-2014, que acogió un recurso de casación en la forma contra una decisión del sentencia del Segundo Tribunal Ambiental recaída en el asunto *Sociedad Eléctrica Santiago con SMA*. La Corte estimó que se configuró *ultrapetita* al extender el juez *a quo* su pronunciamiento a puntos que no habían sido objeto del reclamo jurisdiccional ante el tribunal especial: orden de sancionar separadamente ciertas conductas que se consideraron por la Superintendencia de Medioambiente como circunstancias agravantes y que desmejoraban la posición del afectado.

34. La doctrina en todo caso estima que este aspecto es de compleja determinación, en especial cuando se veda al juez o tribunal la posibilidad de sustituir la sanción de forma directa. Bordalí y Hunter advierten que debe prestarse singular atención a esos nuevos parámetros o condiciones que se fijan en la sentencia para imponer por la autoridad una nueva sanción administrativa en reemplazo de la anulada, particularmente si ellos resultan ser en el hecho más gravosos, desfavorables o van en desmedro del recurrente, sin que se hubiere pedido aquello.

35. Se trataba de un requerimiento de inaplicabilidad recaído en el artículo 3 del Decreto Ley 3.607, de 1981, sobre vigilantes privados. Ese precepto legal establece un proceso jurisdiccional de reclamo, en única instancia, en contra de ciertas resoluciones administrativas de que conoce un ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago. El requirente estimaba que dicho diseño procesal quebrantaba el inciso sexto del artículo 19 numeral 3 de la Constitución al impedir recurrir de la sentencia así dictada ante un tribunal superior.

dicha magistratura estableció que la facultad de solicitar a los tribunales la revisión de resoluciones administrativas forma parte integrante del debido proceso, pero que ello no se asegura con un recurso específico, ya que el modo en que ellos se ejercen es una cuestión de competencia del legislador, sin que se limite necesariamente a la configuración de una doble instancia. La mayoría del Tribunal plantea que no puede «crear» una segunda instancia donde el legislador expresamente señaló que no la hubiera. No es plausible, por ende, modificar la voluntad del legislador si está dentro de los parámetros constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional rol 1838-10, 2011, considerando 18 y 19).³⁶

La opinión de la disidencia del fallo es interesante porque fue en el camino correcto: se esfuerza en profundizar el contenido material y mínimo de ese estándar de «revisión jurisdiccional» que avala la decisión. Los ministros de la minoría expresan respecto de la situación del requirente:

La opción del recurso de apelación que reclama en su favor, donde poder desvirtuar los hechos en que se ha basado la autoridad gubernativa y luego el tribunal, debió serle reconocida, puesto que hasta ahora ha sido objeto de un procedimiento y un contencioso administrativos que la han dejado en una situación de entera indefensión.³⁷

Y agregan:

En este estado de desconocimiento que tenía la empresa, y sin poder revertir los hechos confidenciales que retenía la autoridad, la empresa debió exponer su reclamo contra la antedicha decisión, ante un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago. Todo ello en el contexto de un contencioso abreviado —establecido en una normativa preconstitucional— donde se escucha a la autoridad, pero que no se contempla un término probatorio durante el cual poder discutir los hechos controvertidos relevantes, razón por la cual se trata de inducir al juez a refrendar lo que dice la autoridad.

Que la fórmula «en única instancia» o «en su contra no procederá recurso alguno», relativa a una sentencia judicial, es constitucionalmente válida siempre y cuando su emisión esté precedida de un procedimiento justo y racional, tanto en sede administrativa como judicial, donde las partes puedan ser escuchadas y aportar probanzas y

36. Caso *Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Santander Servicios de Recaudación y Pago Limitada respecto del inciso duodécimo del artículo 3 del Decreto Ley N°3.607, en los autos rol N°1225-2007 sobre reclamación interpuesta ante la Corte de Apelaciones de Santiago*, emanado el 7 de julio de 2011, señala: «La garantía constitucional del debido proceso exige que el legislador confirme de modo efectivo el acceso a una impugnación que implique la revisión de lo fallado», pero «no son susceptibles de una revisión completa de los hechos y el derecho en una nueva instancia sino aquellos casos en que lo defina el legislador». En el mismo sentido, sentencia del Tribunal Constitucional, rol 1448-09, 7 de septiembre de 2010, considerando cuadragésimo tercero.

37. Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 1838-10, voto de minoría, considerando quinto. Conforme a este razonamiento de los disidentes, no se respetaba en el caso *sublite* el principio de contradictoriedad. La resolución reclamada de la Intendencia se dictó sin permitir una debida audiencia y al margen del principio de transparencia y publicidad que asegura el artículo 17 letra f) de la Ley 19.880.

ser controvertidas las afirmaciones de la autoridad [...] Nada de lo cual sin embargo —como se ha venido explicando— ocurre en el caso de autos.³⁸

Esta sentencia desperdicia la oportunidad de profundizar sobre el contenido del estándar plenario a propósito del «derecho al recurso». Pero la opinión disidente es valiosa porque pone de relieve un lineamiento de interés: la potencial censura que puede recaer sobre el legislador en el caso de que omita en un proceso especial de reclamación, una adecuada arquitectura del contradictorio, en particular si ese déficit incide en el trámite de prueba necesario para desvirtuar los hechos basales de la decisión administrativa (Conget Morral, 2015: 395).

Por su parte, en las sentencias de los Tribunales Ordinarios de Justicia, el panorama presenta algún matiz. La Corte Suprema, sin entrar mayormente en el análisis de los componentes del derecho al debido proceso, pero sí delineando el rol que le correspondería en el campo de la revisión jurisdiccional de las sanciones administrativas, ha entendido que el estándar de la revisión que puede emplear en estos asuntos le permite conocer de los puntos de hecho y de derecho envueltos en dichas controversias. Reafirma así el tribunal supremo su facultad para extenderse a la reforma y en su caso a la sustitución, mediante su enmienda, ajuste o modificación, de las sanciones determinadas en sede administrativa en armonía con la doctrina del recurso plenario.³⁹ En este rubro la decisión suprema de referencia es el asunto *Materiales de Embalaje S.A.* (sentencia de la Corte Suprema, rol 1534-2015, 25 de junio de 2015). En este caso, recaído en la revisión de un acto emanado de la autoridad sanitaria conforme a las normas del código del ramo, aclara en relación al régimen que regula la impugnación de las sanciones impuestas en el sumario sanitario que:

No existe en él limitación a las facultades jurisdiccionales que tienen los tribunales de justicia para revisar, por la vía de la reclamación, las sanciones que imponga la autoridad sanitaria, sea en cuanto a su procedencia, sea en cuanto a su entidad o monto (considerando tercero).

Y añade:

Se puede reclamar tanto de la procedencia de las mismas como de la cuantía de ellas. Si se otorga a los tribunales la facultad de revisión de la sanción impuesta, que constituye lo más, tienen entonces la facultad de examinar el monto, que es lo menos (considerando tercero).

El criterio de esta sentencia es precisamente que la necesidad de adecuación de los

38. Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 1838-10, voto de minoría, considerandos octavo y noveno.

39. Sentencia del caso *LG Electrónica*, Corte Suprema, rol 5204-15, 28 julio de 2015, considerando séptimo: «Que de esta manera el monto de la multa impuesta por los jurisdiccentes no se condice con la entidad y particularidades propias de la infracción acreditada y sus circunstancias, ya detalladas, razón por la cual, en concepto de esta Corte, se torna indispensable ajustar su cuantía, a fin de hacerla más condigna con semejantes anomalías, en la forma que se dirá a continuación».

hechos a la sanción determinada en sede gubernativa es lo que justifica la vía de reclamo contencioso administrativa especial, de modo que no puede excluirse del campo soberano del oficio del juez la regulación de su ajuste y extensión.⁴⁰

Conclusiones

El cuadro legislativo actual de los procesos generales y especiales de impugnación contencioso-administrativa, para la generalidad de los actos gubernativos, incluyendo la revisión sancionatoria, evidencia un régimen de arquitectura heterogénea, disgregada e inorgánica. Se trata de un panorama que resulta difícil de armonizar con las exigencias mínimas que impone el diseño de una Justicia Administrativa en forma para un Estado de derecho en el umbral del siglo XXI.

Si bien innovaciones recientes han intentado paliar las carencias apuntadas mediante la creación de jurisdicciones especializadas en ámbitos regulatorios específicos, ello en realidad consolida este criticable diagnóstico. Esta desordenada estructuración de los procesos contenciosos especiales configura una práctica que pone en riesgo una visión extendida del control judicial de las sanciones del ejecutivo. Además, acentúa los privilegios y ventajas que ciertas sedes pueden garantizar a algunos justiciables en desmedro de otros que solo deben conformarse con un estándar de acceso a una justicia aproximativa y no especializada.

En el campo de las reclamaciones judiciales contra los actos sancionatorios de la Administración, este desolador marco no resulta muy distinto. La literatura especializada coincide en las falencias e insuficiencias que evidencia el diseño de los contenciosos de revisión de la actividad represiva de las agencias estatales. Estos procesos tienden a configurarse bajo el prisma del control jerárquico, siguiendo el modelo de la apelación

40. Sentencia de la Corte Suprema, rol 1534-2015, 2015, considerandos cuarto y quinto: «Cuarto: Si una norma punitiva establece límites entre un mínimo y un máximo de sanción, la impugnación que se formule no puede excluir, sin que medie disposición legal expresa, la regulación de su extensión, pues de lo contrario dicha graduación solo quedaría al arbitrio de la autoridad administrativa. Quinto: Que, por lo demás, la necesidad de que todo castigo sea adecuado y racional es precisamente el fundamento de los reclamos que concede la legislación, desde que no solo se puede incurrir en un acto injusto e ilegal con la imposición de una sanción, sino también en la determinación de su envergadura, de manera que corresponde a los tribunales cautelar la equidad con que se aplican especialmente las normas que tienen carácter represivo o castigador». No obstante, la propia Corte ha matizado este temperamento en otros fallos enunciando ciertos límites en el despliegue de esta labor de control y reforma de sanciones. Ellos expresan un criterio de deferencia que reconoce el tribunal supremo a la autoridad ejecutiva en esta materia. En esta línea y conforme al estándar de los reclamos de ilegalidad la corte ha indicado que el juez no puede rebajar una multa si no se acredita precisamente y en primer lugar la ilegalidad de la sanción impuesta (sentencia de la Corte Suprema, rol 21814-2017, 2017, considerandos noveno y décimo primero). Igualmente ha puntualizado que la judicatura no puede reformar la multa determinada en sede gubernativa si se obra al margen de los antecedentes del procedimiento administrativo o sobre la base de nuevas valoraciones o consideraciones de mérito respecto de los extremos de la sanción aplicada (sentencia de la Corte Suprema, rol 38591-2017, 2018, considerandos décimo y undécimo). El punto de la corte es correcto y asume que el control ejercitado presupone siempre una censura desde la óptica de la legalidad.

civil. Se reduce el oficio del juez a constituirse en una segunda instancia generalista y simplemente revisora de la legalidad de lo obrado por la autoridad administrativa. Con ello se minimiza la condición de auténticos procesos jurisdiccionales que deben propiciar estos remedios jurídicos. Muchos de los reclamos no dan lugar a un auténtico litigio que habilite a los jueces a ventilar amplia y técnicamente tanto la prueba de los hechos como la discusión sobre el derecho aplicable a la controversia. De esta manera, el legislador resigna su deber constitucional de proveerles una estructura jurídica acorde con el principio del contradictorio y la garantía de la prueba, componentes de todo justo y racional procedimiento, particularmente en entornos de creciente complejidad técnica.

Los procesos de reclamación contenciosa de las sanciones administrativas deben responder al estándar de control propio de las acciones de plena jurisdicción. Esta es la solución más acorde con el derecho a una tutela judicial efectiva y la exigencia del debido proceso contemplado en la Constitución. Este criterio obliga a que la justicia y racionalidad del diseño procedimental posibilite el análisis de fondo sobre las circunstancias concretas de los hechos que configuran la infracción, su calificación jurídica, incluyendo la individualización de la sanción, su delimitación, su cuantía, la aplicación de causales absolutorias, justificantes, atenuantes o extintivas de la responsabilidad del afectado, si ello procediere.

La doctrina del recurso de plena jurisdicción, componente del proceso equitativo, tesis sostenida por el Tribunal de Estrasburgo en el sistema europeo de derechos humanos, configura un criterio apropiado para justificar un diseño legislativo idóneo y unitario de las acciones y procesos para el juzgamiento de la actuación punitiva de la Administración. Según este criterio, toda habilitación de potestad sancionadora a los órganos y entidades regulatorias debe asegurar siempre la existencia de un «recurso plenario» que permita al órgano judicial controlar extensivamente esas actuaciones, incluida la adecuación entre la gravedad de la sanción administrativa y la infracción que la ha motivado. Según este estándar, el juez siempre «debe poder reformar en todos sus puntos, de hecho como de derecho» la decisión administrativa (Sentencia del caso *Schmautzer*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 23 de octubre de 1995) por la Administración.

Si bien en nuestro entorno jurídico la jurisprudencia constitucional no ha llegado a afirmar al estándar plenario como un componente constitucional del derecho al debido proceso, algunas decisiones de la Corte Suprema evidencian que el entendimiento por ese alto tribunal de la extensión de la labor judicial en la revisión administrativa le permite conocer ampliamente de los puntos de hecho y de derecho envueltos en dichos contenciosos. Confirma esa jurisprudencia que los tribunales pueden extender su imperio a la reforma y en su caso a la sustitución, mediante su enmienda, ajuste o modificación, de las sanciones determinadas en sede administrativa, lo que guarda armonía con la doctrina del recurso plenario.

Todos los planteamientos transcritos sobre la doctrina del recurso plenario deberían delinear un estándar específico para dar unidad a la grosera dispersión de procesos

especiales de impugnación administrativa que prevalece en nuestro régimen jurídico de revisión de sanciones, así como de otros asuntos contencioso-administrativos. Ello permitirá valorar, caso a caso, desde la óptica constitucional, si el dilatado elenco de esos remedios procesales logra cumplir con aquel umbral de justicia y racionalidad que exige la garantía constitucional del debido proceso.

Referencias

- ARÓSTICA MALDONADO, Iván (2008). «Los contenciosos administrativos especiales en la legislación chilena: Una visión crítica a la luz de la Constitución». *Ius Publicum*, 20: 85-103.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2010a). «Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos: ¿Qué queda de la nulidad de derecho público?». *Revista de Derecho (Valdivia)*, 23 (1): 103-123. DOI: 10.4067/S0718-09502010000100005.
- . (2010b). *Derecho administrativo general*. Santiago: Legal Publishing.
- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés (2011). «Análisis crítico de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho a la tutela judicial». *Revista Chilena de Derecho*, 38 (2): 311-337. DOI: 10.4067/S0718-34372011000200006.
- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés e Iván Hunter Ampuero (2017). *Contencioso administrativo ambiental*. Santiago: Librotecnia.
- CANE, Peter (2016). *Controlling administrative power: An historical comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CARMONA SANTANDER, Carlos (2005). «El contencioso administrativo entre 1990-2003». En Juan Carlos Ferrada Bórquez (coordinador), *La Justicia administrativa*. Santiago: Lexis Nexis.
- CONGET MORRAL, Josefa (2015). «La prueba como garantía mínima dentro del debido proceso: Análisis jurisprudencial del Tribunal Constitucional». Memoria de prueba, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- CORDERO VEGA, Luis (2005). «Entre la deferencia, los estándares de control judicial y los procedimientos administrativos: Comentarios a las sentencias sobre el caso *Celco*». *Revista de Derecho Público*, 67: 443-453.
- . (2015). *Lecciones de derecho administrativo*. Santiago: Thomson Reuters.
- ENDICOTT, Timothy (2018). *Administrative law*. Glasgow: Oxford University Press.
- FARRAN MARTÍNEZ, Ángelo (2017). «Lo contencioso administrativo y los Tribunales Ordinarios de Justicia bajo la Constitución de 1925: Una revisión desde la jurisprudencia». Memoria de prueba, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2005). «El recurso de protección como mecanismo de control contencioso administrativo». En Juan Carlos Ferrada Bórquez (coordinador), *La justicia administrativa*. Santiago: Lexis Nexis.
- . (2011a). «Los tribunales que ejercen la justicia administrativa en el derecho chileno». En Jaime Arancibia Mattar, José Ignacio Martínez Estay y Alejandro Romero Seguel (coordinadores), *Litigación pública*. Santiago: Abeledo Perrot.

- . (2011b). «Los procesos administrativos en el derecho chileno». *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 36: 251-277. DOI: 10.4067/S0718-68512011000100007.
- . (2014). «La articulación de las potestades administrativas y jurisdiccionales en la aplicación de sanciones administrativas en derecho chileno: Poderes distintos, pero complementarios». En Jaime Arancibia Mattar y Pablo Alarcón Jaña (coordinadores), *Sanciones administrativas*. Santiago: Thomson Reuters.
- . (2016). «La clasificación de los recursos o acciones contencioso administrativas en el derecho administrativo chileno: La influencia de la doctrina francesa en nuestro derecho y su aplicación jurisprudencial». En Juan Carlos Ferrada Bórquez, Jorge Bermúdez Soto y Osvaldo Urrutia Silva (editores), *Doctrina y enseñanza del derecho administrativo chileno: Estudios en homenaje a Pedro Pierry Arrau*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos y Andrés Bordalí Salamanca (2008). «El recurso de protección como mecanismo de control contencioso administrativo». En Juan Carlos Ferrada Bórquez y Andrés Bordalí Salamanca, *Estudios de justicia administrativa*. Santiago: Lexis Nexis.
- GUERRA, José Guillermo (1929). *La Constitución de 1925*. Santiago: Imprenta Balcells y Co.
- GUILLOF TITIUN, Matías (2017). «Pedro Pierry y la gramática del control de los actos de la autoridad ambiental». En Matías Guillof Titiun, Jorge Bermúdez Soto y Osvaldo Urrutia Silva (editores), *Doctrina y enseñanza del derecho administrativo chileno: Estudios en homenaje a Pedro Pierry Arrau*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- HUNTER AMPUERO, Iván (2015). «La carga de la prueba en el contencioso-ambiental chileno: Notas a propósito de la Ley de Tribunales Ambientales». *Revista Chilena de Derecho*, 42 (2): 649-669. DOI: 10.4067/S0718-34372015000200011.
- MODERNE, Franck (1997). «Le pouvoir de sanction administrative a confluent du droit interne et droits européennes». *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, 1997: 1-43.
- MORENO TRAPIELLA, Prudencio (2008). «El control judicial de las sanciones administrativas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)». *Documentación Administrativa*, 280-281: 323-358. DOI: 10.24965/da.voi280-281.9611.
- NORIEGA OLIVARES, Camila y Valentina Santibáñez Gómez (2017). «Medidas cautelares en la jurisdicción contencioso-administrativa chilena». Memoria de prueba, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- OSORIO VARGAS, Cristóbal (2016). *Manual de procedimiento administrativo sancionador: Parte general*. Santiago: Thomson Reuters.
- PANTOJA BAUZÁ, Rolando (2001). *La jurisdicción contencioso-administrativa: Decisiones legislativas al año 2001*. Santiago: Fundación Facultad de Derecho Universidad de Chile.

- PIERRY ARRAU, Pedro (1976). «Otros aspectos de lo contencioso-administrativo». En *Lo contencioso administrativo*. Valparaíso: Editorial Universidad Católica de Valparaíso.
- . (1979). «Notas en torno a la competencia de los tribunales ordinarios para conocer de la actividad administrativa». *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 3: 161-174. Disponible en <http://bit.ly/2Q5OWQ7>.
- . (1984). «El control de la discrecionalidad administrativa». *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 8: 161-183. Disponible en <http://bit.ly/2Q5CBep>.
- POBLETE ITURRATE, Orlando (2016). «Procedimiento administrativo sancionador y enjuiciamiento posterior de la Administración». En Jaime Arancibia Mattar y Alejandro Romero Seguel (coordinadores), *La prueba en la litigación pública*. Santiago: Librotecnia.
- RIVERO, Jean y Jean Waline (2002). *Droit administratif*. París: Dalloz.
- SAAVEDRA FERNÁNDEZ, Rubén (2011). *Discrecionalidad administrativa*. Santiago: Abeledo Perrot.
- VALDIVIA OLIVARES, José Miguel (2017). «Reflexiones sobre las acciones en derecho administrativo». En Adrián Schopf Olea y Juan Carlos Marín González (coordinadores), *Libro homenaje al profesor Enrique Barros*. Santiago: Thomson Reuters.
- VEDEL, Georges (1966). *Cours de droit administratif*. París: Les Cours de Droit.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2014). «El nuevo paradigma de jurisdicción administrativa pluriforme e hiperespecializada: Crónica de una espera, como la de Godot». *Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales*, 2014: 269-292.

Sobre el autor

JAIME JARA SCHNETTLER es abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Diplomado y magíster en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ejerce actualmente como profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

REVISTA DE DERECHO PÚBLICO

La *Revista de Derecho Público* es publicada, desde 1963, dos veces al año por el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su propósito es la difusión de los avances del derecho público nacional e internacional y la socialización de artículos de investigación inéditos tanto de la comunidad académicas nacional e internacional.

DIRECTORA

Ana María García Barzelatto

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Felipe Peroti Díaz
(fperoti@derecho.uchile.cl)

SITIO WEB

revistaderechopublico.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

publico@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.cl).