

Idoneidad y pertinencia del recurso de queja en contra de las decisiones de los procedimientos contencioso-administrativos

Suitability and relevance of the complaint appeal against the decisions of contentious-administrative proceedings

Tomás Valenzuela Zañartu*
Matías Villarroel Flores**

El trabajo se centra en el análisis del recurso de queja como mecanismo de impugnación de las sentencias pronunciadas en los procedimientos contencioso-administrativos en que el legislador ha vedado la posibilidad de recurrir en contra de dicha decisión, o en aquellos que se nada dice al respecto. Pese a que el mencionado recurso es el comúnmente utilizado para tales efectos en la práctica, se estima que no es el medio más idóneo y pertinente de impugnación, debido a su finalidad eminentemente disciplinaria, su causal de procedencia y el propósito que por medio de él pretende alcanzar la Corte Suprema, la uniformidad y correcta aplicación del derecho administrativo y el resguardo del derecho al recurso judicial como garantía del derecho a un racional y justo procedimiento. Por ello, se sostiene que sería más idónea y adecuada la procedencia del recurso de casación en el fondo en contra de las decisiones pronunciadas en los contenciosos.

Palabras clave: Recurso de queja, recurso de casación, procedimientos contencioso-administrativos, tribunales administrativos especiales.

Introducción

La justicia administrativa es una de las materias en que el derecho administrativo chileno ha presentado dificultades y controversias, principalmente debido a la inexistencia de

This paper focuses on the analysis of the appeal of complaint as a mechanism to challenge the sentences pronounced in administrative contentious proceedings in which the legislator has forbidden the possibility of appealing against such decision, or in those where nothing is said in this regard. Although the aforementioned recourse is commonly used for such purposes in practice, it is considered that it is not the most suitable and pertinent means of challenge, due to its eminently disciplinary purpose, its grounds for proceeding and the purpose that the Supreme Court intends to achieve through it, the uniformity and correct application of administrative law and the safeguarding of the right to judicial recourse as a guarantee of the right to a rational and fair procedure. Therefore, it is argued that it would be more appropriate and adequate to proceed with the appeal on the merits against the decisions pronounced in the contentious proceedings.

Keywords: Complaint appeal, cassation appeal, contentious-administrative procedures, special administrative courts.

tribunales contencioso-administrativos generales, siendo los tribunales ordinarios y especiales pertenecientes al Poder Judicial, generalmente, los llamados a conocer de estos asuntos. No obstante, en las últimas décadas se han creado una serie de tribunales contencioso-administrativos especiales en materias de alta relevancia técnica y/o económica. Sumado a lo anterior, también debe mencionarse el rol que en la materia ha asumido la Contraloría General de la República, y que ha llevado a algunos autores a afirmar que nos encontraríamos ante un órgano de jurisdicción contencioso-administrativa¹.

De esta manera, y conforme a lo antes descrito, en Chile existiría un sistema mixto de

* Abogado. Magíster en Derecho Administrativo con mención en Litigación Pública, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Finis Terrae. Dirección postal: Pedro de Valdivia 1509, Providencia, Santiago, Chile. Correo electrónico: tvalenzuelaz@uft.edu. ORCID ID. 0009-0005-2748-7888.

** Abogado. Magíster en Derecho Administrativo con mención en Litigación Pública, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Profesor de la Facultad de Derecho y Humanidades, Universidad Central. Dirección postal: José Joaquín Vallejos 1260, San Miguel, Chile. Correo electrónico: matias.villarroel.f@mail.pucv.cl. ORCID ID. 0000-0001-9486-9089.

justicia administrativa², en el que coexisten tribunales ordinarios y especiales pertenecientes al Poder Judicial, y tribunales administrativos especializados. Este sistema se caracteriza por su complejidad y heterogeneidad, estando conformado por una multiplicidad de órganos competentes para resolver las contiendas administrativas que en él se susciten³, y también por un gran número de procedimientos. Todo ello, como algunos autores sostienen, ha traído como consecuencia que en Chile contemos con un sistema atomizado de acciones destinadas a la resolución de las controversias públicas⁴.

Ya habiendo mencionado a grandes rasgos en los párrafos precedentes las particularidades que presenta la justicia administrativa de nuestro país, hay que mencionar que los procedimientos contencioso-administrativos tienen como objeto solicitar que la jurisdicción controle una conducta de la administración, y que la sentencia que en ellos se dicte puede o no ser susceptible de revisión por parte de otro órgano jurisdiccional, lo que debido al sinnúmero de tribunales y procedimientos existentes, ha de ser determinado caso a caso a través del estudio de la normativa aplicable.

La imposibilidad de revisión judicial de la sentencia dictada en marco de un procedimiento contencioso-administrativo ha sido altamente controvertida por la doctrina⁵ y por la jurisprudencia, teniendo en consideración de que derecho al recurso judicial constituye parte integrante de las garantías de un racional y justo proceso⁶, o del derecho a la tutela judicial efectiva, dependiendo de la postura que al respecto se adopte⁷.

² Ferrada 2020, 56.

³ Ferrada 2020, 45.

⁴ Cordero Vega 2012, 3 ; y Cordero Vega 2020, 2.

⁵ Uno de los mayores críticos del empleo por parte del legislador de la fórmula "y en su contra no procederá recurso alguno", ha sido Soto Kloss, quien afirma que "cuando se entrega la impugnación del acto administrativo al juez letrado de mayor cuantía, se impide la doble instancia al establecer que no procede recurso alguno en contra de su sentencia, y el conocimiento del asunto se traduce en forma breve y sumaria. Ello implica, por una parte, desconocer potestades de la suprema jurisdicción, a quien por ley no cabe (sin caer en la inconstitucionalidad) reducir sus atribuciones de jerarca máximo del Poder Judicial, y como tal superintendente de todos los tribunales de la Nación...". Soto Kloss 2012, 670.

⁶ Al respecto véase a Navarro 2022, 1 y 2.

⁷ En relación a la distinción entre debido proceso y tutela judicial efectiva, y las garantías integrantes de cada uno de ellos, véase a García y Contreras 2013, 236-244; y Carbonell y Letelier 2020, 369-374.

Sobre la problemática descrita en el párrafo anterior el Tribunal Constitucional ha expresado que:

(...) la fórmula en su contra no procederá recurso alguno, dentro del marco jurídico procesal reseñado, constituye una ley prohibitiva que priva a las partes de los medios de defensa que –por contraste– se encuentran reconocidos en el ordenamiento general y practicados en el ejercicio inveterado del foro⁸.

Por su parte la Corte Suprema ha señalado –a propósito de un informe a emitido respecto del proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.995–, que la imposibilidad de recurrir respecto de la decisión del órgano judicial que conoce en primera instancia del contencioso-administrativo (vía reclamación):

(...) afecta directamente el debido proceso, garantizado en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, lo que implicaría dejar desprovista la decisión emitida de una revisión ordinaria, imponiendo a las partes el uso de la vía extraordinaria del recurso de queja, resorte excepcional que solamente corrige las faltas o abusos graves de los magistrados, afectando con ello la garantía ya mencionada⁹.

Con todo, y sin entrar en mayores detalles, deben mencionarse dos aspectos en relación al derecho al recurso que resultan del todo pertinentes para el análisis del asunto que nos convoca. En primer término, y como señalan Carbonell y Letelier, debe tenerse presente que el derecho al recurso no conduce necesariamente a una doble instancia (no implica necesariamente un derecho al recurso de apelación), y que, salvo en material procesal penal, no existiría un derecho general al recurso aplicable a todo proceso, ya sea que derive de la Constitución Política, o de los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes¹⁰. Compartimos la posición de los citados autores en orden a que la decisión del legislador de contemplar o no medios de impugnación en un procedimiento judicial depende de diversos factores, tales como, la intensidad y el tipo de revisión, la eficiencia y coherencia con el proceso a revisar, su calidad y, por último, las consideraciones respecto del

⁸ *Mobiliaria e Inversiones J. T. Diego Limitada*, y *Andrés Eduardo Gutiérrez Gutiérrez* (2020), c. 6°; y Sentencia TC Rol N° 11.824 (2021), c. 47°.

⁹ Corte Suprema 2015, 10.

¹⁰ Carbonell y Letelier 2020, 373.

objetivo del proceso de revisión que busca asegurar la forma óptima de hacerlo¹¹.

La reflexión antes mencionada resulta de todo atingente a la hora de determinar la idoneidad y conveniencia de la procedencia del recurso de queja en contra de la resolución judicial que resuelve un procedimiento contencioso-administrativo, ya sea en presencia de texto expreso de la ley, o ante el silencio del legislador respecto de su impugnación.

Los supuestos en que el legislador ha vedado la posibilidad de recurrir en contra de la sentencia pronunciada en un contencioso-administrativo, pueden identificarse con la utilización de la fórmula "en su contra no procederá recurso alguno" u otra análoga, o también puede ocurrir que la ley también guarde silencio absoluto respecto de la procedencia de recursos en su contra. En ambas situaciones la Corte Suprema, cada vez con mayor frecuencia, ha estimado que resultaría procedente el recurso de queja, criterio judicial cuya pertinencia pretendemos evaluar, teniendo como primordial punto de análisis, si la decisión judicial a revisar proviene de un tribunal perteneciente al poder judicial, ya sea ordinario o especial, o si fue pronunciada por tribunal administrativo especializado.

De tal manera, resulta relevante estudiar y revisar la conveniencia de regular un procedimiento contencioso-administrativo, limitando expresamente la posibilidad de recurrir en contra de la sentencia definitiva que resuelve la acción interpuesta por los litigantes, o guardando silencio sobre la procedencia de un recurso para que esta sea debidamente revisada por otro órgano jurisdiccional.

Para los efectos del presente estudio se realizó un análisis dogmático sobre los recursos de casación y de queja para, posteriormente, indagar a través de los principales buscadores jurídicos legislación administrativa que utilizara la expresión "no procederá recurso alguno", y sentencias de recursos de queja, para poder identificar los procesos contencioso-administrativos en que fuera procedente dicho recurso.

Por ello, el presente artículo tiene por objeto realizar un análisis comparativo entre el recurso de queja y el recurso de casación (1); identificar los procedimientos contencioso-administrativos en que, pese a la omisión o prohibición normativa de recurrir en contra de su decisión definitiva, sería procedente el

recurso de queja, ya sea que tales sentencias sean adoptadas por tribunales ordinarios o especiales pertenecientes al Poder Judicial, o por tribunales administrativos especializados (2); para luego determinar el objetivo tenido a la vista por el legislador al establecer la improcedencia de recursos, o al no establecer la procedencia de recursos alguno en contra de dichas resoluciones (3); y finalizaremos con nuestras conclusiones en torno a las temáticas analizadas (4).

I. Análisis comparativo de los recursos de queja y de casación

Para poder abordar adecuadamente el asunto en estudio, es necesario poder determinar las principales diferencias entre el recurso de queja y el recurso de casación, en particular el recurso de casación en el fondo, por cuanto es este el que busca controlar la sustancia de la decisión del tribunal cuya sentencia se revisa.

En este sentido, la doctrina ha definido la casación en el fondo como "recurso extraordinario que la ley concede a la parte agraviada, con ciertas resoluciones judiciales, para obtener la invalidación de estas cuando han sido pronunciadas con infracción de ley, y esta infracción ha influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo"¹². Por su parte el recurso de queja ha sido conceptualizado como "el medio que la ley franquea a las partes agraviadas por una resolución judicial abusiva, en contra de la cual no procede ningún recurso, para que se la deje sin efecto o se la enmiende"¹³.

En cuanto a las causales de procedencia de cada uno de estos recursos, señala el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil que procede casación en el fondo en contra de sentencias "siempre que se hayan pronunciado con infracción de ley y esta infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo de la sentencia". Por su parte, el artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales dispone que la queja "tiene por exclusiva finalidad corregir las faltas o abusos graves cometidos en la dictación de resoluciones de carácter jurisdiccional".

Lo anteriormente expuesto ya nos adelanta la diversa finalidad que persiguen ambos recursos. Se ha dicho que el recurso de casación tiene por objetivo "uniformar la norma jurídica en lo que respecta a su interpretación, favoreciendo así la 'defensa del derecho obje-

¹¹ Carbonell y Letelier 2020, 373 y 374.

¹² Alessandri 1937, 101.

¹³ Casarino 2007, 169.

tivo' y la garantía de los valores de la igualdad ante la ley y de la seguridad jurídica"¹⁴. Por su parte, el recurso de queja es "de naturaleza disciplinaria, con un componente jurisdiccional que es limitado y excepcional"¹⁵, lo que se expresa en que "se interpone en contra de una persona y no en contra de una resolución"¹⁶, mientras que su componente jurisdiccional se desprende de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 545 del Código Orgánico de Tribunales, en que se regula el contenido del fallo que acoge un recurso de queja, ordenando "determinar las medidas conducentes a remediar tal falta o abuso".

Otra diferencia relevante entre ambos recursos se encuentra en las resoluciones en contra de las cuales son procedentes. Así, el citado artículo 545 del Código Orgánico, señala que el recurso de queja sólo procede cuando la falta o abuso "se cometa en sentencia interlocutoria que ponga fin al juicio o haga imposible su continuación o definitiva, y que no sean susceptibles de recurso alguno, ordinario o extraordinario". En cambio el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil hace procedente el recurso de casación en el fondo en contra de "sentencias interlocutorias inapelables cuando ponen término al juicio o hacen imposible su continuación, dictadas por Cortes de Apelaciones".

De tal forma, examinando la causal que hace procedente el recurso de queja, es posible concluir que presenta importantes restricciones, pues no basta una falta o abuso, sino que se exige que esta sea grave. En cuanto al significado de la gravedad, la jurisprudencia del máximo tribunal ha entendido que aquella concurre cuando "se está en presencia de errores, omisiones o defectos, manifiestos, flagrantes, que por su alcance y connotación no se compadecen con los contenidos inherentes a la función jurisdiccional"¹⁷, mientras que la doctrina señala que ello consiste en que el juez "comete un error, abusa de su autoridad o quebranta alguna de sus obligaciones, de una forma tan relevante, que termina influyendo sustancialmente su decisión, y cometiendo con ello una injusticia"¹⁸.

Las diferencias se ven reforzadas a partir de las modificaciones que se introdujeron a ambos recursos en el año 1995, mediante la

Ley N° 19.374, por la cual se procuró "desformalizar la casación y restringir el recurso de queja, limitando la facultad del Máximo Tribunal de considerar las premisas fácticas de la decisión judicial a través de la vía antaño más simple: el recurso de queja"¹⁹.

Sin embargo, a pesar de la mencionada limitación del recurso de queja, se mantuvieron procesos en que se limitó la procedencia de recursos, haciendo de esta manera solo procedente el recurso de queja, pues se señala que en contra de una sentencia "no procederá recurso alguno" o alguna expresión similar, lo que también es bastante frecuente en el caso de procesos contencioso-administrativos, como se expondrá más adelante. Además, debe mencionarse que la Corte Suprema considera que ante la concurrencia de tal hipótesis, no resulta procedente la interposición de otros recursos, declarando inadmisibile el recurso de casación en el fondo presentado en contra de una sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que resolvió un contencioso²⁰.

II. Contencioso-administrativos en que, existiendo una omisión o prohibición normativa de recurrir en contra de su decisión definitiva, sería procedente el recurso de queja

A continuación, se identificarán algunos procedimientos contencioso-administrativos, en los cuales existe una omisión o prohibición expresa por parte del legislador respecto de la posibilidad de recurrir en contra de la sentencia definitiva que en ellos se adopte, y en los cuales sería procedente el recurso de queja, y que serán sistematizados en la siguiente tabla:

¹⁴ Onfray 2022, 152.

¹⁵ Allende 2019, 12.

¹⁶ Allende 2019, 16.

¹⁷ Collao (2018), c 4°.

¹⁸ Allende 2019, 21.

¹⁹ Onfray 2022, 142.

²⁰ *Pharmamerica Ltda. con Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios* (2017), c. 2°. Se trata de un recurso de casación en el fondo presentado en contra de una sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago que resolvió el recurso de reclamación contemplado en el anterior artículo 26 de la Ley N° 19.886.

"No procede recurso alguno" en contra de sentencia de ICA	"No procede recurso alguno" en contra de resolución de tribunal administrativo especial	"No procede recurso alguno" en contra de resolución de tribunales no superiores	Nada se dice de la procedencia de recursos
Artículo 30 inciso 4°, del artículo 1° de la ley N° 20.285 (Transparencia)	Artículo 13 de la Ley N° 18.460 (Tribunal Calificador de Elecciones)	Artículo 4° de la ley N° 4.541 (Dirección General de Estadísticas / Instituto Nacional de Estadísticas) – Juzgado de Letras correspondiente al domicilio del multado	Artículo 127 Decreto N° 2.421 de 1964 del Ministerio de Hacienda (Juicio de Cuentas)
Artículo 26 quinquies inciso 3°, de la Ley N° 19.886 (Compras públicas)	Artículo 39, letra h), inciso 3°, del D.F.L. N° 1 de 2004, del Ministerio de Economía (Tribunal de Defensa de la Libre Competencia por solicitudes de información de la Fiscalía Nacional Económica)	Artículo 7°, inciso 6°, del Decreto Ley N° 3.557, de 1981, del Ministerio de Agricultura (Control Obligatorio de Plagas Servicio Agrícola y Ganadero) – Juzgado de Letras (artículo 45)	Artículo 51 Ley N° 21.091 (Superintendencia de Educación Superior)
Artículo 2, inciso 6°, de la Ley N° 18.838 (Concesión Consejo Nacional de Televisión)		Artículo 341, inciso 2°, de la Ley N° 20.720 (Sanciones Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento) – Juzgado de Letras	Artículo 151 D.F.L. N° 1 de 2006 (Reclamo de Ilegalidad Municipal)
Artículo 19, inciso 2°, de la Ley N° 19.799 (Firma electrónica)		Artículo 63, inciso 1°, de la Ley N° 18.455 (Sanciones Servicio Agrícola y Ganadero por producción, elaboración y comercialización de alcoholes) – Juzgado de Letras	
Artículo 11, inciso 3°, de la Ley N° 20.378 (Subsidio al Transporte Público)		Artículo 17, inciso 3°, Ley N° 18.755 (Sanciones Servicio Agrícola y Ganadero) – Juzgado de Letras	
Artículo 58, inciso 3°, de la Ley N° 16.395 (Superintendencia de Seguridad Social)			
Artículo 32, inciso 5°, de la Ley N° 18.902 (Superintendencia de Servicios Sanitarios)			
Artículo 27 bis, inciso 5°, de la Ley N° 19.995 (Permisos Superintendencia de Casinos)			
Artículo 39, letra n), inciso 7°, del D.F.L. N° 1 de 2004, del Ministerio de Economía (Medidas intrusivas de la Fiscalía Nacional Económica)			
Artículo 3°, inciso 4°, de la Ley N° 16.741 (Población en situación irregular)			
Artículo 38 de la Ley N° 18.287 (Juzgados de Policía Local)			

Fuente: elaboración propia.

Respecto del primer supuesto, es decir, aquellos casos en que la ley ha señalado que no procede recurso alguno en contra la sentencia del contencioso, y en los cuales sería procedente el recurso de queja, pueden observarse fallos de la Corte Suprema en que, pese a rechazarse tal recurso, por no configurarse la causal que lo hace procedente, esto es, la existencia de una falta o abuso grave en la dictación de una resolución de carácter jurisdiccional, si existe una infracción de ley en la cual se sustenta dicho recurso, el máximo tribunal haciendo uso de sus facultades de revisión de oficio igualmente ha dejado sin efecto las decisiones del contencioso-administrativo, acogiendo la reclamación que previamente mediante la resolución impugnada se rechazó²¹.

Además, cabe mencionar que respecto de las sentencias que se dictan en el procedimiento de reclamación de las sanciones impuestas por la Superintendencia de Educación Superior, no se contempla recurso alguno. Llama la atención que se trate de una sentencia definitiva inapelable dictada por una Corte de Apelaciones, lo que haría procedente el recurso de casación, no obstante podemos encontrar una sentencia de la Corte Suprema que acoge un recurso de queja presentado en dicho procedimiento²², acogiendo la tesis de los quejosos en el sentido de que esta reclamación se conoce en única instancia. En este orden, sería una situación similar o equivalente a la del reclamo de ilegalidad municipal, respecto del cual no parece haber discusión sobre la procedencia del recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia, pues según la Corte Suprema, por regla general ella no es un tribunal de apelación²³.

III. Intención del legislador tras la veda del derecho al recurso en ciertos procedimientos contencioso-administrativos

Como se ha mencionado, los casos en que se ha vedado la posibilidad de recurrir en contra de las sentencias dictadas en un contencioso-administrativo suelen identificarse con la

utilización por parte del legislador de la frase “en su contra no procederá recurso alguno” u otra equivalente, o por la omisión normativa respecto la posibilidad interponer recursos respecto de dicha decisión.

En el caso de las sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales administrativos especializados tal determinación no es baladí, sino que por el contrario, se trataría de una decisión clara y consciente por parte del legislador, quien ha tenido la intención de que la resolución del conflicto se radique de manera exclusiva en estos órganos jurisdiccionales especializados, sin perjuicio de ello, y tal como se vio en el apartado anterior, los casos en que el legislador se ha decantado por esta opción son escasos, como ocurre en el caso del TRICEL y de la FNE. Tal decisión normativa guarda coherencia con lo manifestado en la mayoría de los procesos de discusión de las leyes que han dado origen a los tribunales administrativos especializados en Chile, en orden a justificar la necesidad de crearlos por la mayor calificación técnica que tales tribunales tendrían –dada la complejidad de las materia que resuelven–, y la alta capacitación de las personas que los componen²⁴, ello aunque respecto de gran parte de las decisiones de tribunales administrativos especiales se contempla la posibilidad de reclamar judicialmente ante un órgano del poder judicial, es decir ante jueces generalistas, como sucede en materia de compras públicas de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 19.886.

Por esto, la procedencia del recurso de queja respecto de la sentencia dictada en un procedimiento contencioso-administrativo especial, estaría torciendo la voluntad y finalidad tenida a la vista por el legislador para esos procedimientos, en orden a que dichos asuntos sean resueltos única y definitivamente por órganos jurisdiccionales con mayor conocimiento técnico y más especializados. Teniendo en consideración, que el conocimiento técnico permitiría a estos órganos jurisdiccionales especializados “emular las capacidades administrativas y ejercer un mayor espacio de discreción”²⁵.

Esta tendencia jurisprudencial, puede significar que decisiones de alta complejidad, sean adoptadas o reemplazadas por tribunales que no cuentan con la especialización requerida, lo que en caso de que la sentencia recurrida de queja haya sido favorable al ciudadano,

²¹ Véase *Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas* (2023), c. 4°, y *Camila Sua Salas* (2024), c. 5° y 6°. Ambas sentencias refieren a recursos de queja presentados en contra de decisiones de la Corte de Apelaciones de Santiago que rechazaron reclamos de ilegalidad contemplados en el procedimiento contencioso-administrativo que regula el artículo 30 del artículo 1° de la Ley N° 20.285.

²² Al respecto, véase *Universidad de la República* (2022).

²³ Sobre el particular, véase *Cruz con Olavarría* (2021).

²⁴ Costa 2014, 156.

²⁵ Cordero y Tapia 2015, 29.

podría causar indefensión a la administración. Y en el supuesto de que la resolución recurrida haya sido favorable a la administración, la procedencia de la queja le sería perjudicial, pero se trataría de un caso en que ha de primar el derecho a la tutela judicial efectiva del ciudadano, conforme al cual este último siempre puede instar a la apertura de procedimientos de control jurisdiccional respecto de la resolución final que en el contencioso se dicte²⁶.

Ahora, tratándose del recurso de queja en contra de resoluciones de tribunales ordinarios o especiales pertenecientes al poder judicial, dicha intromisión encuentra dos justificaciones, por un lado, ya no nos encontraríamos ante el dilema de la deferencia técnica de los tribunales ordinarios respecto de los tribunales administrativos especializados, siendo totalmente atingente la intervención del órgano superior como una manifestación del derecho al recurso judicial, garantía integrante de un racional y justo procedimiento. Y por otra parte la intromisión vía queja se sustentaría en el rol unificador que, por medio de ese recurso, le compete a la Corte Suprema en lo que concierne a la correcta interpretación y aplicación del derecho administrativo, teniendo en consideración el atomizado sistema de acciones y tribunales especiales existente en el ordenamiento jurídico chileno²⁷, y el escaso y disperso desarrollo normativo que caracteriza al derecho administrativo chileno.

Los dos supuestos de procedencia del recurso de queja que han sido analizados forman parte de una discusión de larga data respecto de la extensión del control judicial de las decisiones de la administración, siendo el primero conciliable con la postura partidaria de una revisión jurisdiccional acotada por parte de los jueces, y de una actitud deferente de estos respecto de las medidas discrecionales y técnicas adoptadas por la administración²⁸. En este contexto, la judicatura administrativa especializada entregaría la confianza técnica adecuada para el control de las potestades exorbitantes de la administración, frente a la desconfianza en el empleo de potestades administrativas discrecionales, y de la adecuada suficiencia técnica de los jueces generalistas de ejercer un adecuado control de ellas²⁹.

Cualquiera sea la hipótesis ante la cual nos encontremos, creemos que la intromisión que vía recurso de queja ha realizado la Corte Suprema en los contencioso-administrativos en que está vedada la posibilidad de recurrir, o en aquellos en que el legislador nada dice sobre la recurribilidad de la decisión, es reflejo de la reticencia que el máximo tribunal ha manifestado en relación a los tribunales administrativos especializados no pertenecientes al poder judicial. Postura que se puede apreciar en diversos proyectos de ley que han regulado a dicha judicatura administrativa especializada, como el informe desfavorable que la Corte Suprema remitió a propósito de la creación de los tribunales ambientales, en que expuso:

...las condiciones en que el proyecto se propone, éste no responde a los estándares mínimos para denominar tribunales a los órganos que se pretende crear. Se trata, en opinión del Tribunal, de órganos administrativos y no jurisdiccionales, motivo por el cual se sugiere eliminar la expresión "tribunal"³⁰.

Cuestión casi idéntica ha señalado en relación al proyecto de ley que modernizó la Ley N° 19.886:

(...) debe recordarse la sostenida opinión que ha mantenido la Corte Suprema en torno a los tribunales especiales que se han ido creando fuera del Poder Judicial y el desmembramiento o atomización de la jurisdicción al que este fenómeno ha dado lugar. Al efecto, la posición de esta Corte Suprema ha sido la de instar por la unidad de la jurisdicción, que podría materializarse por la vía de incorporar dentro del Poder Judicial a todos aquellos órganos que ejercen jurisdicción, o bien, dotar de un mismo sistema de generación y estatuto a todo órgano con potestades jurisdiccionales, con el objetivo –en ambos casos– de resguardar la independencia que ha de caracterizar siempre a la función judicial³¹.

Conclusiones

De lo anteriormente expuesto, podemos extraer las siguientes conclusiones:

En Chile existe un sistema mixto de justicia administrativa, compuesto por una pluralidad de tribunales competentes en la materia,

²⁶ Valdivia 2018, 338.

²⁷ Cordero 2020; y Silva 2009, 280.

²⁸ Respecto de lo último, revítese a Valdivia 2018, 334-337.

²⁹ Cordero y Tapia 2015, 29.

³⁰ Corte Suprema 2012, 18.

³¹ Corte Suprema 2021, 18.

ya sean tribunales administrativos especializados, o tribunales ordinarios o especiales pertenecientes al Poder Judicial. Sumado a lo anterior, existe una diversidad de procedimientos contencioso-administrativos, pudiendo identificarse que en algunos de ellos el legislador ha vedado expresamente la posibilidad de recurrir en contra de su sentencia definitiva, o ha guardado un absoluto silencio respecto de su impugnabilidad. Lo anterior, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional analizada, es del todo reprochable, ya que el derecho al recurso judicial constituye una garantía integrante del derecho a un racional y justo procedimiento consagrado en el artículo 19, N° 3, de la Constitución Política. Por esto, cada vez con mayor frecuencia, ante tal prohibición u omisión legislativa, la Corte Suprema ha entrado a conocer y revisar las sentencias dictadas en los procedimientos contencioso-administrativos por medio del recurso de queja.

Se observan diferencias sustanciales entre el recurso de casación en el fondo y el recurso de queja, lo que se expresa en las causales que hacen procedentes estos recursos, y en las resoluciones recurribles, evidenciándose, además, la necesidad de un estándar de motivación mayor a la hora de interponerse el recurso de queja, a lo que se añade la obligación que tiene el tribunal que resuelve el recurso de dar cuenta del fallo para la imposición de una medida disciplinaria en contra de los jueces recurridos. Todo lo anterior, supone una desventaja para el quejoso, pues se enfrenta a mayores trabas al momento de optar por una de las herramientas con que cuenta para poder controlar las decisiones del contencioso cuando el legislador ha limitado de manera significativa la procedencia de recursos en contra de su sentencia definitiva, o cuando nada dice al respecto.

Existen numerosos casos en los que el legislador ha limitado expresamente la procedencia de recursos en contra de una sentencia que resuelve un litigio contencioso-administrativo, ello mediante el empleo de la fórmula "no procederá recurso alguno" u otra similar, ya sea en contra de las sentencias de las Cortes de Apelaciones, de los tribunales especiales, de tribunales no superiores, e incluso casos en que nada se dice sobre la procedencia de recursos en contra de dicho fallo.

Tratándose de sentencias pronunciadas por tribunales administrativos especializados, lo anterior es una decisión deliberada y consciente del legislador, quien ha querido que dichas decisiones se radiquen en órganos

jurisdiccionales técnicos y especializados, por tanto en tal caso la procedencia del recurso de queja iría en contra de tal intención, y en caso de tratarse de una sentencia favorable al ciudadano la interposición de ese recurso le podría causar indefensión. Ahora, tratándose de una decisión favorable a la administración, la intromisión vía queja tendría su sustento en el derecho a la tutela judicial efectiva que ha de resguardar al administrado. Situación diversa ocurre respecto de sentencias dictadas por tribunales ordinarios o especiales del poder judicial, no concurriendo el argumento de la diferencia técnica, sustentándose la procedencia del citado recurso en el derecho a la tutela judicial efectiva, y en el rol unificador que respecto al derecho administrativo le corresponde a la Corte Suprema por medio del mencionado recurso, en lo que respecta a la correcta interpretación y aplicación del derecho administrativo, teniendo en consideración el atomizado sistema de acciones y tribunales especiales existente en el ordenamiento jurídico chileno, y el escaso y disperso desarrollo normativo del derecho administrativo chileno.

De esta manera, y teniendo presente lo mencionado en el párrafo precedente, creemos que, atendiendo a su naturaleza, el recurso de casación en el fondo resultaría más idóneo y conveniente que el recurso de queja a la hora de recurrir en contra de la sentencia dictada en un procedimiento contencioso-administrativo, dada, además, la finalidad que persigue el primero de estos recursos, esto es, uniformar la norma jurídica, versus el objetivo eminentemente disciplinario, y las complejidades y restricciones que supone la interposición de un recurso de queja en contra de dichas decisiones.

Por lo cual creemos que, al menos en los casos en que la ley nada dice sobre la procedencia de recursos en contra de la decisión del contencioso, la casación fondo debiese ser la vía para que la Corte Suprema entre a conocer de tales asuntos, dejando de lado la práctica de inmiscuirse por medio del recurso de queja, teniendo presente que en los restantes supuestos existe una prohibición normativa para interponer recursos en contra de la sentencia del procedimiento contencioso-administrativo, y que el recurso de queja entrega ductilidad y supone una oportunidad frente a tal restricción.

Bibliografía citada

ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Fernando (1937). *Los recursos procesales* (2ª ed). Imp. Jeneral Díaz.

- ALLENDE PÉREZ, José Alberto (2019). *El recurso de queja*. Ediciones UC.
- CARBONELL BELLOLIO, Flavia y LETELIER WARTENBERG, Raúl (2020). Debido proceso y garantías jurisdiccionales, en P. CONTRERAS y C. SALGADO (Ed), *Curso de derechos fundamentales* (345-378). Tirant lo Blanch.
- CASARINO VITERBO, Mario (2007). *Manual de Derecho Procesal: Derecho Procesal Orgánico* (6ª ed., Vol. 2). Editorial Jurídica de Chile.
- CONGRESO NACIONAL (2012). *Historia de la ley N° 20.600 que crea los tribunales ambientales, oficio de la Corte Suprema a Comisión, oficio N° 10-2012*. Biblioteca del Congreso Nacional. https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/4429/HLD_4429_4011a12dcb3a-681066b5b309943b134d.pdf.
- CORDERO VEGA, Luis (13 de julio de 2012). *Corte Suprema vs Contraloría*. El Mercurio Legal. <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2012/07/13/901279/Corte-Suprema-vs-Contraloria.aspx>.
- CORDERO VEGA, Luis y TAPIA CANALES, Javier (2015). La revisión judicial de las decisiones regulatorias: Una mirada institucional. *Estudios públicos* (139), 7-65.
- CORDERO VEGA, Luis (30 de septiembre de 2020). *El recurso de queja como casación contencioso administrativa*. El Mercurio Legal. <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2020/09/30/909000/El-recurso-de-queja-como-casacion-contenciosa-administrativa.aspx>.
- CORTE SUPREMA (2012). Informe proyecto de ley 2-2012. Prensa y Comunicaciones del Poder Judicial. <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/docs-download/1444>.
- CORTE SUPREMA (2015). *Informe respecto del proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.995*. Cámara de Diputados y Diputados de Chile. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlID=20014&prmlTIPO=OFICIOPLEY>.
- CORTE SUPREMA (2021). *Informe de proyecto de Ley N° 22-2021*. Dirección de Estudios de la Corte Suprema. <https://direcciondeestudios.pjud.cl/corte-suprema-des-pacha-informe-sobre-el-proyecto-de-ley-moderniza-la-ley-n-19886-y-otras-leyes-para-mejorar-la-calidad-del-gasto-publico-aumentar-los-estandares-de-probidad-y-transparencia-e-introducir-los-principios-de-economia-circular-en-las-compras-del-estado>.
- COSTA CORDELLA, Ezio (2014). Los Tribunales Administrativos especiales en Chile. *Revista de Derecho* 27 (1), 151-167.
- DE LA CRUZ MILLAR, Alicia (2019). Contraloría General de la República: ¿Jurisdicción contenciosa administrativa?. DER Ediciones.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2020). *Justicia Administrativa*. DER Ediciones.
- GARCÍA PINO, Gonzalo y CONTRERAS VÁSQUEZ, Pablo (2013). El derecho a la tutela judicial y al debido proceso en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno. *Estudios Constitucionales* (2), 229-282.
- NAVARRO BELTRÁN, Enrique (20 de octubre de 2022). *Derecho al recurso en la jurisprudencia constitucional*. El Mercurio Legal. <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2022/10/20/911581/derecho-al-recurso-jurisprudencia-constitucional.aspx>.
- ONFRAY Vivanco, Arturo (2022). *Derecho Procesal Civil: Recursos procesales y ejecución* (2ª ed., Vol. 4). Tirant lo Blanch.
- SILVA CIMMA, Enrique (2009). *Derecho administrativo chileno y comparado: Introducción y fuentes* (5ª ed). Editorial Jurídica de Chile.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2012). *Derecho administrativo. Temas fundamentales* (3ª ed). Abeledo Perrot-Legal Publishing.
- VALDIVIA OLIVARES, José Miguel (2018). *Manual de derecho administrativo*. Tirant lo Blanch.

Normativa citada

- Código de Procedimiento Civil [CPC]. Ley N° 1552 de 1902. 28 de agosto de 1902 (Chile).
- Ley N° 4.541 de 1929. Establece sanciones ante el incumplimiento de obligaciones que impone el decreto con fuerza de ley N° 2.062, de 1927. 22 de enero de 1929. D.O. No. 15.282.
- Código Orgánico de Tribunales [COT]. Ley N° 7.421 de 1943. 15 de junio de 1943 (Chile).
- Ley N° 16.395 de 1965. Fija el texto refundido de la ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social. 16 de diciembre de 1965. D.O. No. 26.351.
- Decreto N° 2.421. Fija el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. 07 de julio de 1964. D.O. No. 25.886.
- Ley N° 16.741 de 1968. Establece normas para saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular. 19 de enero de 1968. D.O. No. 27.014.
- Decreto Ley N° 3.557 de 1981 [Ministerio de Agricultura]. Establece disposiciones sobre protección agrícola. 29 de diciembre de 1980. D.O. No. 30.886.
- Ley N° 18.287, de 1984. Establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local. 18 de enero de 1984. D.O. No. 31.791.
- Ley N° 18.460 de 1985. Establece la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones. 04 de noviembre de 1985. D.O. No. 32.322.
- Ley N° 18.455 de 1985. Fija normas sobre producción, elaboración y comercialización de alcoholes etílicos, bebidas alcohólicas y vinagres, y deroga Libro I de la Ley N° 17.105. 31 de octubre de 1985. D.O. No. 32.318.
- Ley N° 18.695 de 2006. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. 29 de marzo de 1988. D.O. No. 38.523.
- Ley N° 18.902 de 1989. Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. 8 de enero de 1989. D.O. No. 33.581.
- Ley N° 18.838 de 1989. Crea el Consejo Nacional de Televisión. 29 de septiembre de 1989. D.O. No. 33.485.
- Ley N° 19.799 de 2002. Sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma. 25 de marzo de 2002. D.O. No. 37.233.
- Ley N° 19.886 de 2003. Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. 11 de julio de 2003. D.O. No. 37.662.
- Decreto N° 1 de 2004 [con fuerza de ley]. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del

- decreto Ley N° 211, de 1973. 18 de octubre de 2004. D.O. No. 38.289.
- Ley N° 19.995 de 2005. Establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego. 04 de enero de 2005. D.O. No. 38.054.
- Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial, 17 de septiembre de 2005 (Chile).
- Ley N° 20.285 de 2008. Sobre Acceso a la Información Pública. 11 de agosto de 2008. D.O. No. 39.142.
- Ley N° 20.378 de 2009. Crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público remunerados de pasajeros. 1 de septiembre de 2009. D.O. No. 39.455.
- Ley N° 20.720 de 2013. Sustituye el Régimen Concursal vigente por una ley de Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas, y perfecciona el rol de la Superintendencia del ramo. 30 de diciembre de 2013. D.O. No. 40.752.
- Ley N° 21.091 de 2018. Sobre Educación Superior. 11 de mayo de 2018. D.O. No. 42.068.
- Jurisprudencia citada**
- Pharmamerica Ltda. con Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios (2017): Corte Suprema, 2 de noviembre de 2017 (Rol N° 40.042-2017). [Recurso de casación en el fondo].
- William Francisco Collado Garrido (2018): Corte Suprema, 17 de julio de 2018 (Rol N° 12.804-2018). [Recurso de queja].
- Jorge Moisés Bustos Bustos con Servicio de Evaluación Ambiental (2018): Corte de Apelaciones de Valparaíso, 5 de septiembre de 2018 (Rol N° 7.619-2018). [Recurso de protección].
- Jorge Moisés Bustos Bustos con Servicio de Evaluación Ambiental (2018): Corte Suprema, 17 de diciembre de 2018 (Rol N° 23.237-2018). [Apelación recurso de protección].
- Requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 32, última frase, de la Ley N° 18.902: Tribunal Constitucional, 9 de marzo de 2020 (Rol N° 11.097-21-INA). [Inaplicabilidad].
- Sucesión hereditaria Cruz Ovalle con Lorena Olavarría Baeza (2021): Corte Suprema, 8 de noviembre de 2021 (Rol N° 85.735-2021). [Recurso de apelación].
- Universidad de la República (2022): Corte Suprema, 22 de abril de 2022 (Rol N° 641-2022). [Recurso de queja].
- TOC S.A(2022): Tribunal Constitucional, 27 de septiembre de 2022 (Rol N° 11.824-21-INA). [Inaplicabilidad].
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (2023): Corte Suprema, 7 de junio de 2024 (Rol N° 251.037-2023). [Recurso de queja].
- Camila Sua Salas (2024): Corte Suprema, 1 de julio de 2024 (Rol N° 221-2024). [Recurso de queja].