

Nº 242
Año LXXXV
Julio-Diciembre 2017
Fundada en 1933
ISSN 0303-9986

Una fotografía de la Torre del Reloj de la Universidad de Concepción, un edificio alto y blanco con una torre de reloj que tiene tres caras visibles. El fondo es un cielo claro y luminoso.

REVISTA DE DERECHO

UNIVERSIDAD DE
CONCEPCIÓN^{MR}

Facultad de
Ciencias Jurídicas
y Sociales

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

SEBASTIÁN RIESTRA LÓPEZ*
Prof. de Derecho Ambiental
P. Universidad Católica de Valparaíso - Chile

SOBRE EL DEBER DE INHIBICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO ANTE LA JUDICIALIZACIÓN DE ASUNTOS SOMETIDOS A SU CONOCIMIENTO

La sentencia de la Corte Suprema recaída en los autos rol de ingreso N° 19.302-2016, caratulados “Sánchez Pérez Sandra y otros con Director Ejecutivo de Evaluación Ambiental”,¹ contiene un análisis acerca de los alcances de la aplicación de la regla de competencia frente a las posibilidades de reclamación contra un acto administrativo contenida en el artículo 54 de la Ley N° 19.880, cuestión que resulta relevante de analizar ante la dispersión orgánica y normativa que aqueja a nuestro precarizado sistema contencioso administrativo.

Conforme explicaremos a continuación, tres son los temas que merecen una especial atención: (1) Alcances del efecto inhibitorio para la Administración del Estado que conoce de un asunto judicializado, (2) la aplicación del artículo 54 de la Ley N° 19.880 ante la interposición de la acción de protección y (3) los efectos de la necesaria identidad entre personas recurrentes.

* Abogado, Licenciado en Derecho, profesor Departamento de Derecho Público de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, sebastian.riestra@pucv.cl.

¹ Corte Suprema, 13 de septiembre de 2016, “Sánchez Pérez Sandra y otros con Director Ejecutivo de Evaluación Ambiental”, Rol N° 19.302-2016, disponible en www.pjud.cl.

1. ALCANCES DEL EFECTO INHIBITORIO PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO QUE CONOCE DE UN ASUNTO JUDICIALIZADO

La sentencia de casación a analizar funda su argumento, principalmente, en interpretar al artículo 54 de la Ley N° 19.880 como un regla potestativa en favor de los particulares, otorgándole a éstos el arbitrio de utilizar los procedimientos judiciales o los procesos administrativos de impugnación, según estimen conveniente, es decir, se otorga a los administrados el derecho de elegir la vía de impugnación específica en cada caso.

Esto explicaría, en parte, el reproche de la Corte Suprema al órgano administrativo, al indicar que el Servicio de Evaluación Ambiental comete un doble error, por una parte iniciar la tramitación del asunto y luego, no inhibirse de los recursos de reclamación al tener noticia de la acción de protección, máxime al limitarse a declarar la “suspensión” del conocimiento.

Tal descripción de los hechos haría pensar que la Administración efectivamente resolvió o sencillamente declaró inadmisibles tales recursos administrativos, pero lo cierto es que sólo declaró su imposibilidad de seguir conociendo de tales reclamaciones ante la interposición de la acción de protección y su incierta resolución por su estado procesal. Lo que, siguiendo la línea argumentativa de la sentencia en exposición, la naturaleza de la regla del artículo 54 es de carácter prohibitiva que no admite excepción alguna, esto porque es entendido como un mecanismo de coordinación de ambos procedimientos, pero que necesariamente debe ser matizada, entendiendo que la Administración se inhibe sólo del conocimiento y resolución de las peticiones que formalmente se le formulen por los interesados respecto de decisiones como la que contiene el acto impugnado, y no se extiende al debido cumplimiento de los deberes propios de los órganos públicos.²

2. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 54 DE LA LEY N° 19.880 ANTE LA INTERPOSICIÓN DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN

La sentencia en comentario acoge el argumento de la plena aplicabilidad del artículo 54 de la Ley N° 19.880 fundado en la interposición de la acción de protección por parte de uno de los recurrentes que dedujo igual pretensión en sede administrativa (considerandos 20° y 22°).

² En este sentido, Corte Suprema, 6 de julio de 2016, Rol N° 4245-2016.

De dicho entendimiento jurisprudencial es posible concluir que sólo bastaría la interposición del recurso de protección para inhibir por completo el actuar de la Administración del Estado que conoce de un recurso administrativo.

Lo anterior no es baladí, toda vez que la acción de protección contiene una regla expresa de compatibilidad al final del inciso 1° del artículo 20. Esta compatibilidad, de acuerdo a la sentencia en comento, está dirigida únicamente a las acciones jurisdiccionales que sean pertinentes para la tutela jurídica ordinaria de los derechos del agraviado,³ a pesar de que la regla constitucional utilice la expresión “autoridad” diferenciándola de los “tribunales correspondientes”, respecto del órgano ante el cual se dirige la acción de impugnación.

Bajo dicha interpretación, debe entenderse que la incompatibilidad entre la vía judicial y la administrativa es de tal entidad, que se encuentra absolutamente prohibida, incluso ante la interposición de una acción constitucional, cuya naturaleza corresponde a la de un proceso de tutela urgente de derechos fundamentales y cuya eficacia es relativa respecto de la mutabilidad de la decisión final expresada en la sentencia.

3. LOS EFECTOS DE LA NECESARIA IDENTIDAD ENTRE PERSONAS RECURRENTES

De acuerdo a la redacción del artículo 54 de la Ley N° 19.880, el mandato de prelación e inhibición administrativa tiene un contenido eminentemente personal, que involucra únicamente al que dedujo la acción jurisdiccional. Esta cuestión fue verificada por la Corte Suprema en el considerando 18° al confirmar la identidad de los recurrentes de protección y reclamantes en sede administrativa y las expresiones vertidas en el considerando 22°.

Sin embargo, la aplicación literal de la norma no contempla una referencia a los demás interesados, destinatarios de los efectos del acto administrativo que se impugna, que irremediablemente se sienten igualmente afectados por éste.

Lo anterior, de alta relevancia si consideramos que el objeto de la impugnación corresponde a un acto administrativo que produce efectos respecto de una pluralidad de sujetos determinada o indeterminada. En ambos casos, se trata de simples actos, por cuanto la indeterminación de los destinatarios

³ En este sentido, PAILLAS, Enrique, *El recurso de protección ante el Derecho Comparado*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2002, 3ª ed., p. 117, y SOTO KLOSS, Eduardo, “Sin perjuicio de... en el recurso de protección”, *Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 1982, Vol. VI, p. 369.

no altera la condición del acto administrativo, que agotará sus efectos en el supuesto concreto.

Inclusive, la propia categoría de acto administrativo que distingue entre actos favorables y de gravamen, que tiene *per se* un contenido eminentemente personal en orden a los efectos que produce frente a sus destinatarios, admitiendo una variación ecléctica denominada actos mixtos o de doble efecto ya que pueden perjudicar a alguna persona y beneficiar a otra (expropiado y beneficiario de la expropiación) o que pueden producir en el destinatario un conjunto de situaciones jurídicas activas y pasivas como ocurre con todos los actos administrativos que establecen condicionamientos o definen el estatus del destinatario.⁴

En efecto, considerando el hecho ineludible que un acto administrativo puede ser impugnado desde una estrategia procesal no uniforme, donde cada particular puede elegir el mecanismo de revisión de la actuación administrativa que mejor se adecúe a la posición y relación jurídica que tenga con el acto impugnado, lo que resulta invariable es la vigencia de la regla de inhibición y específicamente el objetivo que busca cumplir, lo que se encontrará en entredicho si se aplica del modo que lo comprendió la Corte Suprema.

Lo anterior, si observamos que el artículo 54 de la Ley Nº 19.880 indica que la acción jurisdiccional debe ser deducida por el propio interesado, por lo que si se cumple en términos estrictos con el mandato legal se estará aceptando que la Administración puede seguir conociendo de otros recursos administrativos que buscan la revisión del acto con exacta pretensión, si no existe identidad estricta del reclamante en sede administrativa, generando decisiones que pueden resultar abiertamente incompatibles.

Por tanto, para impedir ese absurdo, no se puede dejar de considerar la posibilidad de extensión subjetiva que puede detentar una sentencia judicial al pronunciarse sobre la legalidad de un acto que está siendo objeto de revisión en otra sede, es decir, que las consecuencias de un pronunciamiento judicial se trasladen a situaciones equivalentes que se encuentran pendientes de resolución, de modo de dotar a la sentencia de la verdadera posibilidad de ejecución que se ve impedida ante la sucesiva impugnación relativa del mismo acto.

⁴ ESCUÍN PALOP, Catalina, *Curso de Derecho Administrativo. Parte General*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, p. 234.