

## EL NUEVO PARADIGMA DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA PLURIFORME E HIPERESPECIALIZADA: CRÓNICA DE UNA ESPERA, COMO LA DE GODOT

Alejandro Vergara Blanco<sup>1</sup>

Vayámonos. / No podemos. / ¿Por qué? / Esperamos a Godot. (...)  
No estamos atados, ¿verdad? / No entiendo nada. / Pregunto si estamos atados. / ¿Atados? / ¿Cómo atados? / De pies y manos. / Pero, ¿a quién? ¿Por quién? / A tu buen hombre. / ¿A Godot? ¿Atados a Godot? ¡Qué idea! ¡De ningún modo! Todavía no. / ¿Se llama Godot? / Creo que sí. (...)

[Coda]

¿Adónde iremos? / No muy lejos / ¡No, no, vayámonos lejos de aquí! / No podemos. / ¿Por qué? / Mañana debemos volver. / ¿Para qué? / Para esperar a Godot. / Es cierto. ¿No ha venido? / No. / Y ahora ya es demasiado tarde.

Samuel Beckett, *En attendant Godot* [*Esperando a Godot*] (París, Les Éditions de Minuit, 1952).

Ya muy pocos esperan a una jurisdicción administrativa única, como en la que pensaban los antiguos maestros de derecho administrativo chileno.

Chile es el único país de América Latina que no sigue el modelo francés de justicia administrativa (nunca ha creado un tribunal administrativo, similar al Consejo de Estado) y es un país único, en términos más generales, al carecer de una jurisdicción administrativa especial. Por el contrario, en los últimos años, la tendencia ha estado lejos del modelo francés –y de cualquier otro– y se ha orientado hacia un modelo mixto de justicia administrativa pluriforme e hiperespecializada. No existe, y seguramente nunca va a existir, un solo orden jurisdiccional administrativo o un solo modelo de tribunal administrativo.

Este nuevo modelo jurisdiccional administrativo, en cierto sentido, ha venido a complementar el modelo regulatorio económico implementado en Chile a partir de la Constitución de 1980, el cual redefinió los roles tradicionalmente asignados a la Administración y a los particulares en las actividades

<sup>1</sup> Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

económicas relevantes, principalmente en materia de servicios públicos y de recursos naturales.

Hoy no existe uno o varios tribunales especiales con competencia general para conocer todos los conflictos de naturaleza administrativa, paralelos a los otros tribunales especiales (civiles, penales y otros). La creación de una justicia administrativa especializada ya no está siquiera en los planes legislativos.

La tendencia legislativa actual es distinta: es posible observar un saludable fenómeno mixto, que puede describirse a grandes trazos así:

1°) Una desarrollada justicia de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sujeta al proceso ordinario (con un largo juicio: primera instancia, apelación y eventual casación);

2°) Una mixta y pluriforme justicia del contencioso anulatorio (el recurso por *excés de pouvoir* chileno), que se manifiesta, al menos, de tres modos:

i) a través del recurso de protección, creado en la década de los ochenta, que en realidad es un sustituto incompleto de justicia administrativa;

ii) a través de múltiples acciones especiales (bajo la denominación de “recursos”) ante las Cortes de Apelaciones, creadas sobre todo a partir de la década de los noventa; y

iii) en la novísima tendencia, de la década de los 2000, de crear tribunales con competencia administrativa respecto de materias muy concretas, relativas a sectores económicos o ámbitos específicos; podríamos llamarlos tribunales administrativos especializadísimos.

Se trata de una tendencia evidente, que –según parece– terminará por sepultar el antiguo deseo de tener una sola jurisdicción administrativa especializada. Este fenómeno pluriforme indica una búsqueda de la súper especialización, con modelos muy distintos entre sí.

Es algo que lamenta la Corte Suprema, que ha propuesto la creación de tribunales administrativos únicos, con competencia que abarque toda la materia administrativa. La Corte Suprema en varias ocasiones ha manifestado una opinión contraria a la creación de acciones y tribunales especializadísimos. En los hechos, ha tenido oportunidad de emitir informes negativos ante proyectos de ley de creación de órganos jurisdiccionales especiales. Pero ha llegado tarde; parece que ya no llegó Godot.

En verdad, la creación de tribunales especiales, dentro o fuera del poder judicial, es una necesidad que poco a poco comienza a concretarse y ha ido tomando cada vez mayor fuerza en materias complejas y estratégicas para el

desarrollo del país: medio ambiente, recursos naturales y energía, entre otras temáticas. El caso exitoso del panel de expertos eléctricos, que ha pacificado prácticamente a una industria y ha evitado actitudes procesales meramente especulativas (en que los abogados usan y abusan con las demoras judiciales), es muy decidor.

La complejidad de las problemáticas que involucran estas áreas requiere conocimientos específicos, de los cuales carecen jueces y abogados en general; de ahí la integración pluridisciplinaria de estos nuevos tribunales. Además, se requieren procedimientos especiales, ya que muchas veces los actualmente existentes en el ordenamiento jurídico no se ajustan a las circunstancias particulares. Que los tribunales ordinarios de justicia han visto sobrepasada su capacidad material, personal y técnica ante estas situaciones es una realidad que ha comenzado a delatarse de variadas formas y desde hace bastante tiempo.

Se necesita en estas materias especialadísimas una nueva forma de hacer justicia, para lo cual –por ahora– no está preparado nuestro sistema procesal.

El presente ensayo<sup>2</sup> tiene por finalidad revisar la evolución y estado actual del contencioso administrativo chileno, y, en especial, la tendencia cada vez más extendida de crear tribunales y procedimientos jurisdiccionales hiperespecializados en materias o sectores económica y socialmente relevantes. Reviso, brevemente, estos casos y, a partir de ahí, describo cómo esta justicia administrativa *especialadísimas* ha venido a completar el más general, pero fraccionado, sistema de acciones y recursos administrativos ya existente, a cargo de los tribunales ordinarios de justicia.

Este modelo propiamente chileno (Chile, en esto, como en otras cosas, ¡es especial!, no sigue tendencias: ¡las crea!) parece una alternativa viable para lograr pronunciamientos con razonabilidad, que escapen de las acusaciones de deferencia o activismo judicial. La presente exposición finaliza con una breve reflexión sobre el rol que, en dicho marco, les corresponde a los jueces en el reparto de poderes en nuestra democracia.

---

2 Dada la naturaleza ensayística de este trabajo (en armonía con la publicación que lo acoge), he reducido al mínimo el aparato bibliográfico; de ahí que he debido prescindir de algunas citas de autores y obras relevantes.

## Introducción

a) *La justicia administrativa en general.* La Administración en su actividad puede incurrir en violaciones al derecho objetivo, que lesionen los derechos subjetivos de los administrados. ¿Cómo proteger al administrado cuando la actividad ilegal de la Administración quebranta sus derechos subjetivos? El problema puede resumirse así: ¿en qué situación se encuentran los particulares cuyos derechos se han visto afectados por un acto ilegal de la Administración? Esta situación tiene que ver con el amparo o tutela judicial que el orden jurídico prevé para restablecer las posiciones jurídicas del administrado (subjetivas y objetivas) y hacer realmente efectivos los derechos públicos subjetivos de estos.

El contencioso administrativo, esto es, la *justicia administrativa*, corresponde a un control externo de juridicidad de la actividad administrativa, que puede realizarse de distintas formas: mediante tribunales especializados (modelo francés), mediante tribunales dependientes del poder judicial (modelo anglosajón/español) o a través de una mezcla de ambos modelos. Su establecimiento ha devenido en una doble garantía:

i) *Desde la perspectiva de los administrados*, el contencioso administrativo garantiza sus libertades, sus derechos e, incluso, sus simples intereses contra los abusos de la Administración. Ellos pueden obtener, a la vez, la anulación de los actos ilegales (a través del llamado «contencioso de anulación») y la reparación de los daños de que son víctimas («contencioso de indemnización» o «de plena jurisdicción»).

ii) *Desde la perspectiva de la Administración*, estas acciones permiten al juez ejercer un control sobre la Administración, esto es, le obligan a respetar la regla de derecho («contencioso de anulación») y a reparar el perjuicio causado («contencioso de indemnización»).

Por estas razones, existe un consenso bastante amplio en el sentido de que el contencioso administrativo es una pieza esencial del orden democrático y del Estado de derecho, en la medida en que resguarda adecuadamente el principio de legalidad y, en consecuencia, el principio democrático.

b) *El contencioso administrativo a nivel comparado.* Existen, básicamente, tres sistemas de justicia administrativa en el ámbito comparado:

1º *El sistema francés*, que consiste en someter a la vez el contencioso de la legalidad y el contencioso de la indemnización a un solo juez especializado, el juez administrativo, independiente del juez judicial de derecho

común. Tiene la ventaja de la independencia de la jurisdicción, así como su carácter especializado. Sin embargo, presenta el inconveniente de generar numerosos conflictos de competencia entre los dos órdenes jurisdiccionales.

2° *Los sistemas mixtos (Alemania, Italia, Países Bajos)*. Consisten en someter el contencioso de la legalidad al juez administrativo, mientras que los recursos de pleno contencioso en materia contractual y en materia cuasidelictual los conoce el juez judicial. La ventaja de este sistema es que la repartición de competencias entre los dos órdenes es más lógica: cuando la Administración actúa ejerciendo prerrogativas de potestad pública, es controlada por el juez administrativo; cuando actúa como un particular (ofreciendo servicios públicos o causando daños) es tratada como un particular y se debe recurrir al juez de derecho común. El inconveniente es que la repartición de competencias conlleva dificultades.

3° *El sistema anglosajón y español (Gran Bretaña, Estados Unidos y España)*. Consiste en confiar al juez judicial la integridad del contencioso administrativo. Pareciera ser el mejor sistema por su simplicidad, pero también presenta inconvenientes. Es ventajoso que los justiciables recurran al juez habitual, pero es un inconveniente que usualmente los jueces judiciales manifiesten cierta reserva para censurar a la Administración, la que por lo demás suelen conocer poco. En esto existen muchas variaciones y existe una cierta tendencia a crear múltiples instancias especializadas de litigios administrativos.

c) *El modelo chileno de justicia administrativa mixta e hiperespecializada*. En Chile, la idea de contar con tribunales contencioso administrativos se remonta al constituyente de 1833. No fue sino hasta el plebiscito de 1989 –instancia en que se modificó la Constitución de 1980– que se abandonó totalmente esa idea. En los últimos años se observa un cambio de paradigma en la justicia administrativa chilena, en que el legislador, separándose de prestigiosos sistemas de derecho comparado, comienza a gestar un *modelo propio*, en una suerte de respuesta legislativa –por lo demás adecuada– a la falta de un tribunal administrativo especializado en lo contencioso administrativo.

Para describir esta realidad, reviso en primer término 1) la evolución del contencioso administrativo chileno, que ha ido derivando en un modelo mixto de justicia administrativa; en seguida, presento 2) el panorama actual y, brevemente, los casos más destacados de justicia administrativa hiperespecializada; luego argumento que 3) el modelo de justicia administrativa *especializadísima* ha venido a completar el actual modelo regulatorio económico

chileno, en el cual encuentra plenamente su justificación, y explico el rol democrático que, en dicho marco, les corresponde a los jueces.

## 1. Evolución de la justicia administrativa y tendencia actual hacia un modelo mixto

### I.I. Crónica de la ausencia de un contencioso especializado de general aplicación

Para los efectos de este trabajo me referiré brevemente a los hitos fundamentales de la ausencia de contencioso administrativo especializado en Chile.

#### I.I.I. Primer periodo (siglos XIX y XX): La denegación de justicia administrativa

a) *Siglo XIX*. En la Constitución de 1833, en un principio, se reconoció competencia en materias de esta naturaleza al Consejo de Estado, creyendo algunos autores de la época que con esto se adoptaba el sistema imperante en Francia, vale decir, la tendencia a encargar el conocimiento de contiendas de naturaleza administrativa a una jurisdicción especial. Esto, sin embargo, a poco andar fue modificado por una reforma constitucional que suprimió las competencias que el Consejo de Estado tenía en materias contencioso administrativas.

b) *Siglo XX*. La Constitución de 1925 consagró la separación e independencia de los poderes públicos, excluyendo la revisión del poder judicial sobre los actos de la Administración<sup>3</sup>. Su jurisdicción quedó limitada a las causas civiles y criminales. A raíz de aquello, la doctrina y la jurisprudencia judicial de la época mayoritariamente entendieron que, en virtud del principio de la separación de poderes, tales tribunales no tenían la competencia para conocer causas de la materia contenciosa administrativa.

A partir de su artículo 87, que se refería a los «tribunales administrativos», la Constitución de 1925 estableció que la plenitud de la jurisdicción contenciosa administrativa en Chile fuese radicada en esos tribunales, formados por miembros permanentes, facultados para resolver las reclamaciones que se

<sup>3</sup> Arts. 4° y 80° de la Constitución de 1925 y art. 4° del Código Orgánico de Tribunales de la época. Dice el art. 80 que “la facultad de juzgar las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República, ni el Congreso, pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos”. El art. 4° del Código Orgánico de Tribunales indica que “es prohibido al Poder Judicial mezclarse en las atribuciones de los otros poderes públicos y en general ejercer otras funciones que las determinadas en los artículos precedentes”, esto es: conocer las causas civiles y criminales, juzgarlas y hacer ejecutar lo juzgado, intervenir en los actos no contenciosos en que una ley expresa requiera su intervención y ejercer las facultades conservadoras, disciplinarias y económicas que le confiere la ley. La consecuencia de la violación de estas normas es la nulidad del acto.

interpusieran contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades administrativas y cuyo conocimiento no estuviera entregado a otros tribunales por la Constitución o las leyes. Señaló la Constitución: “*su organización y atribuciones son materia de ley*”. Sin embargo, esa ley nunca se dictó.

En efecto, estos «tribunales administrativos» con jurisdicción general no fueron creados durante la vigencia de la Constitución de 1925, por lo que la situación en materia de justicia administrativa en este periodo pudo sintetizarse de la siguiente manera:

i) No existía ningún tribunal con plenitud de jurisdicción contenciosa administrativa<sup>4</sup>.

ii) La Constitución y otras leyes otorgaron competencia para conocer determinados asuntos contencioso administrativos al poder judicial o a otros tribunales, cuya jurisdicción administrativa, entonces, devino en especial y restringida a casos determinados.

iii) El poder judicial carecía, en general, de competencia contencioso administrativa, salvo la especial que le otorgara expresamente la ley para ciertas materias.

En virtud de lo expuesto, se entendía que existía un vacío legal y que, mientras el legislador no actuara, los tribunales ordinarios debían abstenerse de llevar a juicio a la Administración. Esto produjo una gran indefensión de los particulares en sus pretensiones frente a la Administración, en aquellos casos en que esta lesionaba sus derechos.

Y esta indefensión o denegación de justicia abarcaba, por parejo, a los dos tipos de contencioso administrativo: tanto la responsabilidad por daños (contencioso reparatorio) como la nulidad de los actos administrativos (contencioso anulatorio). Aunque, desde los años sesenta del siglo XX algunas esporádicas sentencias comenzaron a acoger acciones de responsabilidad administrativa<sup>5</sup>, tales acciones reparatorias se afincaron en los tribunales ordinarios, a través del procedimiento ordinario, y se mantienen hasta hoy en esa posición procesal<sup>6</sup>.

4 Si bien no existían tribunales contenciosos con competencia general, sí existían «tribunales administrativos especiales» con jurisdicción limitada a ciertas materias contencioso-administrativas, como, por ejemplo: a) Contraloría General de la República, en cuanto tribunal de cuentas fiscales, b) tribunales aduaneros, c) tribunales de avalúo de bienes raíces, d) tribunales de reclamos de patentes municipales, e) tribunales de reclamaciones, y otros similares.

5 Ver un franco y sintético relato histórico en Pierry, Pedro, “Transformaciones del derecho administrativo en el siglo XX”, en *La Contraloría General de la República y el Estado de Derecho. Conmemoración por su 75° aniversario de vida institucional* (Contraloría General de la República) 2002, pp. 258-265.

6 Véase un recuento de la jurisprudencia en Sanhueza, Ricardo, *Teoría general de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado administrador* (LexisNexis) 2005.

### 1.1.2. Segundo periodo (de 1980 a 1990): El recurso de protección como sustituto imperfecto del contencioso administrativo

a) *Ausencia de un sistema contencioso administrativo general.* En el texto original de la Constitución de 1980 se recogió el parecer de una buena parte de la doctrina nacional sobre esta materia, pero las normas constitucionales no fijaron explícitamente las bases de un sistema general del contencioso administrativo ni de la organización de una magistratura especial, llamada a pronunciarse sobre controversias de carácter administrativo, ni encargaron directamente a la ley que dictara normas sobre ambos aspectos.

En efecto, persistió el constituyente en la idea de la creación especializada de tribunales de lo contencioso administrativo. Así, en su artículo 38 inciso 2°, reiteró la necesidad de creación de los “tribunales contencioso administrativos que determine la ley”; y, en seguida, en el artículo 79 restringió la potestad del poder judicial solo a los “negocios de su competencia”, fórmula que excluía a la materia contenciosa administrativa. Todo parecía indicar que esta vez los tribunales especiales administrativos no quedarían solo en el texto desnudo de la Constitución, sino que serían creados. Pero ello no ocurrió así.

b) *Recurso de protección.* Para el caso de las garantías fundamentales de contenido patrimonial, se introdujo en la Constitución de 1980 esta acción especial y extraordinaria, en virtud de la cual “el que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías” constitucionales (propiedad, libre empresa, igualdad y otras) puede concurrir a la Corte de Apelaciones respectiva, la que, según la Carta Fundamental, “adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes”<sup>7</sup>.

Sin embargo, no es posible considerar al recurso de protección *per se* en el orden jurisdiccional del contencioso administrativo especial, pues claramente tiene un origen y una función constitucional más amplia. No obstante, el recurso de protección ha devenido, en la práctica, en un sustituto del orden jurisdiccional administrativo, ante la ausencia de una adecuada regulación del orden administrativo especializado.

---

7 Constitución Política de la República, 1980, art. 20.



Así, si bien mantiene el objetivo primigenio que le fuera asignado en la Constitución (como amparo de garantías constitucionales de contenido patrimonial), la fuerte presión de los justiciables y la laxa interpretación que las Cortes han dado a algunas garantías constitucionales (por medio de la llamada *propietarización* de los derechos), han permitido que el recurso de protección sea también utilizado por los justiciables que se enfrentan a lesiones en sus derechos provenientes de actos de la Administración, quienes han convertido, con algún éxito, esta acción en un contencioso no solo cautelar sino también incluyendo sentencias claramente anulatorias.

### 1.1.3. Tercer periodo (1990-2000): Creación de múltiples recursos contencioso administrativos

a) *La reforma constitucional de 1989 y el cambio de la realidad del contencioso administrativo nacional.* Mediante plebiscito, la Constitución de 1980 fue modificada en variados aspectos; en la materia se incluyeron las dos siguientes modificaciones:

1°. Se suprimió la frase “contencioso administrativo” del artículo 38 inciso 2°, quedando la frase genérica, dirigida a los “tribunales que determine la ley”.

2°. Se eliminó del artículo 79 la referencia explícita a los tribunales contencioso administrativos.

De esta manera, y por defecto, al no crearse tales tribunales, toda acción administrativa debe ser conocida por los tribunales ordinarios<sup>8</sup>, a través de un conjunto de acciones especiales administrativas y recursos extraordinarios, como se verá a continuación.

b) *Multiplidad de recursos especiales contencioso administrativos.* En este periodo, el legislador fue prolífico en la creación de docenas de acciones especiales de reclamación, de ilegalidad, con diferentes denominaciones y procedimientos (todos de anulación)<sup>9</sup>. A consecuencia de ello, el control de los actos de la Administración se comenzó a realizar principalmente mediante un conjunto heterogéneo de acciones (“recursos”) especiales administrativos y recursos extraordinarios relativos a las garantías fundamentales, de conoci-

8 En particular, este último principio, también conocido como *principio de la unidad de la jurisdicción*, consagra el sometimiento a la revisión judicial, que lleva así a término el derecho a la acción. Luego, gracias a esta plenitud, es posible obtener la justiciabilidad de las acciones administrativas.

9 Ver Carmona, Carlos, “El contencioso administrativo entre 1990 y 2003”, en Ferrada, Juan Carlos (coord.), *La justicia administrativa, Actas I Jornadas de Derecho Administrativo* (LexisNexis) 2005, pp. 183-240, quien ofrece una completa relación de esta prolífica creación de acciones especiales por el legislador chileno.

miento de los tribunales ordinarios que integran el poder judicial (en la gran mayoría de los casos, estos recursos se crean para ser conocidos por las Cortes de Apelaciones, siguiendo muy de cerca el modelo del recurso de protección: esto es, inexistencia de primera instancia a cargo de un juez del fondo y, derivativamente, un proceso muy breve, sin periodo probatorio y sin recurso de casación: solo apelación ante la Corte Suprema; en suma: *un estándar procesal muy bajo*).

#### **1.1.4. Cuarto periodo (a partir del 2000): Creación de tribunales hiperespecializados**

Es la época en que se consagra el modelo mixto, pluriforme o fraccionado de justicia administrativa y la marcada tendencia hacia una «justicia administrativa especializadísima».

En la primera década de este siglo, opera un cambio de paradigma y Chile, que se separa de los modelos de justicia en el derecho comparado y comienza a gestar un *modelo propio* de jurisdicción administrativa.

## **2. Situación actual del contencioso administrativo chileno: Un modelo pluriforme**

Conforme a lo indicado, si bien la existencia de tribunales contencioso administrativos ha sido un anhelo, incluso plasmado positivamente desde la Constitución de 1925, hasta hoy no se han creado tales tribunales en Chile (al menos no bajo los sistemas tradicionales antes señalados). Esta situación, que tuvo perjudiciales consecuencias en materia de protección de derechos y garantías de los administrados frente a los actos de la Administración, ha derivado en la construcción de un modelo contencioso administrativo *sui generis* en Chile, que entrega todas estas materias, de un modo fraccionado:

i) a la «justicia ordinaria», que en definitiva conoce el contencioso indemnizatorio (o de responsabilidad del Estado Administrador) y una parte del contencioso anulatorio (a través de múltiples recursos);

ii) a tribunales o instancias hiperespecializadas, las que no forman parte de la justicia ordinaria.

En suma:

i) No existen en Chile tribunales administrativos especializados, con competencia general para conocer todos los conflictos de naturaleza administra-

tiva, similares a otros tribunales especiales que existen en el país: como los tribunales civiles, penales, laborales o de familia.

ii) Más aun, la creación de una justicia especializada para todo caso de naturaleza administrativa (esto es, para todas las acciones típicamente administrativas: nulidad y responsabilidad) parece ya no formar parte siquiera de los planes legislativos.

En la actualidad es posible observar un fenómeno pluriforme, que puede describirse, a grandes trazos, observando los sitios en que se manifiesta la justicia contencioso administrativa:

### 2.1. Contencioso de la responsabilidad del Estado Administrador

Se ejerce ante los mismos tribunales ordinarios y se persigue la responsabilidad de la Administración por actos de sus agentes. Es un proceso de estándar procesal normal, a través de dos instancias (juzgados y Cortes de Apelaciones) y eventual casación ante la Corte Suprema.

Se trata de contenciosos bastante generalizados, en que se ha impuesto una jurisprudencia muy sólida frente a la Administración, desde una época de acogimiento, al menos formal, de una teoría de la responsabilidad objetiva, con algún apoyo doctrinario, hasta la actual etapa de aceptación de una tesis de responsabilidad subjetiva, con un apoyo mayoritario de la doctrina y la jurisprudencia<sup>10</sup>.

### 2.2. Multiplicidad de contenciosos anulatorios

Sin perjuicio de que cualquier tribunal ordinario puede conocer de la nulidad de un acto de la Administración (en base al artículo 7 de la Constitución)<sup>11</sup>, las acciones que se enmarcan dentro de este tipo de contencioso son las siguientes:

i) La mantención del recurso de protección, como sustituto incompleto de la justicia administrativa, cuyo conocimiento está entregado a las Cortes de Apelaciones.

10 Ver Cordero, Luis, *La responsabilidad de la administración del Estado*, (LexisNexis), 2003; Ferrada, "La responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado de Chile: Una breve revisión al estado actual de la discusión", en Marín, Juan Carlos (compilador), *La responsabilidad patrimonial del Estado* (Editorial Porrúa) 2004, pp. 107-135; Sanhueza, Ricardo, *Teoría general de la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado administrador* (LexisNexis) 2005; Vergara, Alejandro, "Prefacio", en Sanhueza, Ricardo, op. cit., pp. XVII-XXII.

11 Es el llamado juicio de "nulidad de derecho público", que se interpone para obtener una primera declaración anulatoria y luego indemnizatoria, mediante la cesación de los efectos del acto anulado. Se trata de una vía muy utilizada, y que ha sido objeto de algunos excesos, como lo es la tesis de la imprescriptibilidad de la acción de nulidad de los actos de la Administración, que ha sido recientemente objeto de un cambio jurisprudencial. Ver un completo análisis en Jara, Jaime, *La nulidad de derecho público ante la doctrina y la jurisprudencia* (Editorial Libromar) 2004.

ii) La creación de múltiples acciones (bajo la denominación de “recursos”) especiales, cuyo conocimiento, en casi todos los casos, corresponde igualmente a las Cortes de Apelaciones.

### **2.3. La justicia administrativa hiperespecializada. Constatación de una tendencia: Cinco casos destacados**

Revisamos brevemente algunos de los ejemplos más importantes del contencioso administrativo «hiperespecial» o «especializadísimo»:

i) *En materia de contratación pública.* El Tribunal de la Contratación Pública, creado mediante la Ley 19.886 de 2003 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, que cuenta con competencia para conocer de la acción de impugnación, ejercida mediante una demanda, contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos. La parte vencida puede apelar en segunda instancia ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

ii) *En materia eléctrica.* En este ámbito opera el denominado “Panel de expertos”, creado mediante la Ley 19.940 de 2004, órgano que ejerce jurisdicción al resolver controversias que se suscitan entre las empresas eléctricas y la Administración. En este sentido, funcionalmente, ejerce una jurisdicción contenciosa administrativa, como un verdadero tribunal especial, ante el cual los interesados que entiendan lesionados sus derechos podrán hacer sus reclamos. Además, resuelve controversias entre empresas eléctricas, constituyéndose en un verdadero tribunal arbitral.

iii) *En materia de transparencia.* En este ámbito actúa el Consejo para la Transparencia, órgano encargado de velar por la observancia del principio de publicidad consagrado en el artículo 8 de la Carta Fundamental<sup>12</sup>, así como de garantizar el derecho de acceso a la información pública recogido en la Ley 20.285 de 2008. Se trata de una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene la facultad de conocer las reclamaciones («amparos») que realicen los particulares ante denegaciones injustificadas de acceso a la información pública por parte de autoridades administrativas. Constituye una verdadera jurisdicción.

12 Dicha norma señala que “son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, solo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de estos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

iv) *En materia tributaria*. Los tribunales tributarios y aduaneros creados mediante la Ley 20.322 de 2009, que fortalece y perfecciona la jurisdicción tributaria y aduanera competente; tribunales que tienen a su cargo tanto un procedimiento general de reclamaciones tributarias como numerosos procedimientos de reclamaciones especiales y cuyas resoluciones son recurribles también ante la Corte de Apelaciones respectiva.

v) *En materia ambiental*. Mediante la Ley 20.600 de 2012 se dispuso la creación de los tribunales ambientales, como órganos jurisdiccionales especializados –sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema–, cuya función es resolver las controversias medioambientales en los casos indicados en dicha ley.

La reforma ambiental significa, la consolidación del nuevo modelo regulatorio administrativo chileno: trae consigo no solo nuevas definiciones de fondo del sector regulado sino también un tribunal hiperespecializado, para asegurar así *una buena justicia*.

La Ley 20.417 de 2010 vino a modificar en gran parte la institucionalidad ambiental, dando origen al Ministerio del Medio Ambiente en reemplazo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA); al Servicio de Evaluación Ambiental, encargado de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (reemplazando en este rol a las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, COREMAS); y a la Superintendencia de Medio Ambiente: un nuevo servicio independiente encargado de la fiscalización y sanción en el sector.

Con la entrada en vigencia de la nueva ley, las competencias en materia ambiental quedaron repartidas de la siguiente manera: i) *la ordenación*, a cargo del Ministerio del Medio Ambiente; ii) *la gestión*, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental; iii) *la fiscalización*, a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente.

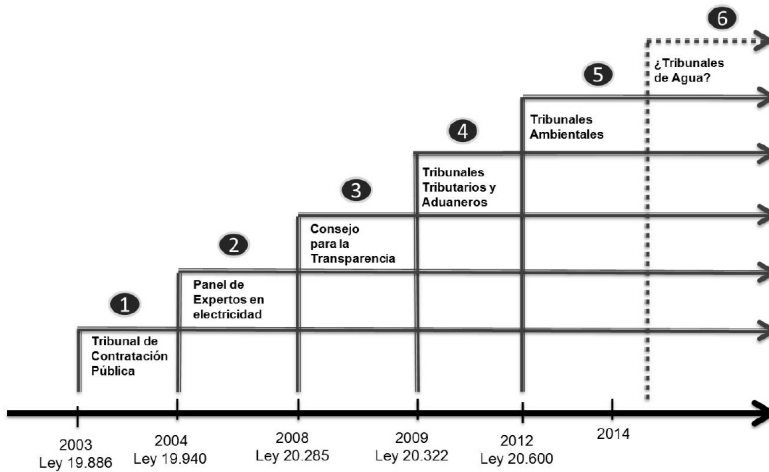
La regulación propuesta pudo haber llegado hasta aquí si es que no se hubiese abierto los ojos a una realidad que ya se estaba dando en otros sectores: la necesidad de contar con una justicia hiperespecializada. Por ello, mediante la Ley 20.600 de 2012, se dispuso la creación de los tribunales ambientales como órganos jurisdiccionales especializados.

#### **2.4. Clara tendencia legislativa actual: Tribunales hiperespecializados**

Todos estos tribunales especiales son el reflejo del cambio de paradigma en la justicia administrativa chilena desarrollado en los últimos años, el cual se puede apreciar claramente en la Figura N° 1.

Figura N° 1:

Evolución de la tendencia hacia una jurisdicción hiperespecializada



Esta evolución pone en clara evidencia la actual tendencia hacia una jurisdicción hiperespecializada; el legislador, en la conformación de los modelos de solución de controversias, especialmente respecto a actividades económicas relevantes, caracterizadas por su especificidad técnica y económica (como son los servicios públicos y los recursos naturales), ha optado por la creación de tribunales hiperespecializados en lugar de la tan ansiada justicia administrativa especializada dentro de la judicatura ordinaria.

No sabemos si el tribunal ambiental será el último tribunal especializado que se cree en Chile. Existen proyectos para crear órganos similares en materia en telecomunicaciones y de aguas (esta última planteada al gobierno por el Banco Mundial<sup>13</sup> y que está siendo discutida a nivel aca-

<sup>13</sup> Dirección General de Aguas: Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos, Informe del Banco Mundial (31 de marzo de 2011) Disponible en: <http://documentos.dga.cl/ADM5263.pdf>. Las conclusiones de este relevante informe han pasado desapercibidas, en especial aquellas relativas al catastro de derechos de aguas y a la búsqueda de una instancia especializada de resolución de conflictos.

démico<sup>14</sup>). Lo que sí parece evidente es que las grandes reformas regulatorias realizadas en Chile en materia de servicios públicos y recursos naturales han incorporado como elemento esencial la resolución especializada de conflictos, a fin de dotar de verdadera eficacia a los cambios regulatorios implementados y asegurar el cumplimiento de los objetivos perseguidos por estos.

### **3. El rol de la nueva justicia administrativa «especializadísima» en el actual modelo regulatorio**

#### **3.1. El actual modelo regulatorio económico chileno**

En el contexto actual somos testigos de un conjunto de regulaciones de sectores “especiales”, en que se ha ido produciendo una renovación del rol asignado tradicionalmente a la Administración del Estado y a los particulares, conformándose un nuevo escenario regulatorio: hoy son los particulares los que llevan adelante la prestación de los servicios públicos (como es el caso de los servicios sanitarios, de energía y telecomunicaciones). La Administración del Estado se enfrenta a un reposicionamiento de su rol, pues ya no recae sobre esta la responsabilidad de prestar directamente tales servicios, sino únicamente de ejercer un conjunto de nuevas potestades, esencialmente supervisoras, fiscalizadoras y sancionadoras, a fin de verificar que los particulares desarrollen las actividades de servicios públicos cumpliendo con el marco normativo vigente y con los estándares de universalidad, generalidad, seguridad y calidad dispuestos en la legislación.

Este nuevo escenario se ha ido configurando como consecuencia de una revolución regulatoria iniciada hace más de treinta años en Chile, caracterizada principalmente por un conjunto de liberalizaciones operadas con mucha intensidad, tanto sobre los servicios públicos como sobre dos recursos naturales muy relevantes para la economía del país: las aguas y las minas. Se han generado así nuevas reglas a través de las que se brindan importantes incentivos para que los particulares obtengan los títulos necesarios para

---

<sup>14</sup> Por todos Vergara, “Aguas y energía: propuestas para su autogobierno y resolución especializada de conflictos”, en *Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2013* (Centro de Políticas Públicas UC) 2013, pp. 241-270; y Vergara, *Crisis institucional del agua. Descripción del modelo, crítica a la burocracia y necesidad de tribunales especiales* (Legal Publishing-Thomson Reuter), 2014. En estos trabajos, y con los fundamentos que ahí señalamos, proponemos la creación de tribunales de aguas.

la explotación de dichos recursos, con una muy baja discrecionalidad de la Administración del Estado para denegar su otorgamiento y casi ninguna posibilidad para caducarlos, así como una importante intangibilidad de los títulos obtenidos.

Sumado a ello, respecto a los bienes públicos, se ha producido la completa desaparición de la hipótesis jurídica del Estado como propietario de relevantes bienes y recursos, quedando este relegado a un rol de ordenador/administrador de tales bienes, que siempre o casi siempre son gestionados por los particulares o la sociedad organizada.

En este marco, se han ido consolidando ciertas exigencias que conforman lo que se puede denominar “buenas regulaciones”: estas deben diseñarse de tal modo que, por una parte, se descentralice la toma de decisiones y se otorgue certeza a los particulares, y, por otra, que la Administración del Estado lleve adecuadamente la labor de fiscalización, supervigilancia y sanción, pero sin superponerse o invadir la labor de los particulares, afectando las atribuciones y los derechos que la nueva configuración regulatoria les reconoce.

Hasta tiempos recientes la revolución regulatoria se habría basado casi en exclusividad en este reposicionamiento de los roles de la Administración del Estado y de los privados. Sin embargo, en algunos ámbitos, como la energía y las aguas, el reposicionamiento no solo ha puesto al individuo o a las empresas frente a la Administración del Estado, sino que también ha puesto a la comunidad organizada colectivamente, a través de sistemas de autogobierno, frente a la Administración (como ocurre con la administración de las aguas en Chile, cuya distribución, que implica una forma de administrar, es realizada por organismos “no estatales”: las juntas de vigilancia, conformadas por los particulares usuarios de las mismas). Ello no solo ha complejizado mucho más las interacciones en los sectores regulados sino también los conflictos que pueden surgir en estos.

Es por ello que la más reciente reforma regulatoria impulsada en Chile, la regulación del medio ambiente, ha venido a consolidar un nuevo modelo, arduamente criticado y que se pensaba olvidado: la resolución especializada de conflictos y su necesaria incorporación como elemento fundamental para el éxito de cualquier regulación.



### 3.2. El modelo de justicia administrativa «especializadísima» como elemento esencial del modelo regulatorio actual

La complejidad creciente de la regulación de los servicios públicos y recursos naturales en los últimos años ha dado lugar a un foco de conflicto entre la Administración y los particulares y empresas, sobre todo después de la privatización y la liberalización de esos servicios durante las décadas de los años setenta y ochenta del siglo anterior.

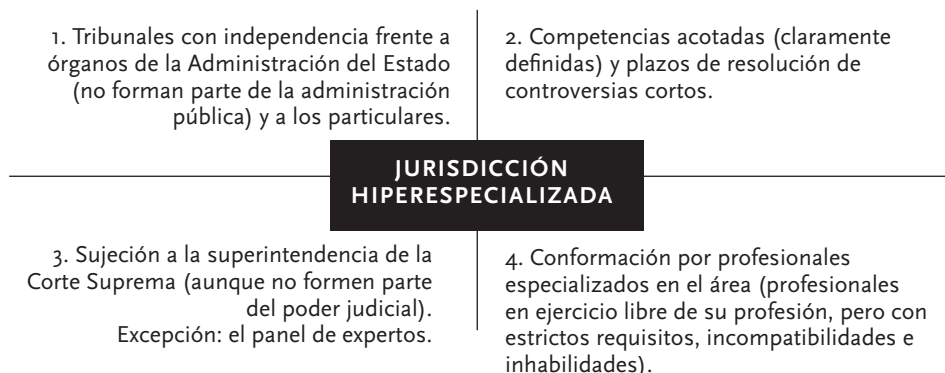
Por ello, la justicia administrativa «especializadísima», conformada por tribunales hiperespecializados, ha venido a completar el nuevo modelo regulatorio chileno, en el cual encuentra plenamente su justificación. Con su creación, ciertas lagunas e incoherencias de la competencia genérica de los tribunales ordinarios han sido superadas y se ha logrado enfrentar adecuadamente la especialidad, la rapidez, la tecnicidad y la complejidad que presenta y requiere la resolución de conflictos en esas áreas específicas.

Un mal sistema de resolución de conflictos puede echar a perder una muy buena regulación. Por ello, no solo es importante contar con tal sistema, sino definir cuáles deben ser sus características, en especial para los servicios públicos y los recursos naturales, áreas caracterizadas por la interdisciplinariedad, así como por un alto componente técnico y social, no exclusivamente jurídico.

Los diferentes ámbitos destacados de justicia administrativa hiperespecializada presentan algunos elementos comunes:

Figura N° 2:

Principales características comunes de la jurisdicción hiperespecializada chilena



De la experiencia ocurrida en Chile se deduce que un buen sistema de resolución de conflictos debe ser hiperespecializado, es decir, contar con tribunales altamente capacitados en la materia en conflicto; que sean heterogéneos en cuanto a su funcionamiento, a fin de abarcar todas las complejidades de dichas materias; cuyos integrantes sean profesionales con experiencia comprobada en las mismas; y que puedan garantizar su independencia y autonomía, tanto de la Administración del Estado como de los particulares, en la toma de decisiones.

La reciente experiencia en materia de medio ambiente en Chile es ilustrativa de esta realidad. El nuevo modelo regulatorio en dicho sector no consideraba en sus inicios la incorporación de justicia especializada –representada hoy en los tribunales ambientales– y únicamente se basaba en la redefinición del rol de la Administración de Estado.

Pero, atendiendo a la necesidad de dotar de eficiencia y eficacia a la regulación implementada, así como de garantizar los derechos de los regulados y de los ciudadanos en general, y tomando como referencia la tendencia a la hiperespecialización de los tribunales, se decidió incorporar, en el último momento, un nuevo tribunal hiperespecializado: los tribunales ambientales. Lo que podía parecer una tendencia terminada, debido a los grandes cuestionamientos en su contra, habría quedado reafirmada a consecuencia de la reforma medioambiental.

### **3.3. ¿Activismo judicial, deferencia o razonabilidad frente a la Administración?**

La reforma implementada en el sector medioambiental plantea las siguientes preguntas: para una “buena regulación”, ¿es solo necesaria una redefinición de los roles asignados a la Administración y a los particulares? ¿O debe considerarse también –y de manera especial– un modelo de solución de conflictos adecuado para dicha regulación?

#### **3.3.1. Tribunales hiperespecializados: ¿Mayor razonabilidad?**

La justicia administrativa no es especializada, sino general. Lo más probable es que, bajo dichos parámetros, no se de una solución eficiente y adecuada de los conflictos que se originan en materia de servicios públicos y recursos naturales, atendiendo a sus especiales características; lo cual, considero, sí podría lograrse con un esquema de justicia hiperespecializada.

La consecuencia de no contar con más tribunales especializados que aquellos indicados más arriba es que los casos administrativos que no son

capturados dentro de las competencias que les han sido atribuidas a dichos tribunales quedan entregados a los tribunales ordinarios de justicia. Y los polos de opinión que en dicho ámbito se presentan son complejos e incluso contradictorios, generando una discusión sobre el rol de los tribunales que puede tener consecuencias muy peligrosas y dañinas para el actual modelo de justicia hiperespecializada.

En efecto, el debate actual se centra en torno a cuál debe ser la actuación de los tribunales frente a las reclamaciones o recursos judiciales presentados contra diversas resoluciones de la Administración del Estado, relacionadas con regulaciones especiales y a un vasto conjunto de decisiones “técnicas” o especializadas que adopta la Administración. La actuación de la jurisdicción ordinaria en estas materias está siendo arduamente criticada, dado que:

a) El marco normativo que regula la resolución de conflictos no ha evolucionado en paralelo con las actuales necesidades económicas, sociales y ambientales, quedando rezagado.

b) Los tribunales ordinarios de justicia no cuentan siempre con los conocimientos técnicos y especializados necesarios para resolver los más acuciantes conflictos en este nuevo escenario regulatorio, en especial aquellos de alta complejidad y especialización técnica (como el caso de los servicios públicos y recursos naturales).

### 3.3.2. ¿Remedio contra el activismo y deferencia?

Se aprecian dos graves acusaciones contra la actuación de los jueces ordinarios<sup>15</sup>:

i) *El activismo judicial*, es decir, cuando los jueces fallan basados en sus opiniones o sentimientos personales, colindando, en los casos más extremos, con la arbitrariedad.

ii) *La deferencia hacia la Administración*: los tribunales no ejercen en plenitud su potestad de revisar los actos de la Administración.

Sobre el particular, se dice que las decisiones “técnicas” de la Administración no pueden ni deben ser revisadas por los tribunales de justicia. Se califica esto de activismo y se propugna, por el contrario, que en estos asuntos debe ser la Administración (poder ejecutivo) quien ha de tener la última palabra.

<sup>15</sup> La acusación sobre activismo en: García, José Francisco y Verdugo, Sergio, *Activismo judicial en Chile. ¿Hacia el gobierno de los jueces?*, (Ediciones Libertad y Desarrollo), 2013; y la acusación sobre deferencia en: Vergara, Alejandro, “Potestades regulatorias de la Dirección General de Aguas: Deferencia judicial e indefensión de los administrados”, en *Actas de Derecho de Aguas*, N° I, 2011, pp. 253-264.

En efecto:

i) En algunos casos, los propios tribunales ordinarios opinan que esas son materias sobre las cuales debiera decidir la Administración del Estado, excusándose de emitir un pronunciamiento sobre el particular. En este sentido se ha manifestado en algunas oportunidades la Corte Suprema; no obstante, las cortes siguen pronunciándose sobre esas causas y dejando muchas veces sin efecto las resoluciones de la Administración.

ii) La propia Administración del Estado, desde el presidente de la República hasta ministros, han manifestado que las decisiones “técnicas” no pueden ni deben ser revisadas por los tribunales de justicia.

iii) Esta opinión ha sido reiterada también en el ámbito académico por algunos juristas, en el ámbito de la opinión pública y en la línea editorial de algunos de los periódicos más importantes del país.

Sin embargo, mal podría calificarse como activismo el solo hecho de considerar ilegal o arbitraria una resolución de la Administración, porque a ello precisamente están llamados los tribunales; tal es su competencia. No se puede desconocer que, de acuerdo con nuestra configuración jurídica, los jueces siguen teniendo la última palabra en los conflictos que se suscitan en la sociedad, no solo entre los particulares sino, muy especialmente, respecto de aquellos que surgen entre estos y la Administración del Estado. Los jueces tienen por canon constitucional el control total de la actividad administrativa, incluidos los *tecnicismos*, y no es posible postular la claudicación de ese control mediante la exportación del estándar de la “deferencia” (reverencia, más bien) o de un minimalismo del rol judicial.

### 3.3.3. Rol democrático de la jurisprudencia

Lo peligroso de estas opiniones es que sugieren que los tribunales no pueden revisar las decisiones técnicas de la Administración, lo que podría dejar en evidente desprotección a quienes se enfrentan a dichas decisiones, tanto a los individuos como los grupos intermedios organizados colectivamente, pues tal “activismo” resulta ser una necesidad social y democrática, en especial frente a situaciones no reguladas, de tal manera de equilibrar las garantías ciudadanas frente a los otros poderes<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> La democracia no solo está presente en la gestión legislativa y ejecutiva, por haber sido elegidos sus representantes. No se debe olvidar que la ciudadanía está cautiva de los partidos políticos en dichas elecciones y que los jueces cumplen el rol ineludible de mantener tal equilibrio. Los jueces no solo

Por tanto, ¿cómo debemos entender tal activismo? Se trata de una actuación jurisdiccional consciente de las reglas y los principios jurídicos –ese pulso de la conciencia jurídica popular o social, que late en medio de las lagunas del derecho– que rigen una actividad determinada, los que deben recoger los jueces en sus sentencias, con racionalidad. Y este es el *quid* del asunto y el desafío de la judicatura actual: no son los valores personales de cada juez los que se deben depositar en cada sentencia, de manera arbitraria, sino dichas reglas y principios jurídicos<sup>17</sup>.

#### 3.3.4. Jurisprudencia hiperespecializada

Esta racionalidad parece ser más fácilmente alcanzable cuando los jueces cuentan con un conocimiento específico y detallado de los principios y reglas que regulan cada una de las actividades económicas relevantes.

En efecto, todos los tribunales especiales implementados recientemente – los ejemplos más emblemáticos son los tribunales especiales en electricidad y medio ambiente– se han creado con la finalidad de revisar decisiones técnicas o especializadas de la Administración del Estado que generan conflictos con los particulares.

Y, por lo tanto, si se siguiera la línea argumentativa mayoritaria en contra de la labor judicial de revisión de las actuaciones de la Administración del Estado, se podría concluir que solo sería aceptable la revisión de aquellas actuaciones cuando tal revisión sea realizada por un tribunal “especializado”, creado con la finalidad exclusiva de pronunciarse sobre materias técnicas y dotado de características, conocimientos y herramientas específicas para ello, mientras que tal revisión no sería aceptable de parte de un tribunal ordinario, no especializado.

Entonces, la acusación de *activismo* jurisdiccional tendría mayor resonancia respecto de los tribunales ordinarios de justicia que de los tribunales hiperespecializados, pues ello sería contrario a la labor expresamente encargada a este tipo de tribunales.

La discusión sobre el *activismo* de los órganos jurisdiccionales está estrechamente relacionada con el éxito de las regulaciones. Da la impresión que para que una actividad pueda funcionar resguardando el interés individual

---

contribuyen a la pacificación, sino también a mantener la democracia.

17 Una reflexión más detallada sobre el particular ofrezco en *El Mercurio*, Activismo judicial, pero con razonabilidad y principios, 23 de febrero de 2013, p. A2.

(mercado), el interés general (Estado) y al interés comunitario (autogobierno), no solo se deben tener en cuenta esos tres aspectos, sino que también se debe contar con un buen sistema de resolución de conflictos.

Y, para ser catalogado como tal, hoy en día, al menos en Chile, este sistema de resolución de conflictos debiera ser *hiperespecializado*, pues solo así puede estar exento de la acusación de activismo. Precisamente por su especialización, contará con las características estructurales, criterios técnicos mínimos y herramientas necesarios para enfrentar de manera adecuada las decisiones de la Administración y resolver de manera objetiva, independiente e informada, con razonabilidad.

Así, frente a las acusaciones de activismo o deferencia, la respuesta se encuentra en la razonabilidad: dotar a la jurisdicción de herramientas necesarias para enfrentarse a conflictos altamente técnicos y especializados con criterios objetivos y un adecuado conocimiento de las reglas y lógica imperante en las actividades reguladas. Ante la ausencia de un contencioso administrativo especializado de general aplicación, la hiperespecialización permitirá salvar la discusión entre *activismo* y *deferencia*, y alcanzar esta razonabilidad.

## Conclusiones

1°. En el sistema chileno parecen aplicarse plenamente dos ideas: por una parte, el valor de la especialización, y aun de la hiperespecialización, según el cual el derecho administrativo hay que *construirlo* y *reconstruirlo* desde el derecho especial; y, por otra, un canon metodológico según el cual *la naturaleza de la materia hace al método* (no al revés) –salvo un estructuralismo ciego–, que determina la naturaleza especial y aun especialísima de las materias administrativas de la vida moderna ha derivado en un procedimiento hiperespecializado.

Así, hoy no existen uno o varios tribunales especiales con competencia general para conocer todos los conflictos de naturaleza administrativa, paralelos a los demás tribunales especiales (civiles, penales y otros). La creación de una justicia administrativa especializada parece ya no estar siquiera en los planes del legislador chileno, siendo posible observar un interesante fenómeno pluriforme.

2°. El modelo de tribunales hiperespecializados es una tendencia ya consolidada y que parece haber terminado por sepultar el antiguo deseo de tener

una sola jurisdicción administrativa especializada. Este fenómeno pluriforme indica una búsqueda de la súper especialización, con modelos muy distintos entre sí. A pesar que la Corte Suprema chilena, en varias ocasiones, ha manifestado una opinión contraria respecto a la creación de tribunales súper especializados y heterogéneos en cuanto a su funcionamiento, el establecimiento de estos, dentro o fuera del poder judicial, es una necesidad que ha comenzado a concretarse y tomar cada vez mayor fuerza en materias complejas y estratégicas para el desarrollo del país: medio ambiente, contratación pública, derecho tributario y aduanero, recursos naturales y energía, entre otras temáticas.

3°. Que los tribunales ordinarios de justicia han visto sobrepasada su capacidad material, personal y técnica ante estas situaciones es una realidad que ha comenzado a delatarse de variadas formas y desde hace bastante tiempo. Dicha situación se agrava con las recientes críticas en torno a la posición que están adoptando los jueces al enfrentarse a las controversias entre la Administración y los particulares, especialmente respecto de las actividades económicas de más importancia en la actualidad: la prestación de servicios públicos y la gestión de los recursos naturales. En algunos casos se les acusa de una no siempre bien justificada deferencia hacia la Administración (reverencia, más bien) o de un minimalismo del rol judicial, mientras que, en otros, de un excesivo activismo judicial.

4°. Se hace evidente la necesidad, en estas materias especialadísimas, de contar con una *nueva forma de hacer justicia* que sea efectiva frente a la especialidad, la velocidad, la tecnicidad y la complejidad que presenta y requiere la resolución de conflictos en estas áreas, y para lo cual –por ahora– no está preparado nuestro sistema procesal.

5°. La justicia administrativa *hiperespecializada* debe ser valorada como una respuesta legislativa adecuada a la tradicional ausencia de una jurisdicción administrativa especializada en Chile y a las críticas de deferencia o activismo judicial. La creación de tribunales hiperespecializados –como en el caso de energía, medio ambiente y compras públicas, entre otros– ha permitido que ciertas lagunas e incoherencias de la competencia genérica de los tribunales ordinarios sean superadas, y ha hecho progresar la especialidad, la rapidez, la tecnicidad y la complejidad que requiere la resolución de conflictos en estas áreas específicas, dotando de racionalidad a las soluciones de dichos conflictos.

6°. Los lamentos de la doctrina *ius* administrativista (esto es, de los profesores del ramo) han sido recurrentes: cada vez que la oportunidad lo permite,

una porción de tales profesores (ya no todos) claman públicamente por la instauración de tal judicatura especializada. Pero hoy, según he argumentado, es como si hubiésemos estado todos estos años *esperando a Godot* (como en la conocida obra de Samuel Beckett): pareciera que nunca llegarán esos tribunales de la manera en que se los ha esperado, como un solo orden jurisdiccional con competencia amplia para conocer todo conflicto administrativo. Y quizás ya no hay que lamentarse más por esta espera, puesto que el legislador chileno eligió otro modelo: un modelo mixto, pluriforme, hisperespecializado, siguiendo el estilo y modo de la actividad administrativa.

7°. La tendencia del contencioso administrativo chileno es coherente con la regla metódica más básica: *es el método el que debe ajustarse a la materia y no la materia (en una especie de apriorismo) al método*. En nuestro país el modelo de proceso administrativo se ha venido silenciosamente acomodando a la realidad de la materia administrativa; al estilo y modo de la actividad administrativa: a la mixtura de la escena administrativa, al fraccionamiento de la Administración; en fin, a la pluriformidad y complejidad de los temas administrativos.

Es el objeto (la materia administrativa) la que ha creado el modelo de proceso administrativo; en ningún caso debe ocurrir a la inversa, que el método (el proceso) cree el objeto.