



Viernes, 6 de diciembre de 2019

## Artículos



Santiago, 24 de enero de 2018

### **Equilibrando las cosas. La Ley N° 19.880, de 2003, en la Jurisprudencia actual de la Corte Suprema de Justicia.**

*Sentencia de fecha 27 de diciembre de 2017, Sociedad Agrícola El Tranque de Angostura Limitada con Superintendencia del Medio Ambiente.*

Por: Álvaro Delgado

---

En un reciente comentario del columnista Raúl Letelier ([Véase relacionado](#)), éste manifestaba una inquietante inclinación por parte de nuestro Tribunal Constitucional hacia la doctrina de Eduardo Soto Kloss, respecto a las sanciones administrativas en materia de aguas, sin embargo, y por el contrario, pareciera que esa no es la tendencia en la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia o, por lo menos, así se entiende según lo razonado en su sentencia de fecha 27 de diciembre de 2017, dictada en la Causa Rol N° 18.341-2017, Sociedad Agrícola El Tranque de Angostura Limitada con Superintendencia del Medio Ambiente, en la que emitió varios pronunciamientos de gran relevancia para el derecho administrativo nacional, especialmente relacionados con una interpretación potenciadora de la Ley N° 19.880, de 2003, de Bases de los Procedimientos Administrativos (en lo sucesivo LBPA) y, obviamente, en discrepancia con la doctrina de Eduardo Soto Kloss y de alguno de sus discípulos, quienes abiertamente se han encargado de repudiar dicha ley (V.g. Soto Kloss, E., “La Ley N° 19.880, sobre procedimientos administrativos, ¿Aleluya o Miserere?”, en *La Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos*. Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, 2003, pp. 75-106. En el mismo sentido, Bocksang Hola, G., “¿Cuál es el acto terminal del procedimiento administrativo, en *La Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos*. Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, 2003, pp. 15-32).

Es por ello, que nos interesa destacar este fallo de casación, pues más que centrarse en temas propios del derecho ambiental, como uno se podría imaginar, la controversia y la discusión jurídica se redirigió a asuntos propios del procedimiento administrativo general contemplados en la LBPA, especialmente en su condición de norma supletoria.

Debemos partir por indicar que el mencionado fallo hace suya la distinción no explicitada formalmente en la LBPA, pero que se desprende de su texto y que la doctrina nacional ya había puesto de manifiesto (V.g. Bermúdez Soto, J., *Derecho administrativo general*, Editorial Legal Publishing, 2° edición, Santiago, 2011, p. 112), entre actos administrativos trámites y actos administrativos terminales, tal como consta en el Considerando 10°, que expresa “(...) Para ello

resulta útil recordar que el artículo 18 de la Ley N° 19.880 entrega una definición del procedimiento administrativo, señalando que constituye “una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal”. De aquí surge la principal de las clasificaciones de los actos administrativos, que se dividen en actos trámite y actos decisorios o terminales (...). Pero la relevancia no está en la mera clasificación, sino que se presenta porque, respecto a estos últimos, es decir los actos administrativos terminales, la Corte los ha identificado con los actos decisorios, es decir con aquellos actos que contienen la decisión final sobre la cuestión de fondo (Art. 8° LBPA), es así que en el Considerando 14° ha afirmado vigorosamente que “(...) el acto terminal del procedimiento administrativo sancionador será aquel que se pronuncie en definitiva sobre la existencia o no de las infracciones, su gravedad y las sanciones aplicables en caso de resultar ellas acreditadas (...)”. De este modo, el fallo en comento contraría lo sostenido arduamente por una parte de la doctrina seguidora de Eduardo Soto Kloss, la que ha tratado de identificar al acto administrativo terminal con aquel cúmulo de actos trámites que en su conjunto recién vendrían a formar el acto administrativo propiamente tal. Así lo afirma Gabriel Bocksang Hola, quien, en una posición extrema según nuestro parecer, además de criticar el uso de la terminología dictación para la elaboración de los actos administrativo en Chile, sostiene que no se debe confundir al acto terminal con el acto decisorio, pues este último en el sistema chileno ha sido confinado a la condición de un acto trámite más y por ende el acto administrativo no se dictaría, “sino que se constituye, una vez que todos sus componentes se han ordenado a él -esto es, cuando el procedimiento se ha consolidado formal y materialmente- el llamado acto terminal nace a la vida del derecho” (Bocksang Hola, G., *El Procedimiento Administrativo Chileno, Estudio analítico y sistemático de coherencia*, Editorial Legal Publishing, 2° edición, Santiago, 2009, p. 195).

En este orden de ideas, hay un tercer aspecto del fallo en comento que nuevamente se ha inclinado en desmedro de la doctrina sostenida por el profesor Eduardo Soto Kloss, quien ha afirmado que el Art. 15 de la LBPA incurre en una inconstitucionalidad al sesgar de la impugnación en sede administrativa a los actos trámites en todo evento, fundamentado su parecer en que como el Art. 10 de la Ley 18.575 no ha hecho distingo alguno sobre el tipo de acto administrativo que es posible recurrir, y debido a que tendría una superioridad jerárquica, por ser ley orgánica constitucional, con respecto a la LBPA, que solo tendría la categoría de ley ordinaria, a esta última no le cabría la posibilidad de contradecir a la primera (Soto Kloss, E., “La Ley N° 19.880, sobre procedimientos administrativos, ¿Aleluya o Miserere?”, en *La Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos*. Conferencias Santo Tomás de Aquino, Santiago, 2003, p. 94). Pero como se antedijo el fallo en comento, avala la diferenciación de regímenes de impugnación para actos trámites y actos terminales que hace la LBPA al respecto y ha expresado que tal distinción “(...) resulta importante, en tanto el artículo 15 del mismo cuerpo legal limita las posibilidades de impugnación de los actos trámite (...)” (Considerando 12°).

Por último, aunque existen varias cosas más que se podrían destacar, nos circunscribimos a exponer que este fallo señala en su Considerando 13°, luego de hacer referencia a las reglas sobre recursos administrativos para impugnar actos administrativos en sede administrativa, que “(...) En consecuencia, si bien el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 no distingue entre la naturaleza jurídica de los actos administrativos que sean objeto del procedimiento de invalidación, a la luz de las disposiciones de la Ley N° 19.880 tal proceso se limita a los actos terminales y, respecto de los actos trámite, a aquellos que causen indefensión o pongan fin al procedimiento administrativo”, con lo cual asienta un precedente en el sentido que restringe la aplicación de la institución de la invalidación contemplada en el Art. 53 de la LBPA exclusivamente para los actos decisorios, situación que si bien es algo discutible, sobre todo si se considera que dicha disposición no hace distingo alguno al respecto, sino que únicamente exige para operar que el acto que se pretende invalidar haya entrado en vigencia, es decir haya sido notificado o publicado, según corresponda. Pero -aun cuando no

podemos dejar de expresar que nos resulta algo curiosa esa reflexión, pues la Corte al parecer hizo una transposición de la regla de los recursos administrativos del inciso segundo del Art. 15 de la LBPA al procedimiento de invalidación del citado Art. 53, cuyo texto no contempla regla alguna en ese aspecto- tal situación podría tener lógica si optamos por considerar a la invalidación en sede administrativa, precisamente en aquel caso de cuando ha sido requerida por iniciativa de un particular, como un mecanismo más para impugnar a los actos administrativos.

En definitiva, este fallo nos parece de un enorme interés para las discusiones propias del derecho administrativo, pues como se ha hecho notar es categórico en cuanto los criterios y la doctrina a los que adhiere el máximo tribunal con respecto al derecho administrativo chileno (Santiago, 24 enero 2018)

---