

LA EXPERIENCIA CHILENA EN MATERIA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Rolando PANTOJA BAUZÁ

SUMARIO: I. *Desde lo administrativo a lo contencioso-administrativo para desembocar en un sistema judicial por suplencia.* II. *Los órganos judiciales y el órgano general de control administrativo apoyaron la idea de una justicia administrativa especializada, pero se esforzaron por suplir su ausencia, judicializando los conflictos administrativos y resolviéndolos con fuerza obligatoria, con el consiguiente efecto de relegarla a una marginación institucional, creando la sensación de su innecesidad.* III. *Conclusiones.*

I. DESDE LO ADMINISTRATIVO A LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO PARA DESEMBOCAR EN UN SISTEMA JUDICIAL POR SUPLENCIA

1. La cultura occidental¹ ha alcanzado un determinado diseño institucional de la función juzgadora del Estado, que ha permitido la estructuración de la justicia en términos admitidos por todos los países que integran ese mundo jurídico.

Ya en tiempos de Montesquieu se reconocía *nemine discrepante* como tal a la función judicial, con competencia para conocer y juzgar los asuntos civiles y criminales; en 1872, Francia instaló en la III República los tribunales administrativos, “hallazgo jurídico de occidente”,² y en 1920, guiada por Hans Kelsen, Austria habría de incorporar a este espacio institucional a los tribunales constitucionales, completando un círculo que en esencia conforma hoy día la institucionalidad juzgadora en todos los países que pertenecen a esta cultura.

2. Chile, es sabido, se incorporó tempranamente a las ideas que dominaron occidente desde principios de 1800, honrando desde entonces el mandato consagrado en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos

¹ De raíz europea continental.

² Merckl, Adolfo.

del Hombre y del Ciudadano de 1789, en orden a que para considerar civilizado a un país era necesario que su Constitución acreditara garantizar el ejercicio de los derechos naturales de las personas y estableciera la separación de los poderes del Estado en su organización: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

3. Sin embargo, por su tradición hispánica, cercana por lo demás a la satisfacción real de las necesidades de la población, los primeros autores coincidieron en estimar que más allá del “objeto capital” de la “administración general”, consistente en “ejecutar las leyes en toda la sociedad, conservando el orden, protegiendo a los asociados i fomentando el desarrollo en todas las esferas de la actividad social”, esta función ejecutiva no excluía la participación del “consejo, en caso que [...] lo necesite i también la de resolver las cuestiones a que de lugar la administración”,³ afirmación que habría de reeditarse en el siglo pasado al afirmarse en la cátedra que “Los actos jurisdiccionales son actos administrativos. De allí que la doctrina distinga con mucho acierto entre Administración activa y Administración jurisdiccional o contenciosa”,⁴ levantando en uno y otro caso fuertes oposiciones.

Notaremos —dirá don Santiago Prado en 1859— que por evitar un peligro se ha caído en otro; se teme la acumulación i confusión de poderes en el judicial, i se acepta esa misma acumulación i confusión en el administrativo, con la diferencia que el peligro es mayor en este caso, en razón de que la administración es juez i parte a un mismo tiempo”.⁵ Aceptar semejante predicamento, dirá el profesor Raúl Bertelsen Repetto en 1978, sería “fatal” para el país⁶. Incluso se ha llegado a imputar a los jueces el haber causado el golpe militar de 1973, al atribuir a sus interpretaciones judiciales restrictivas de la competencia judicial en materia contencioso administrativa la ruptura abrupta de una “tradicción de respeto a la ley que autoridades y funcionarios” que venía observándose desde el siglo XIX en el país, al inclinar la balanza de las prerrogativas públicas en favor del poder ejecutivo, lo que no pudo sino desembocar en “la destrucción de una estructura que en sus bases esenciales estableciera 140 años antes la inteligencia visionaria de Portales.”⁷

³ Lastarria, José Victorino, *Elementos de derecho público constitucional*, Imprenta Chilena, 1848, pp. 116 y 117.

⁴ Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo*, t. II, Editorial Universitaria, 1959, pp. 390 y 386.

⁵ Prado, Santiago, *Principios elementales de derecho administrativo chileno*, Imprenta Nacional, 1859, p. 310, nota 2.

⁶ Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, sesión 397, del 11 de julio de 1978.

⁷ Soto Kloss, Eduardo, “Administración y derecho en Chile”, *Revista de Derecho Público*, núms. 33-34, enero-diciembre de 1983, pp. 53 y ss.

4. Entre desencuentros, desaciertos, cuando no desconciertos, la Constitución chilena llegó a organizar el sector justicia del Estado, en su texto vigente, a través de una estructura que reconoce la existencia de tribunales ordinarios, que integran el “Poder Judicial”; un Tribunal Constitucional, que conoce, por atribución, de las materias que le reserva el código político; una justicia electoral, compuesta por tribunales regionales y un órgano jurisdiccional superior llamado Tribunal Calificador de Elecciones, aquel y estos independientes del “Poder Judicial”, y aun consultando una justicia de cuentas a cargo de un organismo administrativo: la Contraloría General de la República.

5. En el siglo XIX, la Constitución se ocupó de regular el contencioso de los contratos, para garantizar el cuidado de las cuantiosas sumas invertidas por el Estado en la solución de los graves conflictos internacionales que debió afrontar, excluyéndolo de la esfera judicial para confiarlo al Consejo de Estado, como lo demuestra el artículo 104 de la carta política de 1833; enseguida, en el siglo XX, con el artículo 89, el código fundamental de 1925 pretendió que el legislador organizara “tribunales administrativos, formados por miembros permanentes”, para conocer de los conflictos jurídicos que derivaran de los actos y resoluciones dictados por “las autoridades políticas y administrativas, cuyo conocimiento no estuviera entregado a otras autoridades por la Constitución o las leyes”, sin que hubiera oportunidad de contar con la ley a que ese precepto se remitía, y ya avanzado ese mismo siglo, en 1980, en una disposición introducida a última hora por la Junta Militar de Gobierno a la Constitución plebiscitada ese año en el país, se incorporó una norma al artículo 38, inciso 2, que dispuso: “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración [...], podrá reclamar ante los tribunales contencioso administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario que hubiere causado el daño”, disposición en la cual la doctrina destacó su significado creativo de un orden jurisdiccional administrativo, por una parte, pero insistiendo fuertemente en asignarle mayoritariamente un contenido reparatorio, haciendo de ella la clave de bóveda de una responsabilidad objetiva del Estado, consagrada a nivel constitucional.

6. En 1989, el Partido Renovación Nacional, con influyentes relaciones en el gobierno militar, obtuvo un acuerdo gubernativo para estudiar y proponer modificaciones al texto de la Constitución de 1980, orientado a crear un umbral estimulante al nuevo tiempo democrático que advendría en el país con motivo del llamado a plebiscito convocado el año anterior. Para ello formó una Comisión, llamada Técnica por los medios de comunicación, que estuvo integrada por representantes de su sector y por miembros

del conglomerado político denominado Concertación de Partidos por la Democracia, que fue el que en 1990 pasó a gobernar la República, lo que ha hecho hasta el día de hoy.

Esta Comisión Técnica logró la aprobación de cincuenta y cuatro importantes reformas a la carta aprobada en 1980, las primeras que afectaron ese texto fundamental, considerando entre ellas la modificación del inciso 2 del artículo 38, orientada a suprimir de él la frase “tribunales contencioso administrativos”, incluido en ese precepto por determinación de la Junta de Gobierno, en particular del almirante de la armada, don José Toribio Merino Castro, en el trámite de aprobación del anteproyecto constitucional que el Consejo de Estado había elevado a su conocimiento y resolución, como fase previa a su sometimiento a plebiscito.

La consecuencia más obvia de ella es la desaparición definitiva, dentro del ordenamiento constitucional, de los tribunales contencioso administrativos —celebró el profesor Gustavo Fiamma Olivares—, y el inmediato trasvase de las competencias [...], que pudieren haberle correspondido a los tribunales ordinarios. En consecuencia, tanto el ejercicio como la titularidad de esas competencias quedan radicados en éstas” desde la vigencia de dicha reforma.⁸ Es “indiscutible”, agregó el profesor Enrique Silva Cimma, que a contar de esa fecha “el problema ha sido aclarado definitivamente en el sentido de entregar al Poder Judicial pena competencia en la materia contenciosa administrativa.”⁹

Con mayores y mejores antecedentes, el Tribunal Constitucional, por sentencia Rol No. 176, de 1994, habría de llegar a una conclusión diferente, al sostener que la eliminación de “la referencia a lo contencioso administrativo —ordenada por la ley No. 18.825, de 1989, revelaba el propósito del constituyente de— que mientras no se dicte la ley que regula a los tribunales contencioso administrativos, corresponderá a los tribunales ordinarios del Poder Judicial el conocimiento de estos asuntos”, solución que habían anticipado algunos miembros de aquella Comisión, expresado uno de sus miembros¹⁰ y que nosotros hemos compartido en gran parte en anteriores trabajos publicados sobre esta materia.¹¹

⁸ Fiamma Olivares, Gustavo, “Derecho y libertad”, *El Mercurio de Santiago*, 18 de diciembre de 1989, p. A-2.

⁹ Silva Cimma, Enrique y Verdugo Lay, Aliro, *Derecho administrativo chileno y comparado. Principios fundamentales del derecho público*, Editorial Jurídica de Chile, 1996, p. 161.

¹⁰ Andrade Geywitz, Carlos, *La reforma de la Constitución Política de la República de 1980*, 2a. ed., Editorial Jurídica de Chile, 2002, pp. 216 y 231.

¹¹ Véase, por ejemplo, “Justicia administrativa”, *La justicia administrativa*, Juan Carlos Ferrada Bórquez (coord.), Universidad Austral de Chile, Lexis-Nexis, 2005, pp. 93 y ss.

7. De este modo, se cerró un capítulo más de la justicia administrativa en Chile, escrita a saltos a lo largo del tiempo, y que aún mantiene en suspenso la determinación última sobre la materia, una vez que concluya el indeterminado periodo de suplencia abierto por el legislador de la ley 18.825, de 1989.

II. LOS ÓRGANOS JUDICIALES Y EL ÓRGANO GENERAL DE CONTROL ADMINISTRATIVO APOYARON LA IDEA DE ESTABLECER UNA JUSTICIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADA, PERO SE ESFORZARON POR SUPLIR SU AUSENCIA, JUDICIALIZANDO LOS CONFLICTOS ADMINISTRATIVOS Y RESOLVIÉNDOLOS CON FUERZA OBLIGATORIA, CON EL CONSIGUIENTE EFECTO DE RELEGARLA A UNA MARGINACIÓN INSTITUCIONAL, CREANDO LA SENSACIÓN DE SU INNECESARIEDAD

1. La Constitución Política de 1925, como se ha manifestado, creó por primera vez a nivel constitucional “Tribunales Administrativos, formados por miembros permanentes”, confiando al legislador la determinación de su organización y atribuciones.

Si bien esta iniciativa nunca se concretó, ella fue apoyada por los grandes órganos estatales a los que de una u otra manera alcanzaba su futura creación.

La Corte Suprema de Justicia incluso implementó sus alcances, declarando que la sola existencia de ese precepto importaba establecer una reserva constitucional de competencia absoluta a favor de los tribunales administrativos, de manera que las magistraturas ordinarias no podían conocer de una demanda de nulidad de un acto administrativo, por carecer de competencia, si no de falta de jurisdicción para tal efecto. “Si un particular se siente lesionado en sus derechos por un acto de la autoridad y reclama formalmente ante el tribunal [...], nace de inmediato la instancia de carácter contencioso administrativo a que se refiere el artículo 87 de la Constitución Política”, manifestó en 1964, obligando a los tribunales ordinarios a declarar que “han carecido en absoluto de competencia para conocer de este litigio”, dijo en 1964 (Socotransco Ltda. con Fisco, Contienda de competencia, 1964, considerandos 5o. y 9o.).

La Contraloría General de la República, por su parte, también hizo ver la importancia que asumía para el país el debido cumplimiento del mandato del constituyente, haciendo ver que él, por lo demás, de concretarse, en nada obstaba al ejercicio de sus facultades administrativas de control, las que perfectamente podían coexistir con el establecimiento de esas se-

des jurisdiccionales. “Hoy falta —para la plena vigencia de un Estado de Derecho— que se organicen los Tribunales programados por el artículo 87 de la Constitución —dirá el contralor general de la República glosando un editorial del diario *El Mercurio de Santiago*—, con competencia general en materia contenciosa administrativa”, mas como ellos están llamados a ejercer un control administrativo a posteriori, “En nada pueden perturbar el funcionamiento de la Contraloría General, cuyo control es generalmente preventivo”, y no cabe duda, agregó, que así habrá de establecerlo el legislador al regular esta materia.¹²

Sin embargo, en los hechos, la práctica no se ajustó a la prédica, pues ambos tipos de órganos dirigieron sus atribuciones, antes que a reconocer aquella competencia y su falta de atribuciones en la materia, a suplir la falta de esa jurisdicción especializada en la resolución de conflictos jurídico administrativos estimulando la recepción y conocimiento por parte de ellos, de esa clase de controversias

2. El Poder Judicial, en primer término, particularmente con motivo de las numerosas acciones de hecho y de derecho, interventoras de la propiedad privada, estimuladas o adoptadas por el gobierno desde 1973 en adelante, enfatizó su tesis jurisprudencial de 1967, con antecedentes en la década de 1930, en orden a distinguir las competencias jurisdiccionales, no por su naturaleza, sino por la cosa pedida por el demandante, por la suma del escrito de demanda, abriendo así las puertas de los tribunales ordinarios a toda “demanda civil” o “denuncia o querrela criminal”, aun cuando una u otras surgieran o derivaran de la dictación de un acto administrativo.

Así pudo apreciarse en la contienda de competencia resuelta en 1967, en los autos Juez de Melipilla con presidente de la República, en que habiéndose suscitado un problema social con ocupación de terrenos en un predio situado en las cercanía de la ciudad de Melipilla, el Supremo Gobierno, en ejercicio de sus facultades legales, designó un interventor oficial para hacerse cargo de la administración del predio. Interpuesto por el afectado un interdicto posesorio ante el juez de mayor cuantía del lugar y trabada la contienda respectiva, la Corte Suprema de Justicia afirmó que correspondía exclusivamente al “tribunal ante quien se entabló la querrela de amparo resolver si el decreto objetado importa o no un acto constitutivo de turbación o embarazo de la posesión”, desestimando de esta manera la petición de inhibitoria del juez ordinario formulada por el jefe de Estado.

¹² *El Mercurio de Santiago*, 19 de noviembre de 1959, p. 3.

Esta tesis jurisprudencial habría de reforzarse, como se ha dicho, desde la década de 1970, precedida de las palabras del presidente de la Corte Suprema, don Ramiro Méndez Brañas, contenidas en su mensaje de inauguración del año judicial 1971, al expresar que “Los magistrados no nos resistimos al avance del Derecho”, pero “no aceptamos el arrasamiento de todos los principios vigentes como algunos lo pretenden”, ya que “mientras el mundo se apresura en la búsqueda, descubrimientos y explicación de los misterios de la física, algunos gobiernos destruyen hasta la ilusión libertaria del hombre y lo someten a la tortura de no poder pensar en voz alta”.

Este contexto de preocupación cívica habría de concretarse, entre otros, en el fallo dictado en 1972, a propósito del recurso de queja deducido por el propietario del diario *La Mañana* de Talca, a raíz de haberse aceptado por el juez de la instancia criminal el sobreseimiento pedido por el interventor gubernativo, bajo el argumento de haber regularizado la situación de hecho provocada por las personas que aparecían en el expediente usurpando la propiedad. El juez del fuero común, sostuvo perentoriamente la Corte Suprema de Justicia en esa sentencia, “se encuentra plenamente facultado para desconocer eficacia al acto de la autoridad que excede los límites que le han fijado la Constitución y las leyes”.

En otras palabras, la Corte Suprema, al consagrar esta tesis jurisprudencial, autorizó la existencia de una acción contencioso administrativa oblicua, vestida de ropaje civil o criminal, pues bastaba con sumar los escritos como demandas civiles o denuncias o querellas criminales para someter un asunto contencioso administrativo a los dominios del fuero común, atribuyendo plena competencia en esos asuntos a los magistrados del fuero común.

3. La tesis judicial habría de sincerarse por el presidente del máximo tribunal del orden judicial en 1977, en el seno de la comisión de estudio de la nueva Constitución. Ante las afirmaciones de algunos de sus miembros reconociendo la autonomía jurídica e independiente de los órdenes jurisdiccionales judicial y contencioso administrativo, para plasmarlo así en el texto de la que sería más tarde la ley fundamental de 1980, don José María Eyzaguirre sostuvo abiertamente la inexistencia jurídica de las causas contencioso administrativas, ante la amplitud de la noción de causa civil, que las abarcaba.

En la sesión 304a., del 6 de julio de 1977, de las celebradas por esa Comisión, el señor Eyzaguirre, en efecto, hizo presente a la comisión de estudio, que “la Corte Suprema siempre ha estimado que la frase causas civiles está solamente en contraposición con la de causas criminales. O sea, comprende todo lo que sea penal”, incluyendo por consiguiente a

los juicios contencioso administrativos. En estas condiciones, afirmó, sería contraproducente referirse separadamente a ellos en el cuerpo del nuevo código político, porque sería admitir que son conceptos jurídicamente diferentes. Abundó, además, en las razones que justificaban las facultades de superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema de Justicia sobre todos los tribunales, en su aplicación a las autoridades administrativas que ejercieran atribuciones juzgadoras dentro de la administración del Estado, atribuyéndoles un carácter indiscutido de tribunales especiales.¹³

La Comisión de Estudio, primero, y el Consejo de Estado, después, hicieron suya esta tesis judicial, tal como fue planteada en nombre del tribunal por José María Eyzaguirre, criterio que solo vendría a ser revertido en la etapa de aprobación del anteproyecto de Constitución Política por la Junta de Gobierno, que lo rechazó, circunscribiendo la competencia judicial solo a los asuntos civiles y criminales, como lo reconocía la tradición chilena, y estableciendo, en cambio, para estos efectos, los tribunales contencioso administrativos en el artículo 38, inciso 2, de la nueva carta constitucional, que por lo mismo recibió una nueva redacción.

4. La Contraloría General de la República, que se había hecho mayormente jurídica desde la década de 1950, habría de proyectar su mayor influencia institucional a partir de la década de 1975, al invocar el nuevo régimen castrense postulado por el gobierno en el “Objetivo Nacional de Chile”, documento político aprobado por resolución presidencial B° 3-102, del 23 de diciembre de este año, y según el cual “El nuevo régimen político-institucional se fundará en el ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva, judicial y contralora, por órganos diversos e independientes entre sí, sin perjuicio de una adecuada interrelación”, y que le permitió afirmar que ella era la suprema autoridad de control en la administración de Chile, cabeza, en el autocrático modelo anticipado en aquel “objetivo”, de un proclamado sistema nacional de control, complementario y paralelo de los sistemas de planificación y de dirección, todos ellos constitutivos de la nueva institucionalidad país.¹⁴

Con la plena conciencia de su alto rol conductor de la República, la Contraloría General habría de afirmar ante la Junta de Gobierno, en oficio del 26 de agosto de 1987, que conforme “con la tradición chilena, la Contraloría —tiene— la calidad de órgano fiscalizador del manejo de los recursos públicos y de garante de la vigencia efectiva del Estado de derecho”.

¹³ Actas oficiales de la Constitución Política, sesión 303a., celebrada el 5 de julio de 1977, pp. 1316 y 1317.

¹⁴ *Memoria de la Contraloría General de la República*, 1975, pp. 9-21.

Este reconocimiento de ser el “garante de la vigencia efectiva del Estado de derecho” incentivó en el comportamiento contralor la actitud protectora de los derechos subjetivos que venía desplegando sobre la base del derecho de petición, al transformarlo en una verdadera acción popular administrativa, al reconocerle caracteres jurídicos vinculantes, tanto como reclamo cuanto como impugnación de las acciones administrativas, sin más límite que proceder “en términos respetuosos y convenientes”, como lo especificaba la Constitución al franqueárselo a todas las personas que habitaban en el territorio nacional.

Así, judicializó su actuación, permitiendo a los afectados el acceso y la reproducción de la documentación gubernativa administrativa que obraba en su poder, y facilitando ante ella, de este modo, una confrontación argumental de partes frente a un conflicto jurídico.

La circunstancia de ser un organismo de control y no de decisión administrativa, por lo tanto, carente de imperio para imponer sus decisiones, no detuvo, sin embargo, su orientación garantística, ya que junto con reconocer que esos dictámenes “tienen por objeto interpretar una norma legal o reglamentaria fijando su verdadero sentido y alcance”, consideró su exigibilidad como una consecuencia de la aplicación de la ley misma, determinando así “su cumplimiento obligatorio para el servidor que corresponda”, “sin que sea indispensable que previamente se dicte un acto administrativo” de cumplimiento (dictámenes 2-638 y 39.086, de 1982, y 14.448, de 1988).

La exigibilidad de sus dictámenes, por consiguiente, arrancarían, conforme a esta tesis, de la fuerza jurídica de la misma ley interpretada, pero además, señaló en 1992, de lo dispuesto en su ley orgánica constitucional que así lo prescribe.

Acorde con lo dispuesto en los artículos 6o. y 9o. de la Ley No. 10.336 —diría en efecto, en su dictamen No. 27.303, de 1992—, los dictámenes de la Contraloría General en materias de su competencia son obligatorios para los servicios. Por tanto, su falta de aplicación implica tanto el no cumplimiento de la norma legal interpretada en el dictamen cuanto la inobservancia del precepto contenido en la citada Ley 10.336, y puede, por tanto, irrogar responsabilidad para los funcionarios que deben adoptar medidas conducentes para ejecutar la ley cuyo alcance fijan aquellos dictámenes, responsabilidad que “podría ser perseguida a través de los procedimientos que la ley establece al efecto”.

En el curso de 2008, la Contraloría General tendría oportunidad de reiterar estos conceptos, a raíz del cambio de doctrina que experimentó su jurisprudencia respecto de la forma de hacer efectiva la prerrogativa presi-

dencial de llamar a retiro temporal al personal de las fuerzas armadas y de orden y seguridad pública, que hasta ese momento había reconocido como una potestad que, atendidos los términos en que se encontraba y se halla consagrada en las respectivas leyes institucionales, no requería, se sostuvo, acreditar la tramitación de un debido proceso ni consignar expresamente, en los considerandos del decreto supremo que llamaba a retiro, los motivos específicos que determinaban esa decisión. Con la nueva tesis contralora, el órgano fiscalizador estimó que esa tramitación y esta motivación eran elementos esenciales del llamado a retiro, de manera que los decretos dictados sin observar esos requisitos debían ser dejados sin efecto, de modo que el acto invalidatorio que debe dictar “la Presidenta de la República, a través del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Investigaciones”, ha de disponer, con efecto retroactivo, la reincorporación del personal llamado por ellos a retiro, el reintegro de todas “las remuneraciones” y la regularización de “los demás beneficios que les habrían correspondido percibir durante el tiempo que se mantuvieron alejados de la Institución Policial”, explicitaron los dictámenes 4.168 y 19.080, de 2008.

Estos oficios llaman la atención, asimismo, sobre la obligatoriedad de “los informes jurídicos emitidos por este Organismo Contralor” y el “deber ineludible” de acatarlos que pesa sobre la autoridad administrativa, más aun cuando “sus pronunciamientos no solo resultan obligatorios para los casos concretos a que se refieren, sino que además para todos aquellos que se encuentren en el contexto del dictamen”.

5. De aquí, pues, que la Corte Suprema de Justicia y la Contraloría General de la República, no obstante participar de la idea de estructurar la función juzgadora del Estado aceptando la experiencia de occidente en asuntos de justicia, en los hechos hayan contribuido a diluir la necesidad de establecer los tribunales contencioso administrativos, al extender sus competencias a la resolución de los conflictos jurídico-administrativos, resolviéndolos con fuerza obligatoria para las autoridades de la administración pública, que son llamadas a darle íntegro cumplimiento, bajo aperecebimiento legal.

III. CONCLUSIONES

Los antecedentes reseñados en el cuerpo de este estudio revelan cuán delicado es rehuir la estructuración de una armónica morfología de sustentación de la función juzgadora del Estado.

La experiencia chilena, más allá de las críticas a que pueda hacerse acreedora, en la práctica demuestra fehacientemente que la omisión de sincerar el establecimiento de tribunales contencioso administrativos llamados

a juzgar los conflictos jurídicos que suscita el actuar de la administración pública induce a desarrollar severas patologías. En Chile, por una parte, la de confiar el conocimiento de esas materias a jueces civiles *stricto sensu*, de formación filosófica protectora individualista, como se ha aceptado con la aplicación directa del artículo 38, inciso 2, de la Constitución Política, solución que deviene en contradicción con la institucionalidad del país, de tradición solidaria y humanista, diferente de los parámetros libertarios y propietaristas que inspiran las decisiones del mundo privado, y, por la otra, la de estimular la natural propensión a abarcar más, que acusan los órganos establecidos, cuyos cuerpos profesionales tienden a justificar, en los casos examinados, la resolución judicial de asuntos contencioso administrativos, asimilándolos a las causas civiles, cuando no, tratándose de órganos independientes de control, a fundar en ellos la existencia de verdaderas facultades jurisdiccionales de resolución de conflictos, que al ejercerse por un organismo administrativo no hace sino entrar en pugna con las facultades de gobierno que asisten a las autoridades llamadas por la carta política a dirigir el país, confundiendo las facultades de control con las prerrogativas de dirección superior de la República.

El derecho, como efectivo medio de paz social, requiere alcanzar soluciones adecuadas a la naturaleza de los conflictos que concurren en la sociedad. La sociedad occidental, en una larga y ancha experiencia de vida, en general ha estructurado la función juzgadora en tres grandes tipos de órganos: las magistraturas civiles y criminales, las magistraturas contencioso administrativas y las magistraturas constitucionales.

La inadecuada percepción de la naturaleza de las contenciones envuelve a la larga una cadena de contradicciones que chocan las unas con las otras, engendrando ineficiencia y desconcierto, disconformidad e insatisfacción ciudadanas, no solo innecesarias, sino que en definitiva, perturbadoras y dañinas para una sana convivencia democrática.