

PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS Y PROTECCIÓN DE INTERESES DIFUSOS Y COLECTIVOS

Por Luis Cordero Vega

1. Introducción.

Para el análisis de cualquier trabajo temático resulta necesario, para poder definir adecuadamente los contornos de una exposición académica, precisar cuales son las consideraciones constitucionales y legales de todo debate en torno al Derecho Público. En efecto, es difícil sostener que el contenido concreto de una disposición constitucional es inmutable, a despecho del modo en que es entendida y aplicada. En los hechos, entre los llamados “operadores del derecho” hay ciertas prácticas o convenciones que demuestran cómo éstos entienden lo que la Constitución dispone,¹ toda vez que las formas convencionales del discurso jurídico,² son prácticas políticas y, más aún, prácticas que producen efectos sociales.³ Por esto resulta razonable para los problemas del Derecho, y en particular del Derecho Administrativo, desentrañar las convenciones sobre las cuales han sido generados determinados discursos y problemas, por lo cual resulta fundamental deconstruir su argumentación, para disponer de un panorama explícito y no inducido de nuestras controversias jurídicas.

¹ Atria 1997, págs. 21 y 22.

² Significados; la forma en que los generadores del derecho, tales como administradores, jueces, estudiosos, abogados practicantes y profesores de derecho, hablan y analizan cotidianamente la vida social y el rol del derecho como regular de esta última.

³ Gordon 1999, págs. 147 y 148.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

Existe consenso en que el rol de la justicia administrativa es fiscalizar las decisiones administrativas enjuiciándolas plenamente tanto desde el punto de vista de Derecho como de los hechos, de manera que supone un control pleno en tres escalones: la definición del Derecho aplicable, la determinación de los hechos y la verificación de la corrección de la subsunción realizada por la Administración.⁴ Dentro del mismo consenso, hay acuerdo en que se ha producido en las últimas décadas un cambio de paradigma sustantivo en la justicia administrativa abandonando el sustrato tradicional sobre el cual fue construido, es decir, la garantía de legalidad objetiva, sustituyéndolo por un verdadero derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de cualquier derecho material de que pudiese disponer el ciudadano, lo que ha significado una verdadera ampliación de las potestades tutelares del juez contencioso.⁵

De este modo, la interrogante que debemos abordar es cómo en el contexto de la evolutiva de la justicia administrativa, admitimos construir un modelo de tutela eventual a hipótesis adicionales a aquellas sobre las cuales se ha producido esta evolución, lo cual nos exige presentar los dilemas de la justicia administrativa tras la protección de intereses difusos o colectivos.

Si en el procedimiento administrativo se encuentra sujeto a deliberación los aspectos esenciales de una decisión pública y en ella también, como sucede en la mayoría de los países con tradición europea continental, tienen la calidad de interesados quienes son titulares de intereses individuales y colectivos,⁶ la pregunta es cuanto impacta esa distinción al momento de requerir la intervención del juez administrativo.

A continuación analizaremos los aspectos tradicionales de la justicia administrativa (I), explicaremos el rol tutelar subjetivo de lo contencioso administrativo (II), analizaremos como los contornos de los intereses difusos o colectivos pueden servir al enfrentar nuevos roles y qué impactos éstos pueden tener en el rol de los jueces (III) y finalmente expondremos brevemente la experiencia chilena de lo contencioso, con dos análisis parciales uno en materia ambiental y el otro en materia de acceso a la información pública (IV).

⁴ Schmindt – Assmann 2003, pág. 230.

⁵ García De Enterría 2007, págs. 129 y 130.

⁶ Ver por ejemplo art. 21 de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo Chilena.

2. El objetivo central de lo contencioso administrativo.

Como se sabe, desde la perspectiva tradicional, el principal objeto de los procedimientos contenciosos administrativos fue la pretensión de anulación que parte de concebir como presupuesto de la actuación administrativa expresada a través de un acto administrativo que, sin embargo, incurre en una de las causales de nulidad establecidas por regla general en los lentes del procedimiento administrativo. Ante ello, se recurre al órgano jurisdiccional para que este realice una mera revisión de legalidad del acto, luego de lo cual, a través de una sentencia declarará si dicho acto es o no, contrario a derecho.⁷

En efecto, tal como se afirma el poder público ejecutivo, por lo que en su construcción opera muy decididamente, además del Estado de Derecho, en los principios del Estado democrático. La intervención judicial presupone así, pues, una previa actuación –para el cumplimiento de su función constitucional específica- del poder público sometido a control, con lo que no altera el estatuto de éste más que en lo necesario, justamente, para la verificación plena de dicho control.⁸

Siguiendo con esta idea, si el proceso contencioso administrativo implica deliberar sobre una pretensión material entre los intereses de los diversos sujetos involucrados, lo que supone la subordinación de uno sobre el otro, si el sujeto contra el cual se formula la pretensión acepta la exigencia formulada contra él, y en consecuencia subordine su interés a la del otro, desaparece la situación de conflicto, pues el Derecho ha sido actuado de forma espontánea. En el ámbito administrativo, esta circunstancia se da cuando la pretensión del particular se ve satisfecha dentro de él; si se quiere, cuando luego del procedimiento administrativo se ha dictado un acto administrativo que satisface el interés del particular.⁹

El acto de la Administración aparece, por tanto, como presupuesto procesal, no ya por el viejo principio de que la jurisdicción administrativa es revisora de la vía administrativa, no ya por el principio de autotute-

⁷ Priori Posada 2002, págs. 152 y 153.

⁸ Parejo Alfonso 2003, págs. 1140 y 1141.

⁹ Priori Posada 2000, pág. 140.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

la de la Administración, sino por algo mucho más simple y sencillo, porque sólo tiene sentido poner en marcha la complicada y costosa maquinaria procesal cuando lo que pretendemos del juez no se nos satisfaca por las personas frente a las que formulamos nuestra demanda.¹⁰ Dictado un acto administrativo, cualquiera que sea el órgano administrativo del que proceda, ha de admitirse la posibilidad de acudir a los Tribunales en defensa de los derechos e intereses legítimos que por él hubieren resultado lesionados.

En nuestra opinión el criterio esencial del control de la Administración reside en el control judicial, que resulta del mandato dirigido por la Constitución al orden jurisdiccional de servir a la tutela de derechos y no a la garantía de legalidad formal.¹¹

Así, la condición del derecho lesionado no sólo tiene relevancia para el acceso a la jurisdicción, sino para la determinación del alcance del control judicial. La acción (contenciosa administrativa) sólo prosperará si la decisión administrativa impugnada infringe el ordenamiento jurídico y la infracción consiste en una lesión de derechos. La mera infracción objetiva del ordenamiento jurídico no es suficiente para poder estimar el recurso interpuesto. En consecuencia, los diseños constitucionales en general exigen una específica conexión de antijuridicidad que, según se ha dicho, se dará solamente cuando la norma infringida sirva también a la protección de los intereses de la recurrente.¹²

Sin embargo, el control de los jueces debe realizarse dentro de los límites de un control en derecho, es decir, se debe limitar a fiscalizar una decisión ya previamente adoptada sobre los parámetros que ofrezca el derecho. No obstante, esta circunstancia es compleja en el caso de, por ejemplo, conceptos jurídicos indeterminados, pues denominaciones lingüísticas imprecisas y amplias pueden llevar fácilmente a que los tribunales, desbordando los límites de un control de derecho, extienda el mismo a cuestiones de oportunidad y decidan éstas de conformidad con sus propias ideas.¹³

¹⁰ González Pérez 1998, pág. 325.

¹¹ Ver por ejemplo el art. 38, inciso segundo, de la Constitución Chilena

¹² Ver en este sentido el art. 38.2 de la Constitución Chilena, así como el debate tras el art. 19.4 de la Ley Fundamental de Bonn.

¹³ Schmidt – Assmann 2003 pág. 231. debate tras el art. 19.4 de la Ley Fundamental de Bonn.

Los enunciados normativos imprecisos, o bien las regulaciones programáticas, y los objetivos de política, muchas veces definirán la manera en que es realizado el control judicial. En efecto, estos enunciados son mandatos normativos legislativos conscientes, es decir, el Parlamento considera a dichas competencias como adecuadas, pero en la medida que esta circunstancia sucede aumenta el margen de decisión “libre” de la Administración, lo que se ha ocultado tras el debate de la discrecionalidad.¹⁴ No es este el lugar adecuado para referirnos a este tema, pero lo que si es necesario tener en claro es que afecta seriamente el estándar del control judicial. Esta circunstancia lleva a una especie de impotencia judicial para fiscalizar elementos extrajurídicos de las decisiones que no vulneran ningún límite, impotencia derivada, como es sabido, de los límites intrínsecos a la función judicial y al razonamiento jurídico. Empero, este límite abstractamente tan claro es del todo conflictivo en casos difíciles, lo que considerando el principio de inexcusabilidad y al contenido de estándares de equidad,¹⁵ llevan al juez a ingresar en el espacio de la idoneidad finalista y de la decisión administrativa, lo que ciertamente supone un enfrentamiento sobre los límites de la intervención judicial.¹⁶

Esta delimitación es significativa en el contexto de la definición de los contornos tras la protección de los intereses difusos o colectivos, pues en muchas ocasiones tras ellos existen problemas de elección social que

¹⁴ Sin embargo, tal como señala Malaret 1995, pp. 305 y sgts, cuando el proceso de aplicación de la ley presenta especial complejidad en cuanto a la determinación precisa del supuesto de hecho (discrecionalidad técnica y concepto jurídicos indeterminados), puesto que cuanto más indeterminada aparezca la idea de interés público mayor es la responsabilidad técnico política de la Administración y más completo y razonado debe ser el fundamento de la decisión. En estas circunstancias el control judicial es protagónico, sobre todo en el contenido de la motivación.

¹⁵ Vid. Código de Procedimiento Civil Chileno, art. 170 (193). Las sentencias definitivas de primera o de única instancia y las de segunda que modifiquen o revoquen en su parte dispositiva las de otros tribunales, contendrán: 5° La enunciación de las leyes, y *en su defecto de los principios de equidad*, con arreglo a los cuales se pronuncia el fallo.

¹⁶ Vid, a modo ejemplar Sesin 2004.

Sobre este aspecto Gallego y Menéndez 2001, págs. 89 y 90 el punto de partida en esta cuestión es que la aplicación por la Administración de normas que contienen conceptos que remiten valoraciones está sometida a un *completo control judicial*, como es la regla general (...). La mencionada “presunción de validez” de la decisión administrativa a la que se refiere la jurisprudencia en este ámbito, no debe ser nada distinto a la presunción de validez que la ley establece a favor de todos los actos administrativos; o sea, ni es nada exclusivo de los denominados ámbitos de discrecionalidad técnica. El argumento de que los órganos judiciales carecen de los conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo un enjuiciamiento en estas cuestiones parece desconocer la posibilidad de recurrir a la valoración de la prueba pericial en un proceso contencioso administrativo.

impondrán a los jueces el dilema que al resolver sobre la protección de este tipo de intereses deberán realizar opciones que se encuentran en el límite de la sustitución de la decisión, lo que se puede complejizar mucho más si se considera que en las áreas en donde deberán resolver sobre intereses colectivos o difusos se da una relación normativa de habilitación indeterminada lingüísticamente, evocadora de muchos objetivos de política pública, que compromete finalmente el rol de los jueces, y en especial el del juez contencioso administrativo.

3. La cuestión de los intereses difusos y colectivos: los dilemas tras sus límites.

a) Los desafíos para la justicia administrativa.

Si hemos consentido en afirmar que el rol de la justicia administrativa se encuentra en garantizar una tutela judicial efectiva y que ello se logra a través del establecimiento de tutelas subjetivas de derechos, que siguiendo el derrotero de la dogmática alemana, se ha traducido en una tuición de intereses jurídicamente relevantes,¹⁷ la pregunta razonable será a continuación qué sucede si ampliamos hacia la tutela de intereses difusos o colectivos, según delimitemos su concepto y el rol que le corresponderá a los jueces.

Según se ha sostenido tradicionalmente la tutela de los intereses difusos, públicos o de clase (categorías que resulta indispensable despejar con posterioridad), constituye una de las variadas etapas de la problemática general de acceso a la justicia, asumiendo que esta última viene explicada por dos tradicionales variables: (a) la manera en que el ordenamiento dota de legitimidad (juridicidad) a ciertos intereses; (b) la amplitud y el grado de heterogeneidad con que se conciba el acceso.¹⁸

¹⁷ En este sentido el Tribunal Constitucional Chileno ha sostenido que “: Que, en este contexto, si el Estado debe “contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece” (artículo 1º, inciso cuarto, de la Constitución), puede sostenerse que tal deber abarca la protección de los intereses individuales legítimos que deben entenderse comprendidos dentro de un enfoque amplio del concepto “derecho”. Así, compete al ordenamiento jurídico contemplar tanto los mecanismos de defensa de los derechos propiamente tales o derechos subjetivos cuanto de los intereses legítimos cuya eficaz protección también favorece el libre y pleno desarrollo de la personalidad humana. (STC Rol 634 – 2006, C. 21º).

¹⁸ Peña 1997, pág. 353

Tradicionalmente los sistemas legales han provisto de legitimidad de intereses a los de carácter individual, atendida la noción tradicional que se ha construido sobre el derecho subjetivo y que desde la perspectiva de la teoría de la tutela jurisdiccional en el Derecho administrativo se exija tal protección,¹⁹ del modo en que se explicó con anterioridad. Por otro lado el acceso a la justicia supone delimitar cómo se accede a la tutela judicial con un menor costo posible a un procedimiento efectivo, entendiendo tal el acceso a la jurisdicción.

Los dilemas que enfrentan las jurisdicciones contenciosas administrativas está dado en la manera en que deben resolver la interrogante de cómo compatibilizar la tutela de derechos individuales reclamados por los afectados con el interés público que representa dicha protección.

En efecto, superada la tradicional concepción de la jurisdicción contenciosa administrativa desde la dimensión objetiva (legitimidad del acto), hemos pasado buena parte de la segunda mitad del siglo XX esforzándonos en explicar el rol de éstas jurisdicciones desde la dimensión subjetiva (tutela de derechos). La pregunta legítima hoy, es hasta dónde dimensionamos esa protección, en que lo público inevitablemente no se compadece necesariamente con lo estatal.

Como se afirma, si aceptamos que la realidad en la cual vivimos es la de una sociedad de producción de masas, de consumo de masas, de turismo de masas, de intercambio de masas, de conflictualidad de masas (en materia de trabajo, de relaciones entre razas, religiones, etc.); conflictos que ya no son de carácter estrictamente individual, sino a menudo también de carácter colectivo, que implican y golpean categorías, clases o actividades, habrá de concluirse que cuando se afecta a los consumidores, a los miembros de una raza o religión, al medio ambiente, ya no se afecta un interés estrictamente privado, como tampoco —per se— el interés público, sino que se afecta un interés colectivo.²⁰

En efecto, los sistemas legales, como sucede con el chileno, siguen centrados de una manera predominante en la tutela de intereses particulares frente a los poderes públicos (concebidos éstos como poderes estatales y no como sociales),²¹ y aunque durante las últimas décadas los

¹⁹ Vid. Cassagne 2005, págs. 265 y sgts.

²⁰ Bordalí 2007 pág. 57.

²¹ Peña 1997, pág. 364.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

sistemas legales han provisto de argumentos para dar tutela a intereses colectivos o difusos, los análisis se construyen necesariamente de la consideración subjetiva individual.²²

b) Delimitando los conceptos.

Con el objeto de delimitar adecuadamente los alcances de las categorías de intereses colectivos y difusos, resulta indispensable definir los contornos de cada uno de ellos. Si bien suelen usarse de un modo indistinto, los conceptos son claramente diferentes. Sin embargo, en la literatura se suele afirmar que los intereses difusos o colectivos son aquellos intereses de un sujeto jurídico en cuanto compartidos, expandidos o compatibles, expansibles, por una universalidad, grupo o categoría, clase o género de los mismos; cuyo disfrute, ostentación y ejercicio son esencialmente homogéneos y fungibles, y que adolecen de falta de estabilidad y coherencia en su vinculación subjetiva, así como de concreción orgánica, en su tutela material y procesal.²³

Por otro lado, la literatura ha señalado que los conceptos intereses difusos y colectivos responden a categorías diferentes, estableciendo como notas diferenciadoras la circunstancia de existir en los intereses colectivos, una relación jurídica entre los titulares de dichos intereses, circunstancias que no se presentarían en los intereses difusos, en los que no existiría relación jurídica entre sus titulares.²⁴ Por este motivo, algunos afirman que el interés colectivo e interés difuso, son conceptos que no son diferenciables sustancialmente, dado que en ambos casos se está en presencia de intereses que van más allá de los intereses individuales que tienen un campo de acción radicado exclusivamente en la persona individualmente considerada.²⁵

Sin embargo, nosotros no participamos de tal conclusión. Compartimos con quienes sostienen que la expresión intereses difusos cubre lo que en análisis económico se denomina externalidades negativas, o sea, la expresión de interés difusos cubre el conjunto de perjuicios que externaliza una cierta actividad económica o social que no resultan compensados o que no resultan absorbidos por el ejecutor de esa misma activi-

²² Cassagne 2005, pág. 286.

²³ Lozano – Higuero y Pinto 1996, pág. 297.

²⁴ González Pérez 2002, pág. 161

²⁵ Bordalí 2007, pág. 65.

dad. Desde este punto de vista los intereses difusos cubren desde daños materiales a varias personas determinadas o determinables; fraudes financieros masivos o productos defectuosos; contaminación; las ofensas no materiales, puramente ideológicas, contra la sensibilidad general como, por ejemplo, la pornografía y la prostitución. La expresión en cambio intereses colectivos cubriría más bien aquellos intereses respecto de los cuales es posible identificar un grupo de personas (a quienes correspondería su titularidad) como una entidad autónoma o independiente diferente de la simple suma de miembros; en otros términos, la expresión intereses colectivos aludiría a intereses ultraindividuales, metaindividuales o supraindividuales en la medida que la titularidad dependería de la pertenencia del sujeto a una colectividad a la cual se le atribuye dicho interés. Por otro lado, la expresión interés público (tras la cual muchos justifican la tutela de intereses difusos y colectivos) posee un más antiguo origen y resulta, rigurosamente hablando, distinta. Interés público, sería en principio aquel interés que se sitúa en la esfera de lo público y que tradicionalmente y primitivamente se imputa al Estado o a los organismos que lo representan. Desde otro punto de vista podría entenderse que es interés público el interés que atinge a las instituciones sociales básicas, que establecen los límites a la legitimidad de la obediencia política, y las instituciones que distribuyen el plusvalor social.²⁶

Nos obstante esta necesaria claridad conceptual para abordar este debate, podemos señalar que en perspectiva comparada cuatro son las tendencias que se pueden apreciar para dar tutela a estos intereses. (a) La primera, la constituye el argumento en orden a sustituir la legitimidad ligada al interés directo sobre la titularidad del derecho que se controvierte, por una relación de legitimidad ligada a una relación ideológica (Capeletti) entre la parte que comparece ante el órgano jurisdiccional y el objeto del litigio (lo que se reclama), de modo que este tipo de legitimidad se predicaría de cualquier persona que tuviese un interés ideológico en que se aplique la ley (es lo que se encuentra detrás de las acciones populares); (b) la segunda, la constituye la denominada doctrina de la atribución, según la cual el grupo no puede considerarse como una entidad independiente, sino como un conjunto de demandantes individuales con pretensiones idénticas, de manera que la controversia se trabaría entre el demandado y cada uno de los miembros del grupo,

²⁶ Peña 1997, pág. 367.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

construyéndose una ficción según la cual se asume que se están llevando a cabo procesos idénticos con cada una de las personas que conforman la colectividad afectada (es lo que se encuentra detrás de las acciones colectivas); (c) en tercer lugar, es posible observar (al margen del debate sobre legitimidad) la denominada acción de clase (class action) surgida en el derecho norteamericano como una forma de resolver el problema de acceso a la justicia de intereses públicos o difusos; (d) finalmente, se observan también en los sistemas comparados otras vías de protección de intereses colectivos o difusos, a saber, la institución de organismos públicos altamente especializados para la tutela procesal de determinados intereses colectivos; se observa también, la extensión de los poderes del juez quien no quedaría limitado a disponer de una indemnización del daño sufrido por la parte que acciona, ni en general tampoco limitado a dictar providencias que tiene una eficacia limitada a las partes precedentes en el juicio, por el contrario, el juez está autorizado en estas soluciones para extender el ámbito de su providencia de modo de incluir el daño globalmente producido por el demandado y en general para dictar providencias eficaces incluso para las partes ausentes. Todo esto supone una revolución de conceptos tradicionales de responsabilidad civil, indemnización de perjuicios, rol del juez, así como el efecto de cosa juzgada y del principio contradictorio.²⁷

c) Los impactos para el juez administrativo. La amplitud de la tutela.

En este contexto cuando indicamos que es indispensable demandar del juez administrativo la tutela de intereses colectivos o difusos, debe tenerse en consideración que no sólo existe demanda para ampliar la cobertura de tutela subjetiva impetrada por el ordenamiento jurídico, sino que al ampliar el concepto de la tutela judicial a la protección de los intereses difusos o colectivos, se amplía también el rol de los jueces en los sistemas democráticos, que a diferencia de la tutela colectiva o difusa aplicada a privados, una vez que interviene un organismo de la Administración del Estado en relación a la gestión de dichos intereses, le pedimos a los jueces que resuelvan problemas de elección social o de acción colectiva (regularmente detrás de la tutela de estos intereses). Esta cuestión queda suficientemente clara si ponemos en perspectiva el rol de los legitimados.

²⁷ Peña 1997, p. 370.

En efecto, lo que está detrás del reconocimiento de protección de los intereses difusos o colectivos por vía de legitimidad procesal ante el juez administrativo no es menor. Si los titulares de los precitados intereses (cuya delimitación resultará esencial) disponen de facultades para reclamar la decisión de fondo de una autoridad administrativa, en otros términos, pueden cuestionar la *ratio decidendi* de la autoridad (es decir son titulares de una verdad acción de defensa de los intereses difusos), supone un derecho de participación fuerte en la medida que les otorga un derecho subjetivo para examinar las razones justificatorias de la decisión administrativa.

Si en cambio, los titulares de intereses difusos frente a la Administración tienen el derecho a formular alegaciones (en base a sus derechos a emitir opinión, libertad de información y derecho de petición) y la acción conferida sólo se da para exigir la ponderación adecuada de dichas alegaciones, esos titulares disponen de un derecho de participación débil y carecen de una acción de tutela efectiva.

La distinción recién expuesta es relevante, en el contexto de que a través de ella es posible dimensionar la intervención intrusiva que le podemos reconocer a los jueces en la protección de estos intereses. Si la legitimación es fuerte, entonces los jueces podrán ir más allá de la mera tutela subjetiva (por la naturaleza del interés comprometido y la citada conexión de antijuridicidad), en cambio si la legitimación es débil el juez se transforma en un garante de los procedimientos de decisión de afectación de estos intereses.

Si la protección de los intereses difusos y colectivos se enfrentan a tres clásicos paradigmas: la legitimidad para exigir la tutela, las garantías procesales y los efectos de las sentencias, cuando la demandamos al juez administrativo, debemos resolver la extensión de la tutela en sistemas constitucionales con reservas institucionales regularmente fuertes.

La manera en que los ordenamientos jurídicos resuelvan estas controversias son vitales al momento de promover sistemas democráticos efectivos, pero también son extremadamente claves para definir el límite de los jueces en contextos de amplia cobertura de tutela judicial frente a la Administración como se ha tratado de demostrar en el cuerpo del presente trabajo.

4. El caso chileno. la inexistencia de contencioso y la variabilidad en dos casos: protección del medio ambiente y acceso a la información pública.

Expuesto lo que nosotros creemos son los criterios tras el establecimiento de procedimientos contenciosos administrativos, delimitados los desafíos conceptuales que enfrentamos cuando hablamos de intereses difusos y colectivos y, la manera en que el juez administrativo debe hacerse cargo de ellos, es relevante que expongamos sucintamente algunas cuestiones de la experiencia del sistema chileno en materia contenciosa administrativa, y describamos dos áreas en las cuales ha cobrado algún sentido la tutela de intereses difusos y colectivos.

A. La ironía de la tutela contenciosa administrativa chilena: su inexistencia y sus sucedáneos.

Podríamos decir que la característica central del modelo contencioso administrativo chileno del último siglo ha sido la inexistencia del mismo, pese a los regulares mandatos exigidos por la Constitución. En efecto, la Constitución de 1925 estableció la existencia de tribunales contenciosos administrativos, como órganos de revisión judicial de los actos administrativos, condicionando su creación a la dictación de una ley.²⁸ Sin embargo, dichos tribunales jamás se crearon, porque la ley a la cual hacía mención la Constitución no se dictó, lo que dio origen a una discusión doctrinaria y jurisprudencial de relevancia,²⁹ que terminó resolviéndose en el entendido que mientras no se crearan los tribunales contenciosos administrativos señalados por la Constitución, la competencia era de los tribunales ordinarios.³⁰

²⁸ Artículo 87. CPR (1925). Habrá Tribunales Administrativos, formados con miembros permanentes, para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no esté entregado a otros tribunales por la Constitución o las leyes. Su organización y atribuciones son materias de ley

²⁹ Tal como lo sostiene Ibañez Santa María 2003, págs. 159 y 169 la ausencia de Tribunales Administrativos, contemplados en la Constitución de 1925, para resolver las reclamaciones que se interpusieron contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas y administrativas, contribuyó a tornar más drásticas y eficaces la paralegislación y las sanciones de la Administración Pública, pues ellas carecieron de un ámbito legal preciso que debió haberles fijado el Congreso y de la jurisprudencia que habría emanado del Poder Judicial. La falta de dichas sanciones sin regulación en un contexto de amplitud creciente para su aplicación discrecional y arbitraria, distorsionaron el funcionamiento de la Administración.

³⁰ Vid. Pierry 1975/ 1976, pág. 497; Pantoja Bauzá 2001; Silva Cimma 1959, págs. 384 – 386; Jiron

Frente a esta experiencia la Constitución de 1980 promovió nuevamente la creación de los tribunales contenciosos administrativos, está vez desde la perspectiva de la tutela judicial de derechos, pero en su redacción original también condicionó su creación a la dictación de una ley que no se dio,³¹ lo que provocó una reforma constitucional el año 1989, que llevó a que fueran los tribunales ordinarios los considerados competentes para conocer de los asuntos contenciosos administrativos.³²

De este modo, en adelante estos asuntos quedaron sometidos a la jurisdicción ordinaria, tribunales civiles, pero sin el establecimiento de reglas especiales de procedimientos o regulatorias de acciones concretas, quedando entonces las acciones contenciosas administrativas a la reparatoria de daños y la de nulidad de derecho público, ambas sometidas a las reglas generales del juicio ordinario.

¿Qué efectos ha producido en Chile la inexistencia orgánica y funcional de jurisdicción contenciosa administrativa?

Esencialmente dos: (a) la primera que se han creado instancia de reclamación jurisdiccional especiales para diferentes hipótesis de interven-

Varga, Mery Bravo, Sarje Paredes 1959, págs. 201 – 235; Rodríguez Elizondo 1961, págs. 141 a 147; Pantoja Bauzá, 1982, pág. 3; Soto Kloss 1974, págs. 349 – 359.

³¹ Artículo 38. 2°. (CPR) Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o las municipalidades, podrá reclamar ante los *tribunales contenciosos administrativos que determine la ley*, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.

³² La reforma constitucional eliminó la frase “contenciosos administrativos”, quedando como competentes “los tribunales que determine la ley”

Esta circunstancia es meridianamente clara en palabras del propio Tribunal Constitucional Chileno. Este afirmaba en 1993 “Que dentro del concepto “causas civiles” (art. 73) a que se refiere la disposición preinserta, se deben incluir todas aquellas controversias jurídico administrativas que se pueden suscitar, y que deben resolver autoridades, que si bien no están insertas dentro de los tribunales que regula el Código Orgánico de Tribunales, están ejerciendo jurisdicción y resolviendo cuestiones que afectan los derechos de las personas. Es lo anterior, por lo demás, el origen de la eliminación que hizo al inciso segundo del artículo 38 de la Carta Fundamental, la Ley N° 18.825, de 1989, cuyo texto establecía: “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales contencioso administrativos que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”. Es decir, la única modificación que sufrió el artículo constitucional citado fue la eliminación de la referencia a lo “contencioso administrativo” cuyo objetivo fue, tal como lo señala el profesor Carlos Andrade Geywitz, en su obra sobre “Reforma de la Constitución Política de la República de Chile de 1980” que “mientras no se dicte la ley que regule a los tribunales contencioso administrativos, corresponderá a los tribunales ordinarios del Poder Judicial el conocimiento de estos asuntos”. STC Rol N° 176, considerando 6°

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

ción administrativa, generalmente en áreas de interés regulatorio económico, lo que ha generado un sistema atomizado de reclamación jurisdiccional en contra de la Administración; (b) se ha distorsionado la acción constitucional de tutela de derechos fundamentales, llamada en Chile Recurso de Protección, lo que ha significado transformar una acción de urgencia para la protección de derechos fundamentales, en una acción contenciosa administrativa de carácter anulatorio, frente a la inexistencia de un sistema regular adecuado.³³

¿Por qué es relevante destacar éstas consecuencias? Porque para comprender el caso chileno en materia de cuestiones contenciosas administrativas y de legitimidad procesal, es inevitable referirse al recurso de protección, y su explicación la realizaremos a consecuencia de la legitimación colectiva en materia de tutela ambiental.

b) El recurso de protección en materia ambiental y la legitimidad de intereses colectivos.

El recurso de protección es una acción constitucional que tiene por objeto restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, cuando por causa de actos u omisiones arbitrarias o legales éste sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en la Constitución. El afectado en sus derechos fundamentales que la Constitución le reconoce y que sean amparables a través de esta acción, podrá recurrir por sí o por cualquiera en su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva solicitando tutela para sus derechos y garantías, y la Corte debe adoptar de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección al demandante. Entre los derechos fundamentales amparados por esta vía se encuentra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.³⁴

³³ Ver en este sentido por todos Ferrada (Coord), 2005.

³⁴ Artículo 20. CPR. 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 establecidos en el artículo 19, números 1° (derecho a la vida), 2° (igualdad ante la ley), 3° inciso cuarto (juzgamiento por comisiones especiales), 4° (vida privada y honra), 5° (inviolabilidad del hogar), 6° (libertad de conciencia), 9° inciso final (elección del sistema de salud), 11° (libertad de enseñanza), 12° (libertad de opinión), 13° (derecho de reunión), 15° (derecho de asociación), 16° en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto (prohibición de trabajos), 19° (derecho a la sindicalización), 21° (derecho a desarrollar cualquier actividad económica), 22° (no discriminación en materia económica), 23°

La Constitución ha señalado históricamente requisitos diferentes para la acción de protección a favor del medio ambiente, que en relación a los demás derechos amparados. Mientras que para los segundos ha indicado que la procedencia es contra “actos u omisiones” que invistan la calidad de “ilegales o arbitrarias” sin que sea necesario identificar al autor de la lesión del derecho, en el caso de la tutela ambiental la Carta Fundamental, luego de la reforma constitucional de 2005, señala que si bien ésta procede contra “actos u omisiones” hay tutela sólo cuando la acción es “ilegal” y se encuentra dirigida contra “persona o autoridad determinada”.³⁵

Como he señalado con anterioridad la ausencia de un contencioso administrativo en el sistema chileno, pese a los mandatos constitucionales, ha transformado al recurso de protección en un sucedáneo adecuado y que durante muchos años ha funcionado como un verdadero contencioso anulatorio del acto administrativo.

En ese contexto, se ha planteado el debate sobre la legitimidad de la acción y esencialmente tratar de resolver hasta donde es posible admitir un modelo de tutela de intereses colectivos a través del recurso de protección en materia ambiental. La jurisprudencia chilena ha sido históricamente conservadora, en el sentido de que ha aplicado en materia ambiental un estándar de legitimidad semejante a los exigidos para un sistema tradicional de derechos subjetivos, de manera que aún en el caso de acciones interpuestas por colectivos, legítima como actor a quien la ejerza concretamente.

Por ejemplo, la Corte Suprema ha sostenido que cuando un caso afecta a un gran número de personas no es admisible que se legitime procesalmente a un municipio en representación de los vecinos, sino que ésta corresponde a los directamente afectados, aunque el caso sea típica-

(derecho a adquirir toda clase de bienes), 24° (derecho de propiedad), y 25° (derecho de propiedad intelectual) podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que 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.

³⁵ Hasta antes de la reforma constitucional de 2005, los requisitos de procedencia eran más exigentes, pues sólo se aplicaba a acciones y no a omisiones y, además de la ilegalidad había que acreditar la arbitrariedad. Estos requisitos hacían muy complejo el acceso a la jurisdicción con resultados positivos. La reforma trató de equilibrar los requisitos y ahora procede por “acciones u omisiones”, además que la exigencia es sólo en relación a la “ilegalidad” del acto.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

mente de afectación colectiva.³⁶ En otro caso, la Corte sostuvo que aunque se recurra de modo indeterminado y de manera poco precisa y los recurrentes son personas naturales y jurídicas, se debe entender que se recurre por personas determinadas que serán afectadas, incluidos los habitantes de una comuna.³⁷

Sin embargo, se ha ido aceptando con bastante consistencia la naturaleza de tutela colectiva de la acción de protección ambiental en el derecho chileno.³⁸ Por tal razón se ha afirmado que al tener carácter de colectivo el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, no se reduce el significado de medio ambiente a la residencia del recurrente o lugar en donde desarrolla sus actividades (entorno inmediato necesario para la vida); sino también incorpora lo relacionado al ser humano que resulta necesario para que éste desarrolle sus potencialidades. Entre ellas, el entorno necesario para alcanzar la mayor realización espiritual y material posible que asegura el artículo 1 inciso 4º de la Constitución Política de la República.³⁹ Esta cuestión es de interés porque la propia Corte Suprema ha definido medio ambiente en similares términos, al señalar que “el patrimonio ambiental, la preservación de la naturaleza de que habla la Carta Fundamental y que ella asegura y protege, es todo lo que naturalmente nos rodea y que permite el desarrollo de la vida y tanto se refiere a la atmósfera como a la tierra y sus aguas, a la flora y a la fauna, todo lo cual conforma la naturaleza con su

³⁶ Sentencia Corte Suprema, 09 de Agosto de 2007, Rol N° 3.535 – 2007. El caso corresponde a malos olores expedidos por una planta de tratamiento de aguas servidas. La Corte acogió el recurso en el entendido que los legitimados eran vecinos determinados afectados y no la comunidad en general.

³⁷ Sentencia Corte de Apelaciones de Valparaíso, 26 de Julio de 2006, Rol N° 140 – 2006. Confirmada por la Corte Suprema el 30 de Agosto de 2006, Rol N° 4.093 – 2006. El caso corresponde a la instalación de una central hidroeléctrica y que fue objeto de evaluación ambiental. La Corte rechazó el recurso por no existir ilegalidad asociada.

³⁸ Ver por todos Bertelsen Repetto, R, 1998, pág. 144.

³⁹ Véase, Bermúdez Soto, J., 2007, págs. 81 – 82.

Aunque la Corte sigue razonando hacia las categorías de derechos subjetivos, pese a esa amplitud conceptual. Corte Suprema, 30 de Agosto de 2001, Rol N° 2186-01, sostuvo que: “Que a mayor abundamiento, la legitimación activa sólo requiere que haya seres concretos existentes que pudieren ser afectados por la acción que se denuncia como arbitraria o ilegal, aun cuando no sepa dónde se encuentran ni se tenga certeza de su nombre y de ningún otro atributo individualizador. Esto no significa que el Recurso de Protección se utilice en el caso presente, como acción popular o general a favor del orden jurídico, sino como una acción cautelar de derechos subjetivos concretos; tal como en otros casos, los tribunales han acogido recursos de protección respecto de una persona actualmente afectada, pero otorgando protección también a todas las otras personas afectadas en el presente y en el futuro”.

sistema ecológico de equilibrio entre los organismos y el medio en que viven. Así entonces, son titulares de este recurso, necesariamente, todas las personas naturales o jurídicas que habitan el Estado y que sufran una vulneración del derecho al medio ambiente libre de contaminación que asegura el artículo 19 N° 8 de Texto Fundamental”.⁴⁰

De este modo, se puede afirmar que desde la acción de protección, en la medida que ésta dota de tutela jurisdiccional al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, se ha conformado una acción de protección de intereses colectivos y difusos, considerando dos aspectos: la legitimidad amplia para recurrir y, enseguida, el contenido propio del derecho en cuanto a los contornos definitorios de lo que se considera protección ambiental.

c) El acceso de la información pública y la legitimidad de intereses colectivos.

Uno de los temas esenciales en el funcionamiento de los sistemas democráticos es el establecimiento de reglas básicas de control institucional, pero también de aquellas que no lo son y que se ubican en el ámbito del escrutinio público que realizan los ciudadanos a sus autoridades. El acceso a la información administrativa es una de las áreas en donde se ha puesto énfasis, en particular aquella que ha provenido de los procesos de modernización del Estado, pues constituye un poderoso elemento de control y en términos más amplios de seguridad jurídica.

Pero además, la información no sólo ha demostrado ser fundamental en el funcionamiento de los procesos deliberativos, en tanto presupuesto de la participación ciudadana y el autogobierno democrático, sino que también forma parte indispensable de la estructura decisional individual. Tal como ha sido expuesto por las escuelas económicas, el modelo de acción racional y las decisiones individuales suponen grados determinados de información que obren en manos de los sujetos. Ello permite tomar decisiones privadas y públicas razonables y adecuadas, así como también permite su control. De ahí que los mercados necesiten para funcionar adecuadamente, niveles óptimos de información, y en su ausencia, se regule públicamente la presencia de fallas o asimetrías de información (fallas de mercado). En estos casos, la mayoría de las

⁴⁰ Corte Suprema, 23 de septiembre de 1997, Rol N° 654 – 1997.

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

veces, el Estado impone deberes de revelación de información, cuando el interés público lo exige, sea por la vía de la regulación directa, mecanismos de mercado o autorregulación.

La información, por lo tanto, tiene un carácter complejo. Aparece en múltiples escenarios. Alimentos, productos farmacéuticos, productos peligrosos, defensa, medio ambiente, campañas electorales, medios de comunicación, etc. La información muchas veces ha sido vista como un bien público, por lo que –razonablemente- debe ser provista por el Estado (sea directa o indirectamente); otras veces como “bien solidario”, es decir como un bien de aquellos cuyo beneficio social es directamente proporcional al número de personas que lo posee, y las más de las veces como un bien, como cualquier otro, con valor de cambio transable y sujeto a las leyes del mercado.

Las instituciones más fundamentales de nuestra vida común, por lo tanto -la democracia y el mercado- suponen para su funcionamiento determinados niveles y calidades de información como condición necesaria para la operatividad de sus intercambios. Ella resulta esencial, como decimos, para el autogobierno democrático, para promover la participación, valores compartidos, la cohesión social y para el escrutinio y el control público de las autoridades (accountability).

En efecto, existe bastante consenso en la literatura que la demanda por Gobiernos Transparentes responde a dos ideas básicas: (a) *restaurar la confianza pública*, en la medida que la información proporcionada incrementa la educación de los ciudadanos, haciendo de ellos sujetos con condiciones para exigir una demanda adecuada para la calidad de los servicios provistos por el Estado y sus organismos; (b) *tener más y mejores vigilantes de la actividad gubernamental*, en la medida que amplía las posibilidades de disponer de otros sujetos que controlen la actividad pública, diferente a las clásicas instituciones del control público.⁴¹

En el caso Chileno la primera regulación de acceso a la información provino de la dictación de la Ley N° 19.653, de 1999, mediante la cual, en lo que nos importa: (a) declaró como públicos los actos administrativos y los documentos que le sirven de complemento directo y esen-

⁴¹ OCDE, 2005, págs. 30 y 31.

cial; (b) estableció causales de denegación de la información; (c) legitimó para solicitar y exigir tutela frente a la denegación justificada, al “interesado”.⁴²

Bajo la aplicación de la Ley N° 19.653, se produjo una muy mala práctica regulatoria, pues por la vía reglamentaria, el Ejecutivo procedió a declarar secretos y reservado un conjunto de información, lo que finalmente conspiró en contra del objeto perseguido el año 1999. Por tal motivo, en un contexto de reformas constitucionales generales, el año 2005 se estableció en la Constitución una cláusula que declara la publicidad de los actos del Estado, así como sus procedimientos y fundamentos, restringiendo las hipótesis de secreto o reserva sólo a las permitidas por la ley.⁴³

En el contexto de esa reforma constitucional, se dictó el año 2008, la Ley de Acceso a la Información Pública,⁴⁴ que en lo que importa, declara como legitimados para exigir la información a “cualquier persona”,⁴⁵

⁴² Para la evolución del caso chileno ver Cordero, 2006.

⁴³ El inciso segundo, del artículo 8°, incorporado, señala expresamente:

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, 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.

⁴⁴ Ley N° 20. 285, D.O. 20.08.2008, que entró en vigencia en abril de 2009. La ley regula concretamente la transparencia de los órganos de la Administración del Estado, el derecho de acceso a la información que se encuentra en poder de dichos órganos, los procedimientos para el ejercicio del mismo y el sistema de amparo del mismo.

Por otro lado la precitada ley ha definido en términos aparentemente amplios el tipo de información que reviste el carácter de pública (art. 5°). En efecto, invisten tal calidad: (a) los actos y resoluciones; (b) sus fundamentos; (c) los documentos que le sirven de sustento directo y esencial; (d) los procedimientos que se utilicen para su dictación; (e) la información elaborada con presupuesto público; (f) toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración cualquiera sea el formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas por la ley.

⁴⁵ Artículo 10. LAIP. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley.

El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

⁴⁶ La tutela en vía administrativa está a cargo de un organismo legalmente autónomo denominado Consejo de Transparencia cuyo objeto es “promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información” (art. 32).

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

otorgándoles tutela administrativa⁴⁶ y luego jurisdiccional,⁴⁷ a quien sufra denegación injustificada de la información, entendiendo por tal la que se encuentra fuera de las hipótesis legales de secreto o reserva.⁴⁸

¿Pero quiénes son legitimados en materia de acceso a la información?

Bajo la vigencia de la Ley 19.653, y sin que variara con la nueva ley, se consideraba como legitimado para exigir la información al “interesado”, sin embargo, no se exige legitimación específica de ninguna naturaleza para acceder al derecho. La jurisprudencia administrativa consideró que la denominación “interesado” aplicable a este derecho debía ser comprendida en términos amplios, y no reducido a quienes tenían un “interés actual y económico en los documentos que solicita a la Administración”, toda vez que entenderlo en dicho sentido “es contrario al principio de publicidad”, que busca “proteger de manera más estricta el principio de probidad administrativa”, de manera que “cualquier interpretación que restrinja el alcance del deber de transparencia normativamente establecido, más allá del texto expreso de la ley, resulta en una contradicción con la finalidad del legislador”.⁴⁹

En otros términos en el derecho chileno, el acceso a la información pública, atendida la naturaleza de la misma como bien público, se ha ido transformando en un derecho de carácter colectivo, de aquellas que la literatura ha denominado con “legitimación ideológica”. La reciente dictación de la ley de transparencia, así como la práctica que lleve a cabo el Consejo de Transparencia como organismos de tutela, irán precisando los ámbitos de su extensión.

5. Conclusiones.

No cabe duda que la subjetivización de la jurisdicción contenciosa administrativa ha significado el fortalecimiento de la tutela de los derechos de las personas frente a la Administración, lo cual ha sido especialmente evidente en la mayoría de los sistemas comparados desde la segunda parte del siglo XX.

⁴⁷ La competencia está entregada a la las Cortes de Apelaciones, frente a quienes es procedente la interposición de un reclamo de ilegalidad por la decisión del Consejo (art. 28).

⁴⁸ Las hipótesis son las señaladas en el art. 21.

⁴⁹ Dictamen N° 43688, de 2001. En el mismo sentido, dictamen N° 58015, de 2004 y STC Rol N° 634.

Que los jueces cumplen un rol clave en los sistemas democráticos, pareciera ser una cuestión del todo evidente y razonable, como mecanismo de control efectivo de las decisiones de los organismos administrativos. El problema está en el estándar y los límites de ese control.

En el estándar, porque existe suficiente consenso en la literatura de que el baremo que deben aplicar los jueces es uno de carácter objetivo y previo, es decir, el derecho. Lo que sucede es que por diversas razones (técnicas, variabilidad regulatoria, adaptabilidad, planeamiento, etc.), los sistemas normativos han generado un límite que perfectamente puede ser calificado de líquido, pues por un lado utilizan denominaciones lingüísticas ambiguas o bien figuras próximas a conceptos jurídicos indeterminados, criterios técnicos y en general cláusulas de apoderamiento, lo que ha significado una amplitud de los poderes discrecionales de los organismos administrativos por razones de interés público. En ese contexto, el estándar que utilizan los jueces tiende a sujetarse a esa variabilidad y por lo tanto, sus límites se vuelven cada más imprecisos, involucrándose entonces a ratos en cuestiones derechamente de evaluación de fines, lo que ciertamente es un riesgo de esa variabilidad.

En ese contexto el reconocimiento de tutela de intereses colectivos y difusos, por su propia estructura, en la medida que ha ampliado legítimamente los ámbitos de tutela jurisdiccional, también ha permitido que los límites sean cada vez más confusos. Ese es un desafío del cual creo debemos hacernos cargo.

Lo anterior es aún más relevante, si se considera que el propio modelo de democracia representativa ha sido cuestionado en su eficiencia, y que se ha ido aproximando hacia una legitimidad en la democracia deliberativa, donde el discurso y la argumentación son centrales al momento de adoptar decisiones en contexto de elecciones sociales, en que además justificamos la necesidad de un modelo de sociedad plural y multicultural. Ese debate se ha transformado en unos de los principales dilemas que debe enfrentar, por ejemplo, la teoría del procedimiento administrativo, lugar natural en donde se delimitan las decisiones sociales y en donde aparecen primariamente y con toda evidencia la tutela de intereses colectivos y difusos.

Bibliografía Y Referencias.

- Atria, F., *Los peligros de la Constitución. La idea de igualdad en la jurisdicción y la legislación nacional*, en Cuadernos de Análisis Jurídico N° 36, Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, 1992.
- Bermúdez Soto, J., *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Edit. Universidad Católica de Valparaíso, 2007.
- Bertelsen Repetto, R, “El recurso de protección y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Examen de 15 años de jurisprudencia”, en *Revista Chilena de Derecho* vol.25 N°1, 1998.
- Brohm, W., Administración y jurisdicción contenciosa – administrativa como mecanismos de regulación en un sistema policéntrico de producción del Derecho, *Documentación Administrativa* N° 234 (1993).
- Cabo Martín, *Sobre el Concepto de Ley*, Trotta, Madrid, 2000.
- Cassagne, “La justicia contencioso – administrativa y su perspectiva al comenzar el siglo XXI”, en *Procedimiento y Proceso Administrativo* (Dir. J.C. Cassagne), Lexis Nexis – Abeledo Perrot, 2005.
- Ciriano Vela, C., *Principio de legalidad e intervención económica*, Atelier, 2000.
- Comisión de Estudios para una Nueva Constitución, Informe de proposiciones e ideas precisas, en *Revista Chilena de Derecho* N° 8, de 1981.
- Cordero Vega, L., “Efectos de la Reforma Constitucional en materia de acceso a la información pública”, *Revista de Derecho Público* N° 68, 2006.
- Ferrada, J.C. (Coord), *Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, 2005.
- Gallego y Menéndez, *Acto y procedimiento administrativo*, Marcial Pons, 2001.

- García De Enterría, E., *Problemas del Derecho Público al comienzo de siglo*, Edit. Civitas, 2001.
- ----- *Las transformaciones de la Justicia Administrativa*, 2007, Thomson Civitas.
- Gonzalez Perez, J., Procedimiento administrativo y proceso administrativo. (Ante la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 99 (1998).
- ----- *Manual de Procedimiento administrativo*, 2002, Civitas.
- González Navarro, F., y González Pérez, J., Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, T.I., Civitas, 2007.
- Gordon, R., Conferencia de Brenda Brown: la teoría crítica del derecho como método de enseñanza del derecho, en *La enseñanza del derecho y el ejercicio de la abogacía*, Comp. Martin Böhmer, Edit. Gedisa, 1999.
- Haberle *Pluralismo y Constitución*, Edit. Tecnos, 2002.
- Habermas, *Facticidad y Validez*, Edit. Trotta, 1998.
- Hancher y Moran, La organización del espacio regulativo, en *Isonomía* N° 17, Octubre 2002.
- Ibañez Santa María *Herido en el Ala*. Estado, Oligarquías y Subdesarrollo. Chile 1924 – 1960, Edit. Biblioteca Americana, Santiago de Chile, 2003.
- Jiménez Blanco, A., *Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución*, en Estudios sobre la Constitución. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, T. II., De los Derechos y Deberes, Civitas, 1991.
- Jiron Vargas, E., Mery Bravo, S., Sarje Paredes, A., *Lo contencioso - administrativo*, Seminario de Derecho Público N° 1 Facultad de De-

Procedimiento y justicia administrativa en América Latina

recho Universidad de Chile, Edit. Jurídica de Chile, 1959.

- López – Medel, J., El objeto del proceso contencioso-administrativo, *Revista Española de Derecho Administrativo* N° 115 (2002).
- OCDE, *Modernising Government. The Way Forward.*, OECD Publishing, 2005.
- OFFE, C., Criterios de racionalidad y problemas del funcionamiento político – administrativo, en la obra *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, 1988.
- Pantoja Bauzá, R., Estudios preliminar: La jurisdicción contencioso–administrativa. *Decisiones legislativas* al año 2001, en La jurisdicción contenciosa – administrativa, Documentos, Edit. Fundación Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2001.
- ----- *Los tribunales contenciosos administrativos*, en GJ N° 82.
- -----*La organización de la Administración del Estado*, Edit. Jurídica de Chile, 1996.
- Parejo Alfonso, L., *Derecho Administrativo*, Ariel Derecho, Barcelona, 2003.
- Peña González, C., “Las acciones de interés público en el ordenamiento jurídico chileno: antecedentes dogmáticos y conceptuales” en *Las Acciones de Interés Público*, Cuaderno de Análisis Jurídico, Universidad Diego Portales N° 7, 1997.
- Pierce, Shapiro y Verkul, *Administrative Law and Process*, Foundation Press, 1999.
- Pierry *La responsabilidad extracontractual* del Estado, en Anuario de Derecho Administrativo, T. I, Edit. Revista de Derecho Público, Universidad de Chile, 1975/ 1976.
- Primera Comisión Legislativa, Junta de Gobierno de la República de Chile, *Los Tribunales Contencioso Administrativos*. Antecedentes para su estudio. Doctrina, Jurisprudencia, Proyectos. (Coord. R.

Pantoja Bauzá), Edit. Armada de Chile, 1982.

- Priori Posada, G., *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo*, ARA Editores, 2002.
- Rodríguez Elizondo, J. A., *Protección Jurisdiccional de los Administrados*, Seminario de Derecho Público, N° 7, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Edit. Jurídica de Chile, 1961.
- Sánchez Morón, M., Siete tesis sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa, en AAVV, *Cuadernos de Derecho Judicial. Eficacia, discrecionalidad y control judicial en el ámbito administrativo*, Consejo General del Poder Judicial, 1995.
- Schmidt – Assmann, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Marcial Pons, 2003.
- Sesin *Administración Pública. Actividad reglada, discrecionalidad técnica. Nuevos mecanismos de control judicial*, Lexis Nexis - Depalma, 2004.
- Silva Cimma, E., *Derecho Administrativo, T. II.*, Edit. Universitaria, 1959.
- Soto Kloss, E., La competencia contencioso – administrativa de los Tribunales Ordinarios de Justicia, *Revista Chilena de Derecho*, V. I, 1974.
- Tornos Mas (Dir), *Administración Pública y Procedimiento Administrativo*, Edit. Bosch.
- Urrutigoty *El Derecho Subjetivo y la legitimación procesal administrativa*, en *Estudios de Derecho Administrativo*, Edit. Depalma, 1995.