Crónica del fracaso de la idea de crear tribunales administrativos en Chile: una incumplida propuesta programática de las constituciones de 1925 y 1980

A chronicle of the failure of the idea to create administrative courts in Chile: An unfulfilled programmatic proposal of the 1925 and 1980 constitutions

Alejandro Vergara Blanco*
Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile
alvergar@uc.cl | https://orcid.org/0000-0001-8312-3919

◆

Recibido: 19/08/2026 | Aceptado: 24/09/2026 | Publicado: 04/11/2026

Resumen. El trabajo aborda el origen y la falta de materialización de los tribunales administrativos a pesar de que tanto la Constitución de 1925 como la de 1980 contenían disposiciones programáticas que anunciaban su creación. Por una parte, se reconstruye la génesis normativa de estos tribunales a través del análisis de sus diversos anteproyectos constitucionales y sus respectivas fuentes en la Constitución de 1925. Se recopilan, además, los sucesivos y frustrados proyectos de ley que intentaron materializar dicho mandato constitucional, desde 1925 hasta 1980. Por último, se expone sumariamente la discusión e incorporación de los tribunales contencioso-administrativos durante el estudio de la Constitución de 1980 y su supresión en 1989.

Palabras clave. tribunales administrativos; contencioso administrativo; Constitución de 1925; Constitución de 1980; Historia del Derecho administrativo

Abstract. This work addresses the origin and lack of implementation of administrative courts, even though both the 1925 and 1980 Constitutions contained programmatic provisions announcing their creation. Firstly, it reconstructs the normative genesis of these courts through an analysis of their various draft constitutions and their respective sources in the 1925 Constitution. Secondly, it compiles the successive and ultimately unsuccessful

* Profesor Titular de Teoría del derecho y de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en Derecho, Universidad de Navarra, España. Post Doctorado en Derecho, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Pau, Francia.

bills that attempted to implement this constitutional mandate from 1925 to 1980. Finally, it briefly outlines the discussion and incorporation of contentious-administrative courts during the drafting of the 1980 Constitution and their subsequent abolition in 1989.

Keywords. administrative courts; Administrative jurisdiction; 1925 Constitution; 1980 Constitution; Administrative Law History

Introducción

La historia del Derecho administrativo chileno durante el siglo XX está atravesada por una paradoja institucional de larga data: la consagración de normas programáticas a nivel constitucional referidas a unos tribunales administrativos, los que sin embargo nunca llegaron a existir por no haber sido luego creados por el legislador. Por una parte, el artículo 87 de la Constitución de 1925 dispuso la creación de estos tribunales para conocer de las reclamaciones contra actos arbitrarios de la autoridad, pero la ley encargada de materializarlos nunca fue dictada. Esta ausencia, que se prolongó por más de cinco décadas bajo la Constitución de 1925 y persistió bajo la de 1980, no solo constituye un fenómeno relevante para la historia constitucional, sino que también interpela a la cultura del derecho administrativo: ¿cómo se explica que una disposición de ese calado permaneciera incumplida en dos textos constitucionales consecutivos?

El presente trabajo aborda esta pregunta a partir de la investigación de la historia fidedigna de los tribunales administrativos en la Constitución de 1925, mediante el análisis de sus anteproyectos y sus respectivas fuentes. Luego, se recopilan los sucesivos proyectos legislativos que intentaron implementarlos. Además, se realiza una revisión de la discusión sobre los tribunales contencioso-administrativos en el proceso constituyente de 1980 y su posterior supresión en 1989, lo que evidencia la continuidad de la falta de una jurisdicción administrativa especializada hasta nuestros días.

Cabe precisar dos límites de este estudio. Por una parte, no se aborda un antecedente institucional de los tribunales administrativos, el Consejo de Estado, órgano que de acuerdo con el texto de la Constitución de 1833 pudo ejercer importantes funciones contencioso-administrativas. Por otra, tampoco se realiza aquí un estudio de la escasa reacción de la doctrina administrativista frente a la ausencia de estos tribunales durante la vigencia de la Constitución de 1925. Ambos aspectos los reviso detalladamente en otros trabajos, cuya publicación se encuentra aún pendiente.

1. Historia fidedigna de la norma programática de la Constitución de 1925 sobre tribunales administrativos

1.1. Antecedentes de los tribunales administrativos en los anteproyectos de la Constitución de 1925

Ya en los años 20 del siglo XX, los esfuerzos que habían comenzado a mediados del siglo anterior por modificar la Constitución de 1833 parecían alcanzar una fuerza definitiva. El año 1920, el entonces candidato a la presidencia Arturo Alessandri Palma estimó el excesivo centralismo de dicha Carta como un absurdo (Alianza Liberal, 1920, p. 8). Además de mencionar las principales aflicciones de la ciudadanía, y los proyectos de ley pendientes de aprobación en el Congreso relacionados a ellas, de manera general afirmó que "el Gobierno debe afrontar resuelta y definitivamente las reformas constitucionales que actualmente exige el desarrollo y crecimiento del país" (Alianza Liberal, 1920, p. 9).

Una vez electo presidente, en el mensaje inaugural de las sesiones ordinarias del Congreso el año 1921 insistirá en la reforma a la Constitución. En un extenso discurso, esta vez será más específico en relación con los artículos e instituciones a reformar, y entre ellas, se encontraba la supresión del antecedente inmediato de los tribunales administrativos, el Consejo de Estado. Así comentará Alessandri su abolición[1]:

> Creo también que sería conveniente la supresión de la Comisión Conservadora y del Consejo de Estado para simplificar nuestros organismos políticos, trasladando sus facultades a otras corporaciones públicas.

Así comenzará el proceso que culminará con la promulgación de la Constitución de 1925. Cabe advertir que, si bien en la época el debate se articuló como una reforma a la Constitución de 1833, lo que sugeriría utilizar dicho texto como punto de partida del proceso constituyente, el examen de las *Actas Oficiales* indica lo contrario. En su lugar, la deliberación se desenvolvió mediante sucesivos anteproyectos encomendados por el presidente Alessandri, los que analizo a continuación.

1.1.1. La supresión del Consejo de Estado en el proyecto de Matta Vial de 1921

El primer anteproyecto de la Constitución de 1925, o proyecto de reforma a la de 1833, como se denominaba entonces, fue encargado por Alessandri a Enrique Matta Vial. El proyecto, encomendado por aquél en los primeros meses del año 1921, buscaba condensar las más sentidas y necesarias reformas de la época (Matta Figueroa, 1925, preámbulo)[2].

[1] Mensaje leído por S. E. el Presidente de la República en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional, 1921, p. 20.

[2] El proyecto de Enrique Matta Vial fue publicado por su hijo, Enrique Matta Figueroa, luego de promulgada la Constitución de 1925.

Al revisar el Consejo de Estado, Matta propone su supresión. Agrega que se trataba de un "organismo estimado por muchos como una rémora de viejas constituciones, perfectamente innecesario y que no desempeñaba ningún importante" (Matta Figueroa 1925, p. 57).

No existe mención a algún tipo de jurisdicción especial que pueda relacionarse a los tribunales administrativos. Por el contrario, con cierto grado de certeza es posible afirmar que era defensor de la idea de radicar estas materias en la justicia ordinaria. Así, por ejemplo, al analizar la atribución del Consejo de conocer las contiendas de competencia, propone que ellas sean resueltas por los tribunales de justicia (Matta Figueroa 1925, p. 60), y particularmente, por la Corte Suprema (p. 62).

1.1.2. La supresión del Consejo de Estado en el proyecto de reforma de José Maza de mediados de 1922

Antes de que Alessandri encargara a José Maza un proyecto general de reforma a la Constitución de 1833, este presentó a la Cámara de Diputados sus propias enmiendas a dicha Carta[3]. A pesar de que aparentemente Alessandri no estuvo involucrado en su elaboración, el proyecto se incluye en este trabajo con miras a reconstruir la historia fidedigna de los tribunales administrativos de la Constitución de 1925.

Sus propuestas principales apuntaban a delimitar y equilibrar las atribuciones de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En particular, dos de ellas parecían resonar particularmente con las ideas vislumbradas por Alessandri en sus discursos: la atribución del presidente de clausurar la Cámara de Diputados y la supresión del Consejo de Estado. Sobre este último, Maza comentará lo siguiente:

> La supresión del Consejo de Estado, por ser un organismo inútil, desconocido en las Cartas Fundamentales de otros países y cuya existencia, además, a juicio de todos los tratadistas, no responde a necesidad alguna; y en todo caso, sería más propia de una monarquía que de una República, es también una reforma constitucional que se impone. (*El Mercurio*, 27 de mayo de 1922, p. 18)

En dicho proyecto, sin embargo, aún no hay rastro de los tribunales administrativos.

1.1.3. El primer indicio de los "tribunales administrativos" en el proyecto de José Maza de finales de 1922

Luego del discurso de apertura de las sesiones del Congreso el 1 de junio de 1922, Alessandri encargó a José Maza la elaboración de un proyecto general de reforma de la Constitución. Así lo relató Maza en una conferencia dictada el año 1951:

[3] Su texto fue publicado en *El Mercurio*, 27 de mayo de 1922, p. 18. El proyecto se repartió entre los asistentes de la Cámara de Diputados en la 31ª Sesión Extraordinaria, del 26 de mayo de 1922. Sin embargo, no se incluyó su texto en el *Boletín de las Sesiones del Congreso*, puesto que allí no fue leído ni discutido, sino que Maza solicitó que el proyecto fuera publicado en la prensa, según consta en p. 854 de la citada sesión.

> En ese tiempo tenía el presidente Alessandri la costumbre de recibir en las noches, en lo que llamábamos tertulia presidencial, a algunos amigos que le tenían al tanto de las novedades de distinto orden y de los numerosos comentarios, que, generalmente, no llegan a conocimiento de los presidentes de la República. Esta tertulia que no fue imitada por otros Mandatarios constituía para él una manera cierta de estar en continuo contacto con la opinión pública. Yo era uno de los asiduos asistentes a esas veladas, porque, además de ser Diputado de Gobierno y de estar constantemente cumpliendo los encargos que me hacía el presidente, tenía la suerte de contar con su deferencia personal. En una de esas veladas se habló largamente de la conveniencia de abordar la reforma constitucional, y entonces, al oírme expresar algunas ideas sobre la materia, el presidente me llevó a su escritorio particular y me preguntó si estaría dispuesto a redactarle un proyecto de reforma, de acuerdo con las ideas que él había expuesto en sus Mensajes y con otras que yo podía sugerirle. Al aceptar gustoso la misión que me encomendaba, le prometí estudiar todos los proyectos de reforma que se habían presentado hasta ese momento al Congreso, aprovechar las ideas que me parecieran convenientes y traerle, a la brevedad, un proyecto general de reforma constitucional. (Maza, 1951, pp. 33-34)

Maza le presentaría a Alessandri dicho proyecto el 11 de diciembre de 1922. Además de las fuentes que tuvo a la vista para su elaboración, que analizo *infra*, Maza incluyó una lista, aunque no taxativa, de las reformas inspiradas en los discursos de Alessandri de 1921 y 1922. Entre ellas, se encuentran: la creación de tribunales calificadores de elecciones, la descentralización administrativa, separación Iglesia y Estado, supresión de la Comisión Conservadora y del Consejo de Estado, entre otras (Maza Fernández, 1951, pp. 35-36). En dicha breve relación no existe, sin embargo, mención alguna a los tribunales administrativos.

El texto íntegro del proyecto de Maza es aún desconocido, pero gracias a lo reseñado por él en dicha conferencia de 1951 es posible identificar las fuentes que tuvo a la vista para su elaboración, y es allí donde es posible identificar un primer indicio de lo que serán los tribunales administrativos en la Constitución de 1925. Analizo dichas fuentes a continuación.

1.1.3.1. Las fuentes del proyecto de Maza de fines de 1922: autores

Maza relata que, durante la elaboración del proyecto de reforma, había tenido a la vista las obras de los tratadistas Manuel Carrasco Albano, Jorge Huneeus y José Victorino Lastarria, además de unos apuntes propios de clase (Maza Fernández, 1951, p. 34). Fanor Velasco, colaborador de Maza en su tarea de preparación del proyecto, menciona además como autores consultados a Luis Aldunate y a Carlos Estévez Gazmuri.

Como se verá, la mayoría de ellos solo se refiere al antecesor de los tribunales administrativos, el Consejo de Estado, y en todo caso, abogando por su supresión.

i) José Victorino Lastarria: Fue un temprano defensor de lo que denominó la *jurisdicción administrativa* del Consejo de Estado (Lastarria, 1846 [1865], pp. 395-396)[4], refiriéndose a sus atribuciones relacionadas al contencioso administrativo (p. 401).

Sin embargo, su obra doctrinal y parlamentaria posterior demuestra un cambio de postura sobre esta materia. A partir de 1850, participó en al menos cuatro instancias que buscaban suprimir el Consejo de Estado[5]. En el mismo sentido, se mostró contrario a las jurisdicciones especiales, en particular la administrativa. Así lo expuso en un extracto de 1873:

> Si la organización del departamento judicial en una constitución libre, federal o unitaria, debe ser calculada para reprimir las usurpaciones y garantizar los derechos de los ciudadanos, es lógico que no se admitan en ella jurisdicciones especiales o excepcionales, que no hacen más que mantener privilegios y armar el estado de un poder incompatible con la naturaleza de las atribuciones y con los derechos de la sociedad. Por consiguiente, en un arreglo semejante no cabe lo que según la moda francesa se llama jurisdicción administrativa, porque no hay razonamiento serio alguno para que los procesos en que es parte la administración contra los contribuyentes, contra sus contadores, o compradores, o arrendatarios, proveedores o empresarios, sean juzgados por ella misma o sus agentes. Toda contención pertenece de derecho a los jueces comunes que deben, en virtud de su poder, fallar entre el gobierno, o las administraciones locales, y los particulares, como entre estos mismos, sin distinción de clases, categorías o profesiones: lo contrario es privilegio, es reminiscencia del antiguo régimen que necesitaba de exenciones para los gobernantes, sus asociados en el poder o sus dependientes y que sometía a sus voluntades e intereses el derecho común de los asociados. (Lastarria, 1873, pp. 430-431)

Cabe destacar, en todo caso, que esta obra posterior de Lastarria, crítica del Consejo de Estado y de la jurisdicción administrativa, parece haber sido menos conocida y citada que sus *Comentarios* de 1846[6].

ii) Manuel Carrasco Albano: En sus *Comentarios sobre la Constitución de 1833*, fue un vocal opositor a la existencia del Consejo de Estado. Propuso encargar sus atribuciones

[4] En términos idénticos, posteriormente en Lastarria, 1856, pp. 148 y ss.

[5] Son los siguientes: i) Una moción presentada a la Cámara de Diputados, el 10 de julio de 1850; ii) El programa político del Partido Liberal, de 1850; iii) El informe de la Comisión de Constitución, de 25 de junio de 1864; y iv) Un proyecto de reforma incluido en sus *Lecciones*, de 1873. Los tres primeros se encuentran en el texto *Reforma de la Constitución. Antecedentes que sirven de base para su discusión,* que cito en la bibliografía.

[6] Ver, por ejemplo, la cita que hace Huneeus Zegers, 1880, p. 239. Allí, refuta las ideas sobre la necesidad de una jurisdicción administrativa, en Lastarria, 1846 [1865], p. 407; también en 1856, p. 157. Sin embargo, no menciona su obra posterior.

relacionadas a lo contencioso administrativo a la Corte Suprema (Carrasco Albano, 1858 [1874], pp. 140-143). No mencionó a los tribunales administrativos.

iii) Jorge Huneeus Zegers: Fue el principal y más influyente crítico del Consejo de Estado y de la jurisdicción contencioso-administrativa a fines del siglo XIX.

Además de ser el principal promotor dogmático de la abolición del Consejo, activamente rechazó la jurisdicción contencioso-administrativa (o como la denominó alternativamente, administrativo-contenciosa), de origen francés. En uno de los diversos pasajes en este sentido, así se refirió Huneeus (1880) al Consejo de Estado y a la jurisdicción administrativa:

> Suprímanse cuanto antes las otras atribuciones judiciales que aun inviste el Consejo de Estado, y deróguese, por completo y con mano firme, todo aquello que aún se conserva en nuestras instituciones del sistema francés, que se ha bautizado con el curioso nombre de administrativo-contencioso, y no tendremos para qué preocuparnos de crear autoridades que nada tendrían que resolver. (p. 226)

iv) Luis Aldunate Carrera: Sus obras de 1894[7] se refieren más bien a la política económica del país. No menciona a los tribunales administrativos.

v) Carlos Estévez Gazmuri: Sus primeros textos fueron publicados más de quince años desde promulgada la Constitución de 1925, los que en todo caso no hacen referencia a los tribunales administrativos[8]. Sin embargo, es posible que los apuntes de clases a los que se refiere Maza en su conferencia de 1951 (p. 34)[9] correspondan a aquellos de su cátedra de Derecho constitucional en la Universidad de Chile, que ejerció entre 1897 y 1928, con los que Maza probablemente coincidió durante sus estudios.

En fin, ninguno de los autores reseñados menciona siquiera la idea de establecer en el país tribunales administrativos.

Cabe apuntar, en todo caso, que, según el relato de Maza, este parece no haber consultado la obra de ningún profesor de Derecho administrativo de la época. En su versión de los hechos, sin embargo, Fanor Velasco comentó que para la elaboración del proyecto se tuvieron a la vista las obras de "cuantos tratadistas de derecho público y administrativo haya producido el país" (Bernaschina González y Pinto, 1945, p. 298).

Los autores de Derecho administrativo en la época eran escasos. Más escasos aún eran aquellos profesores que en sus escritos se refirieran siquiera a la jurisdicción administrativa especializada. Podemos mencionar solamente dos casos.

[7] Se trata de dos recopilaciones de su correspondencia con Antonio Gundián, y de artículos publicados en el diario *El Ferrocarril*.

[8] Me refiero a Estévez Gazmuri, 1942 y 1949.

[9] Durante la elaboración del proyecto de fines de 1922, Fanor Velasco cita también como fuente utilizada la obra de Estévez: en Bernaschina y Pinto, 1945, p. 298.

José Domingo Amunátegui Rivera se referirá a una especie de tribunales laborales administrativos, similares a los que se discutirán a propósito de la Constitución de 1925. Así los describirá Amunátegui (1894), apuntando, en todo caso, sus desventajas[10].

> La intervención del Poder Judicial en el juzgamiento de autoridades correspondientes al Ejecutivo por actos propios del desempeño de sus puestos, podrá ser quizá calificada como contraria al principio de la separación de los poderes públicos. Aceptada esta conclusión, sería necesario crear dentro de la Administración un tribunal especial, fundado en una absoluta imparcialidad, que se encargara de esas funciones. Sin embargo, la naturaleza de los actos del Poder Ejecutivo da origen a un mismo interés en toda la jerarquía administrativa, interés, que llenado por el inferior, satisface al superior. Esta especie de solidaridad no existe en el orden judicial, en el cual cada funcionario es único, por decirlo así, pues interpreta i aplica la ley según su criterio, sin tomar en cuenta si su resolución será o no aprobada por la autoridad superior. El tribunal administrativo encargado de conocer de todos los reclamos entablados contra actos de agentes administrativos por abuso de poder o mal cumplimiento de las leyes, no proporcionaría jamás las garantías que siempre ofrece el Poder Judicial. (p. 112)

Es también relevante la obra póstuma de Moisés Vargas, del año 1922. Debido a que su fecha exacta de publicación es desconocida, es posible que Maza no lo haya tenido a la vista durante la elaboración del proyecto encomendado por Alessandri. Sin perjuicio de ello, Vargas será el primer crítico del modelo chileno de administración de justicia de la época, marcado por la ausencia de una justicia contencioso-administrativa (pp. 78-81).

1.1.3.2. Las fuentes del proyecto de Maza de fines de 1922: Los proyectos de reforma a la Constitución de 1833

Junto con las obras de los autores ya reseñados, durante la elaboración del proyecto encomendado por Alessandri, Maza (1951) comenta que tuvo en consideración diversos proyectos de reforma a la Constitución de 1833. Se trata de los siguientes: el proyecto de Enrique Matta Vial, "los proyectos de don Jorge Huneeus que aparece[n] en *La Constitución ante el Congreso*" (p. 35), y "todas las mociones que existen en las Cámaras sobre reforma constitucional" (p. 34). Me refiero enseguida a ellos.

i) El proyecto de Matta Vial de 1921. Como se analizó *supra*, solamente se refiere a la supresión del Consejo de Estado, no hay referencia a los tribunales administrativos.

ii) El proyecto incluido en el libro de Huneeus *La Constitución ante el Congreso*, se trata, en verdad, de un proyecto de Pedro Montt presentado a la Cámara de Diputados el año 1876, pero suscrito por Huneeus (1880, p. 472). En dicho proyecto se buscaba

[10] En idénticos términos en su *Resumen,* 1900, p. 126; y *Tratado,* 1907, pp. 163-164.

la supresión de una atribución en específico del Consejo de Estado relacionada a los indultos. Por tanto, tampoco hacía referencia a los tribunales administrativos.

iii) Todas las mociones que existen en las Cámaras sobre reforma constitucional. Maza probablemente se refería a la obra recopilatoria de 1918 elaborada por la Cámara de Diputados, titulada *La Constitución de 1833 y los proyectos de reforma*, cuya existencia conocía (Maza Fernández, 1951, pp. 31-32).

Entre los proyectos allí incluidos, cabe destacar el de Joaquín Walker Martínez, presentado al Senado el año 1917[11]. En su propuesta, a pesar de suprimir el título referido Consejo de Estado de la Carta de 1833, radicó dos importantes atribuciones relacionadas al contencioso-administrativo en la Corte Suprema. El texto de estas, incluido en el artículo 104 (correspondiente al 113 en la numeración original) de la CPR de 1833 es el siguiente[12]:

> A esta magistratura corresponde conocer igualmente en las competencias entre las autoridades administrativas y en las que ocurrieren entre estas y las judiciales;
>
> y velar por la conservación y protección de las garantías que la Constitución y las leyes otorgan a los habitantes de la República como ciudadanos y funcionarios públicos.

1.1.3.3. El contraproyecto del presidente de 1923 y la carta explicativa de Maza de 1924

Luego de que Maza presentara su proyecto al presidente Alessandri, le suceden dos nuevos documentos: un contraproyecto elaborado por los asesores del presidente Alessandri, y una carta explicativa de Maza. El texto de ambos es actualmente inédito.

Así reseña Maza (1951) cómo llegó a conocer el contraproyecto elaborado por los asesores del mandatario:

> Luego de recibido por el presidente de la República el proyecto que yo le había confeccionado, lo entregó al estudio de otras personas, porque su intención era presentarlo pronto a la consideración del Congreso Nacional. Estas personas redactaron, en el curso de 1923, un contraproyecto. Ignoro quiénes fueron las personas que redactaron ese contraproyecto e ignoro igualmente la época en que fue entregado al presidente de la República. La copia que tengo en mi poder está precedida de un proyecto de mensaje que explica, muy sucintamente, las reformas que se proponen, y al final está la fecha 1923, sin indicar ni el mes ni el

[11] El texto del proyecto se encuentra en Senado, Sesión 25ª Ordinaria, 16 julio 1917, pp. 453-454; y en *La Constitución de 1833 y los proyectos de reforma,* pp. 196-198.

[12] Senado, Sesión 25ª Ordinaria, 16 julio 1917, p. 454. También en *La Constitución de 1833 y los proyectos de reforma,* 1918, p. 197. El texto de dicho artículo 104 (113) en la Constitución de 1833 era el siguiente: "Habrá en la República una magistratura a cuyo cargo esté la Superintendencia directa, correccional y económica sobre todos los tribunales y juzgados de la Nación, con arreglo a la ley que determina su organización y atribuciones". La referencia genérica de dicho artículo se debe entender realizada a la Corte Suprema en virtud del artículo 108, inciso primero, de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, de 1875.

> día. Ignoré también la existencia de este contraproyecto hasta mucho después, según lo haré presente luego. (p. 37)

Sin embargo, las tensiones políticas de la época precipitaron la salida de Maza del Ministerio del Interior tras menos de tres semanas en el cargo (Valencia Avaria, 1986, I, p. 561), lo que postergó la reforma constitucional. Pese a su fugaz paso por dicho ministerio, Alessandri le encomendó un estudio comparativo entre su proyecto de 1922 y el contraproyecto de 1923, texto que el presidente le facilitó en ese momento y que el ministro desconocía hasta la fecha. Así relató Maza (1951) dicha labor, que culminó con una carta dirigida a Alessandri a mediados de 1924:

> Durante mi corto ministerio, conversamos, en distintas oportunidades, con el presidente sobre la necesidad de abordar de inmediato la reforma general de la Constitución. Me hizo entonces entrega del contraproyecto que le habían redactado sobre la base del proyecto hecho por mí en diciembre de 1922, y me pidió le hiciera un estudio comparativo de ambos proyectos. Al poco tiempo de salir del Ministerio, y aunque la agitación política seguía siendo grande, creí de mi deber cumplir el encargo que el presidente me había hecho, y con fecha 27 de mayo de 1924, le remití una carta en que le señalaba los puntos en que uno y otro proyecto eran disconformes, y le indicaba las razones que tenía en cada caso para apoyar la tesis del contraproyecto o para defender la disposición del proyecto primitivo. Conservo una copia original de esa carta.
>
> Tal vez el presidente no tuvo oportunidad de imponerse en detalle y en forma meditada de esa comunicación, porque no aludió a ella en el Mensaje de apertura del Congreso, el 1º de iunio de 1924, en donde dedicó 14 páginas al estudio de los proyectos de ley que fueron la base del acuerdo de enero de ese año y a un estudio, más metódico que los anteriores, de las demás reformas proyectadas. (pp. 41-42)

En fin, debido al exilio de Alessandri en septiembre de 1924 y el turbulento clima político de la época, la reforma de la Constitución se retrasaría hasta el año 1925.

1.1.3.4. La aparición de los tribunales administrativos en el *proyecto base* para la Subcomisión de Reformas Constitucionales de 1925

Con el regreso de Alessandri a Chile en abril de 1925, la reforma a la Constitución de 1833 retomaría también su curso. Dicho proceso, dirigido de cerca por Alessandri, comenzaría con la configuración de una Gran Comisión, la que a su vez nombraría dos subcomisiones encargadas del proceso constituyente, como detallo *infra*.

En este sentido, Maza propuso la elaboración de un nuevo proyecto para que fuera utilizado de base por la Subcomisión de Reformas Constitucionales (que Maza denomina "Subcomisión Redactora") en sus deliberaciones. Así lo relató Maza (1951):

> A la Subcomisión Redactora había, naturalmente, que presentarle un proyecto que sirviera de base a sus deliberaciones. Así se lo hice presente al presidente, y nos juntamos en su escritorio particular diariamente, durante una semana, para revisar el proyecto que yo le había presentado el 11 de diciembre de 1922, y la carta explicativa que le había enviado el 27 de mayo de 1924 y para comparar ese proyecto con el contraproyecto que el había ordenado confeccionar. En las primeras de esas reuniones nos acompañó el hábil político don Eliodoro Yáñez, que después tomó parte activa en los trabajos de la Subcomisión Redactora.
>
> Conservo en mi poder el ejemplar que sirvió de base a esas conversaciones, en donde tomaba nota de las ideas del presidente y del señor Yáñez para hacer después la redacción del proyecto definitivo.
>
> Por tratarse del Proyecto que sirvió de base más inmediata a la futura Reforma, lo he traído para mostrarlo. (pp. 46-47)

De su relato no se desprende con claridad sobre qué texto realizó Maza sus anotaciones durante las reuniones con Alessandri y Eliodoro Yáñez. Todo indica que de tales encuentros no emanó un texto íntegro y previo, sino que este *proyecto base* se fue configurando de manera progresiva a medida que avanzaban las labores de la Subcomisión de Reformas Constitucionales. Maza (1951) explicó al respecto:

> Como la redacción total de un nuevo proyecto habría demandado mucho tiempo, convinimos con el presidente en que yo trabajaría en las mañanas en la llamada *Sala del Consejo*, que quedaba contigua a sus dependencias particulares, y diariamente, al salir para su despacho, le impondría de los artículos que correspondía tratar ese día en la sesión de la Subcomisión, para que fueran previamente revisados y aprobados por él. En este trabajo me secundó el actual secretario de la Honorable Cámara de Diputados, don Pablo Rivas Serrano.
>
> Así fue como todas las mañanas, según recordará el señor Rivas, después que el presidente dictaba la correspondencia más urgente, en sus dependencias particulares, a su secretario privado don Vital Guzmán o a su Taquígrafo don Luis Espinoza, pasaba a la Sala del Consejo y decía casi siempre esta frase sacramental *¡A ver, ministro, enséñeme la lección para esta tarde!*
>
> No siempre nos dejaban tranquilos aprender la lección y, en muchas oportunidades, era yo quien redactaba las proposiciones, con el conocimiento profundo que tenía del pensamiento íntimo del presidente de la República, y siempre, no recuerdo ninguna excepción, esta interpretación fue exacta.
>
> Las reformas parciales así preparadas eran las que el presidente Alessandri presentaba después a la Subcomisión Redactora, donde desempeñó con eficiencia

> las funciones de secretario el señor Edecio Torreblanca, que era Subsecretario del Interior. (p. 48)

Pese a que el documento que Maza exhibió en la conferencia de 1951 es inédito, de su relato se desprende que una versión cercana a la original se puede reconstruir recopilando los artículos leídos en la Subcomisión, los cuales servían de base para la discusión en cada una de sus sesiones. Por tanto, dicho *proyecto base* de 1925 habría incluido un artículo 105b, referido a los tribunales administrativos. Su texto, leído en una de las sesiones de la Subcomisión, es el siguiente:

> En los lugares que indiquen las leyes habrá tribunales administrativos para amparar a las personas contra las ordenanzas o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas. Su organización y atribuciones son materia de ley. (*Actas Oficiales,* 1925, p. 257)

1.2. Antecedentes sobre la autoría de la disposición sobre tribunales administrativos en el *proyecto base* de 1925

Considerado el decidido ánimo de suprimir el Consejo de Estado en los anteproyectos de la Constitución de 1925, la mención a los tribunales administrativos en el texto definitivo parece responder a esfuerzos individuales y deliberados que lograron sobreponerse a la tesis dominante de la época, la cual abogaba por la unidad de jurisdicción y la competencia exclusiva de los tribunales ordinarios sobre lo contencioso-administrativo.

Como se ha expuesto *supra*, resulta poco probable que dichos esfuerzos emanaran de una doctrina administrativa que hacia 1922 recién comenzaba a cuestionar el sistema de administración de justicia chileno. Es por ello que en este apartado propongo identificar y sistematizar los antecedentes sobre la autoría del artículo 105b, disposición que dio el puntapié inicial para el establecimiento de los tribunales administrativos en el *proyecto base* de 1925.

1.2.1. Manuel Hidalgo Plaza y la Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales

El primer indicio sobre la génesis de los tribunales administrativos se halla en las *Actas Oficiales*, incluso antes de la aparición formal del artículo 105b en sus sesiones. Específicamente, durante la 14ª Sesión de la Subcomisión de Reformas Constitucionales, del 1 de junio de 1925, en el marco del debate sobre la descentralización administrativa, Manuel Hidalgo manifestó escuetamente que "debería crearse también un Tribunal Administrativo, ante el cual pudiera reclamarse de los abusos que se cometen en la descentralización de los servicios" (*Actas Oficiales,* 1925, p. 174).

Dicha intervención puede ser contextualizada y ampliada de acuerdo con el rol protagónico que Hidalgo había desempeñado en la denominada Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales (ACAI). Esta asamblea se gestó en medio de los intentos de fines del año 1924 y comienzos del siguiente, por establecer una Asamblea Constituyente

que reformara la Constitución de 1833[13]. Hidalgo participó allí como militante comunista y presidente del Comité Nacional Obrero, coalición que formó el Partido Comunista (PC) y la Federación Obrera de Chile (FOCH) para este cometido (Grez Toso, 2016, p. 25).

El propósito de la ACAI era doble: por un lado "discutir un proyecto de Constitución Política que reflejara las aspiraciones inmediatas del proletariado y de quienes simpatizaran con 'los modernos principios de justicia y solidaridad'" (Grez Toso, 2016, p. 19); y por otra, lograr la mayor representación posible en la Asamblea Nacional Constituyente que el presidente Alessandri eventualmente convocaría (p. 19).

Ambos objetivos, en todo caso, no se cumplirían. Primero, la ACAI desestimó la idea de elaborar un proyecto de reforma constitucional, rechazando incluso el análisis de un proyecto presentado por el abogado radical Carlos Vicuña (Grez Toso, 2016, pp. 26-27). En su lugar, la Asamblea se inclinó por la formulación de acuerdos basados en principios generales (pp. 26-27). Segundo, la Asamblea Nacional Constituyente nunca llegó a convocarse. El proceso constituyente fue monopolizado por Alessandri a través de una Comisión Consultiva y dos Subcomisiones, culminando con el plebiscito de 1925 que ratificaría el nuevo texto constitucional.

La participación de Hidalgo en ambas instancias, la ACAI y la Subcomisión de Reformas, refleja un pragmatismo político que le valdría, años más tarde, la expulsión del Partido Comunista (Larroucau Toro, 2021, p. 680). Así sintetizará Larroucau (2021) la percepción comunista sobre su figura:

> En síntesis, para la ortodoxia comunista Hidalgo asume el rol de paria del movimiento desde entonces, caracterizándosele como un entreguista, personalista, negociador asimilado al sistema político al cual el partido se consideraba crítico y, lo que es aún más curioso, se le establece peyorativamente como socialdemócrata y reformista. (p. 680)

Hidalgo se erigió entonces, en palabras de Larroucau (2021), como "la única figura de relieve en el mundo obrero que participará del trabajo en detalle de la Sub-Comisión de Reformas Constitucionales" (p. 694).

En consonancia con el relato de José Maza, quien sostiene que el proyecto de 1925 se fue fraguando al ritmo de las sesiones de la Subcomisión, la intervención de Hidalgo el 1 de junio (14ª Sesión) precedió la lectura artículo 105b del *proyecto base*, lo que ocurrió recién el 8 de junio (19ª Sesión). Cabe destacar que la noción que Hidalgo asigna a estos tribunales, vinculándolos a las reclamaciones por abusos en el servicio público, guarda sintonía con la visión que el propio Alessandri manifestaría en las *Actas* y en la prensa[14].

[13] Una reseña más detallada de los hechos que dieron lugar a la Asamblea puede encontrarse en Grez Toso, 2016, p. 7-15.

[14] Las transcripciones de ambas fuentes se han editado recientemente en Vergara Blanco, 2025, pp. 257-276.

Pese a lo expuesto, y considerando el estado actual de la cuestión respecto a las fuentes, no existe evidencia de que Hidalgo participara en la preparación de los anteproyectos que sirvieron de insumo a la Subcomisión de Reformas, particularmente el de 1922, en el cual, según Fanor Velasco, Maza habría concebido la idea de los tribunales administrativos. Ello conduce a concluir que Hidalgo no tuvo una intervención directa en la redacción del artículo 105b del *proyecto base* de 1925[15].

1.2.2. Las intervenciones de Eliodoro Yáñez y Ezequías Allende en la Subcomisión de Reformas

De acuerdo con el relato de Maza, otro de los participantes en las reuniones de elaboración del *proyecto base* de 1925 fue Eliodoro Yáñez.

Su participación posterior en la Subcomisión de Reformas Constitucionales, sin embargo, permite descartarlo como eventual autor de la disposición del artículo 105b. Así, en la 28ª Sesión, el 9 de julio de 1925, calificó la creación de los tribunales administrativos como un "rodaje peligroso e inútil" (*Actas Oficiales,* 1925, p. 368).

Por otro lado, consta también en las *Actas* la intervención de Ezequías Allende. Haciendo eco del concepto de tribunales administrativos que el presidente Alessandri defendió en las sesiones de la Subcomisión, como se reseña *infra*, propuso el establecimiento de tribunales administrativos bajo la siguiente fórmula:

> Habrá Tribunales Administrativos para amparar a los funcionarios públicos contra los actos o disposiciones de las autoridades que infrinjan el Estatuto Administrativo. Su organización y atribuciones son materia de ley. (*Actas Oficiales,* 1925, p. 518)

Más allá de dicha intervención, sin embargo, no existen mayores antecedentes que revelen su participación en la elaboración de los anteproyectos de la Carta de 1925.

1.2.3. El autor de la redacción definitiva del artículo 87 sobre tribunales administrativos: Fernando Alessandri Rodríguez

Otro antecedente que entregan las *Actas* sobre el origen de los tribunales administrativos se refiere al promotor de su redacción definitiva en la Constitución de 1925, Fernando Alessandri Rodríguez, hijo y asesor del presidente, y, además, ocasionalmente secretario de la Subcomisión de Reformas Constitucionales.

En la última sesión de la Subcomisión, la 33ª de 3 de agosto, Alessandri Rodríguez articuló la siguiente fórmula, que no despertó mayor discusión en el seno de la Subcomisión:

[15] No obstante, restan dos líneas de investigación que apuntan a que la autoría intelectual, es decir, la noción de crear tribunales administrativos se pudo haber gestado fuera de la esfera del Presidente Alessandri y sus asesores. En este sentido, merecen un estudio posterior tanto el proyecto de reforma constitucional presentado por Carlos Vicuña Fuentes ante la ACAI, como las deliberaciones en el seno de dicha asamblea que pudieron influir en la propuesta de Hidalgo. Ambas, sin embargo, exceden el enfoque de este trabajo.

> 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 materia de ley. (*Actas Oficiales,* 1925, p. 519)

Con este antecedente en consideración, en 1963 Rolando Pantoja postuló que el autor de dicha disposición fue, precisamente, Alessandri Rodríguez. En un breve trabajo publicado en la *Revista de Derecho Público* de la Universidad de Chile, Pantoja comenzó por descartar como autores de dicha disposición a José Maza y a Arturo Alessandri, quienes advierte, fueron los redactores del *Proyecto de Reforma Política* (Pantoja Bauzá, 1963, pp. 16-17) (referencia que, en este trabajo, entendemos hecha al *proyecto base* de 1925).

En fin, así concluye Pantoja (1963) que Alessandri Rodríguez fue autor del mencionado artículo 87, referido a los tribunales administrativos:

> Sin embargo, lo más probable, y para nosotros cierto, es que haya nacido de don Fernando Alessandri Rodríguez, jurisconsulto de vocación procesalista, quién, advirtiendo el vació enorme de nuestro contencioso una vez suprimida la elemental actividad contencioso-administrativa creada por el constituyente de 1833, y gracias a su calidad de Secretario privado de S.E. el Presidente de la República, logro forjar el instrumento apto para evitar esa laguna de nuestro sistema, hacer feraz esa tierra de nadie dejada por la Reforma de 1814. (p. 17)

Luego, de acuerdo con una entrevista de 1945, Alessandri fue el encargado de la elaboración de la ley complementaria sobre los tribunales administrativos. Así se relata la participación de Alessandri respecto a estos tribunales:

> Don Fernando Alessandri tuvo gran actuación en la aprobación y redacción del actual artículo 87 de la Constitución Política y quedó encargado de estudiar la ley complementaria a que hace referencia. Situaciones políticas posteriores, y su viaje al extranjero, impidieron la redacción de este proyecto, que consideraba la necesidad de crear Tribunales Administrativos.
>
> De la discusión habida en la Comisión, se desprende la intención de los Constituyentes, de que los integrantes de estos Tribunales fueran inamovibles; opinión que nos ha ratificado el señor Alessandri, diciendo, además, que sus miembros no deben pertenecer a la Administración Pública, porque les restaría la independencia necesaria para el ejercicio de sus delicadas funciones. (Bernaschina González y Pinto, 1945, pp. 41-42)

Ahora bien, todos estos antecedentes son cronológicamente posteriores a la lectura del artículo 105b del *proyecto base*. Por tanto, concluir que Alessandri Rodríguez fue también su autor sería caer en un anacronismo.

Sin embargo, aunque solo como un ejercicio de suposición, es posible otorgar otros antecedentes que pueden llevar a concluir que Alessandri fue el redactor del artículo 105b del *proyecto base*. En particular, en su rol de secretario del presidente (Bernaschina González y Pinto 1945, pp. 51-52), es posible presumir que Alessandri Rodríguez tenía, al menos, conocimiento de los anteproyectos elaborados entre 1921 y 1925. Recordando el relato de Maza, es incluso posible aventurar que Alessandri Rodríguez participó en la elaboración del contraproyecto de 1923, comentado *supra*, que luego sería entregado a Maza para su estudio.

Por otro lado, solo con el ánimo sistematizador de las fuentes que inspira este trabajo, cabe mencionar una breve referencia sobre los tribunales administrativos plasmados en unos apuntes de clases de Alessandri Rodríguez. En ellos, Alessandri comienza por realizar una reseña de la inexistencia del contencioso administrativo durante la vigencia de la Carta de 1833 (Vodanovic Haklicka, 1934, pp. 14-15). Luego, refiriéndose a la Constitución de 1925, comenta:

> La Constitución de 1925 cambiando totalmente el régimen establecido por la del 33, ha sometido todos los actos del presidente de la República y de las autoridades administrativas, a la más absoluta legalidad. (Vodanovic Haklicka, 1934, p. 15)

A continuación, agrega:

> Estos tribunales administrativos que consulta la Constitución no han ido creados todavía; aún no se han dictado las leyes necesarias para organizarlos. Una vez que se hayan creado, se podrá recurrir ante ellos para reclamar de todo acto de las autoridades administrativas que injustamente lesionen los derechos de los particulares. (p. 15)

En fin, Alessandri Rodríguez participó también en el Consejo de Estado[16] durante la tramitación de la Constitución de 1980. Con especial consideración de la experiencia de los tribunales administrativos durante la Carta de 1925, se discutió también el establecimiento de los tribunales, ahora llamados contencioso-administrativos, en el nuevo texto constitucional. Reviso parte de dicha tramitación *infra*, aunque no ahondo en ello en este trabajo.

[16] No nos referimos al Consejo de Estado que operó durante la vigencia de la Constitución de 1833. Este nuevo Consejo de Estado, creado por el DL 1939, de 1976, fue un órgano consultivo creado por la Junta de Gobierno, y que colaboró con el estudio de la Constitución de 1980 sobre la base del anteproyecto que elaboró la Comisión Ortúzar.

1.2.4. El determinante rol de José Maza Fernández en el trabajo de la Constitución de 1925

Por último, el relato de José Maza entrega nuevos antecedentes sobre el origen de los tribunales administrativos. Cabe recordar el fragmento citado *supra*, en el que Maza (1951, p. 48), refiriéndose al carácter fragmentario con el que se fue elaborando el *proyecto base* de 1925, explica que los artículos que correspondía tratar en cada sesión de la Subcomisión eran previamente revisados y aprobados por el presidente Alessandri. Reconoce, sin embargo, que en muchas oportunidades era él quien redactaba las proposiciones sobre las que discurría la Subcomisión, guiado por su conocimiento del pensamiento del presidente, y asegura que al hacerlo siempre interpretó con exactitud su parecer. Ello sugiere que Maza dispuso de un margen considerable de autonomía en la redacción de las disposiciones que se sometían a la Subcomisión, lo que vuelve plausible que aquella relativa a los tribunales administrativos haya sido obra suya.

Por otro lado, es posible cuestionar la afirmación de Maza referida a que su trabajo siempre representó el íntimo pensamiento del presidente. Como se reseñará *infra*, ello no sucedió respecto a los tribunales administrativos: el presidente Alessandri asignó a dichos tribunales una inteligencia completamente ajena al texto expreso del artículo 105b redactado por Maza.

Ahora bien, en su relato de los hechos, Fanor Velasco apuntó directamente a Maza como el precursor de la idea sobre tribunales administrativos. Así lo relató Velasco:

> A pesar [de] que a mí, personalmente, estos estudios constitucionales me interesaban bien poco, cooperaba gustoso a ellos puesto que José Maza había tomado este negocio con la fe de un convencido. Recuerdo haberle escuchado una disertación suya, salida ahí de momento, sobre lo que él entendía por "descentralización administrativa", y hasta ahora recuerdo que situó la cuestión en aspecto enteramente novedoso. Yo le escuché con atención porque acababa de hacer un estudio sobre las elecciones presidenciales de 1875, en las cuales Benjamín Vicuña Mackenna auto diciéndose "candidato de los pueblos", recorría las provincias agitando como programa esa cosa hasta hoy anodina, que se llama "descentralización administrativa". Yo no sé en qué han parado las ideas que en 1921 nos sugería sobre el particular José Maza, pero la cosa la presentaba en forma muy interesante. La primera vez que oí hablar de "tribunales administrativos", como medio de solucionar muchas cosas y relaciones con la administración pública, se lo oí en aquel tiempo a Maza, y entiendo que logró consignar sus ideas en la Constitución de 1925. (Bernaschina González y Pinto, 1945, p. 299)

En fin, cabe apuntar que Maza era consciente también de la necesidad de dictar la legislación complementaria a la nueva Constitución para lograr su operatividad. Aunque en su conferencia de 1951 no hizo referencia especifica a los tribunales administrativos, en la época sí parecía tener identificada la legislación pendiente de dictación, y en su rol

de ministro de Justicia, contó además con varios proyectos ya elaborados. Así lo relató Maza (1951):

> No basta dictar una Constitución. Es necesario ponerla en marcha, y para ello, conjuntamente con la dictación de la Carta Fundamental, es necesario dictar las leyes, sin las cuales el régimen político no puede marchar. Por eso el 17 de agosto, escribí al presidente Alessandri una carta, en la que le enumeraba las leyes y reglamentos de las Cámaras que era preciso tener preparados para cuando la Constitución entrara en vigencia, y sería conveniente que cada Departamento de Estado estuviera listo para que se estudiaran sin precipitación. Señalaba esos proyectos, Ministerio por Ministerio, y le agregaba que, por mi parte, tenía ya redactados los que correspondían al mío, de Justicia y Educación, y tenía, a la vez, en preparación la Ley de Elecciones. (pp. 53-54)

En conclusión, José Maza Fernández parece haber tenido un rol fundamental no solo en la elaboración de la Constitución de 1925, sino que en específico en la inclusión del artículo 105b, referido a los tribunales administrativos, en el proyecto que sirvió de base para la elaboración de dicha Carta. Una confirmación definitiva en este sentido, en todo caso, requiere el examen de los anteproyectos inéditos en los que participó entre 1922 y 1925, particularmente el que le fue entregado a Alessandri a fines del año 1922.

Merece mayor análisis también la labor política posterior a la promulgación de la Constitución de 1925 de José Maza. De acuerdo con Silva Bascuñán (1963, I, pp. 506-507), durante el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, Maza fue parte de una Comisión que estudió un proyecto de reforma constitucional y leyes complementarias el año 1955[17].

2. La idea de los tribunales administrativos en la Subcomisión de Reformas de 1925[18]

Para materializar la reforma de la Constitución de 1833, el mandatario convocó a una Gran Comisión Consultiva, instancia donde se acordó la creación de dos organismos que dirigirían el proceso constituyente: una Subcomisión de Organización, cuya labor no prosperó, y la Subcomisión de Reformas Constitucionales (Guerra, 1929, p. 28). A esta última, presidida directamente por el propio Alessandri, se le encomendó redactar el

[17] Fue nombrado en dicha comisión por Osvaldo Koch, ministro de Justicia de Ibáñez, misma labor que ya había desempeñado durante su primer gobierno (1927-1931). Como describo *infra*, fue en ese primer periodo de Ibáñez en el que Koch elaboró un proyecto de ley complementario sobre los tribunales administrativos, el que, sin embargo, no fue presentado al Congreso para su deliberación.

[18] Una crónica de la tramitación ofrece Vergara Blanco, 2025, pp. 257-276, donde, además, se realiza la transcripción de las sesiones de la Subcomisión de Reformas Constitucionales en las que se discutieron los tribunales administrativos. No obstante, a la luz de las fuentes de la historia fidedigna sobre estos tribunales, las referencias allí hechas al *proyecto inédito* deben entenderse realizadas al *proyecto base* de 1925.

proyecto que debía presentarse ante una Asamblea Constituyente para su aprobación (p. 28)[19].

El itinerario de la Subcomisión de Reformas se extendió por treinta y tres sesiones, desarrolladas entre el 18 de abril y el 3 de agosto de 1925, y se estructuró en tres etapas programáticas y en diversos proyectos (a los que, en la terminología de la época, se los llamaba "prueba" en lugar de "proyecto"). Como obra matriz de sus deliberaciones, se utilizó el *proyecto base* de 1925, comentado *supra*.

La primera etapa, culminó con la elaboración de la Primera Prueba del Proyecto de Reforma Constitucional (hasta la Sesión 24ª de la Subcomisión de Reformas, el 23 de junio).

Luego, en una segunda etapa, en un trabajo combinado entre las sesiones 25ª a 30ª de la Subcomisión, y la 2ª y 3ª de la Comisión Consultiva, se consolidó la Segunda Prueba del Proyecto de Reforma (el 23 de julio, fecha de la 3ª Sesión de la Comisión Consultiva).

En la etapa final (Sesiones 31ª a 33ª, concluyendo el 3 de agosto) la Subcomisión se dedicó a redactar el Proyecto Definitivo, destinado a ser sometido a plebiscito popular el 30 de agosto de 1925. Se acordó, además, incluir en la votación una Fórmula Disidente, que proponía un parlamentarismo atenuado como alternativa al presidencialismo reforzado que establecía el Proyecto Definitivo.

2.1. Los tribunales administrativos en el texto de la Primera Prueba

Un examen atento de las *Actas Oficiales* de la Subcomisión revela que la idea de tribunales administrativos fue, desde su origen, confusa y poco sistemática. El primer antecedente apareció en la 14ª Sesión de la Subcomisión, de 1 de junio de 1925, en medio del debate sobre la descentralización administrativa. En dicha ocasión, Manuel Hidalgo comentó escuetamente que "debería crearse también un Tribunal Administrativo, ante el cual pudiera reclamarse de los abusos que se cometen en la descentralización de los servicios" (*Actas Oficiales*, 1925, p. 174). Esta observación, sin embargo, en apariencia pasó inadvertida dentro de la Subcomisión, pues no se discutió sobre esa propuesta.

La irrupción formal de un primer borrador del artículo sobre la materia tuvo lugar días después en la 19ª Sesión, de 8 de junio, al leerse el borrador de un *artículo 105b*, cuyo texto es el siguiente:

> En los lugares que indiquen las leyes habrá tribunales administrativos para amparar a las personas contra las ordenanzas o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas. Su organización y atribuciones son materia de ley. (*Actas Oficiales*, 1925, p. 257)

[19] Aunque la Constitución no fue aprobada por una Asamblea Constituyente, sino que fue sometida a plebiscito.

La aparición de este artículo, que contenía una fórmula genérica de competencia de los tribunales administrativos, estuvo marcada por el silencio. Las *Actas* no consignan debate sobre su mérito, ni su aprobación formal o la autoría de la propuesta.

La incorporación de los tribunales administrativos a la Primera Prueba fue, por tanto, un acto tácito, que solo se colige de la inclusión sin modificaciones del texto del *proyecto base de 1925* en el artículo 89 de la Primera Prueba del Proyecto, el 23 de junio (*Actas Oficiales,* 1925, p. 559).

2.2. Los tribunales administrativos en el texto de la Segunda Prueba

La discusión sustancial sobre los tribunales administrativos fue, por tanto, posterior al texto de la Primera Prueba, y comenzó en la 28ª Sesión, de 9 de julio. Allí, por una parte, Eliodoro Yáñez calificó su creación como un "rodaje peligroso e inútil" (*Actas Oficiales,* 1925, p. 368). Pero, por otra parte, cabe destacar la réplica del presidente Arturo Alessandri, quien defendió la institución de tales tribunales asignándole un fin específico y acotado, esto es, amparar a los funcionarios públicos en contra de los abusos de los jefes de oficinas, con motivo de la implementación del Estatuto Administrativo (p. 368).

Se produjo así una notable disonancia. Aquella justificación verbal del presidente, de la que quedó constancia en las *Actas*, restringía tales tribunales solo al juzgamiento de los funcionarios públicos, lo que resultaba incongruente con la fórmula amplia del texto expreso, el que comprendía el amparo de la generalidad de las personas; fórmula esta última que fue tácitamente aprobada desde el *proyecto base de 1925*, leída en la 19ª Sesión, de 8 de junio e incorporada sin modificaciones a la Primera Prueba, el 23 de junio.

La interpretación restrictiva de Alessandri no permeó entonces en el texto del proyecto. En efecto, la Segunda Prueba del Proyecto de Reforma (como se dijo, producto de las sesiones 25ª a 30ª de la Subcomisión y de la 2ª y 3ª Sesión de la Comisión Consultiva) mantuvo, a grandes rasgos, la redacción amplia proveniente de la Primera Prueba. El precepto aprobado, ahora numerado como artículo 87 en la Segunda Prueba, estableció:

> Habrá Tribunales Administrativos para amparar a las personas contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas. Su organización y atribuciones son materia de ley. (*Actas Oficiales,* 1925, p. 596)

El texto así incluido de la Segunda Prueba innovó respecto del anterior al suprimir la expresión inicial "En los lugares que indiquen las leyes…" del texto de la Primera Prueba. Aunque no consta en las *Actas*, esta modificación obedeció probablemente a que se estimó redundante, toda vez que la organización de dichos tribunales sería materia de ley.

2.3. Los tribunales administrativos en el texto definitivo del artículo 87 de la Constitución de 1925

La ambigüedad entre la fórmula amplia consagrada en el texto de ambas Pruebas, y la interpretación presidencial restrictiva, acotada a los conflictos de los funcionarios

públicos, alcanzó la última sesión de la Subcomisión, la 33ª, de 3 de agosto. En tal ocasión, Ezequías Allende intentó resolver la contradicción a favor de la justificación presidencial, proponiendo una redacción que plasmaba textualmente el argumento que Alessandri había esgrimido apenas un mes antes:

> Habrá Tribunales Administrativos para amparar a los funcionarios públicos contra los actos o disposiciones de las autoridades que infrinjan el Estatuto Administrativo. Su organización y atribuciones son materia de ley. (*Actas Oficiales*, 1925, p. 518)

En un inesperado cambio de parecer, el propio presidente Alessandri manifestó su rechazo a esta indicación. Ahora, en sentido opuesto a lo que había expresado en la 28ª Sesión de 9 de julio, sostuvo que: "no sólo son los funcionarios públicos los que pueden ser perjudicados con estos actos arbitrarios; también los particulares pueden sufrir perjuicios por algunas resoluciones arbitrarias de las autoridades administrativas o políticas" (*Actas Oficiales*, 1925, p. 518).

Como desarrollo en el apartado siguiente, el catalizador de este cambio en la interpretación presidencial se encuentra en la polémica periodística entre el presidente Alessandri y Rafael Gumucio. En ella, Gumucio cuestionó el alcance de las facultades del Ejecutivo y la desprotección de los ciudadanos frente a la administración, lo que habría obligado al mandatario a reconsiderar la amplitud de la tutela jurisdiccional de los tribunales administrativos.

Tras este giro, prevaleció la redacción propuesta por el secretario de la Subcomisión, Fernando Alessandri. Este, hijo del mandatario, destacado académico de Derecho procesal de la Universidad de Chile desde 1922 y futuro Senador y candidato presidencial (De Ramón, 1999, p. 54), articuló la siguiente fórmula, que no despertó mayor discusión[20]:

> 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 materia de ley. (*Actas Oficiales,* 1925, p. 519)

Esta fórmula, sin embargo, no consagró pura y simplemente la competencia amplia de los tribunales administrativos, sino que añadió dos elementos que matizaron la redacción que prevaleció durante gran parte de la labor de la Subcomisión. Por una

[20] A pesar de que la fórmula citada de Fernando Alessandri contiene la expresión "miembros permanentes", inmediatamente después las Actas registran una intervención de Domingo Amunátegui proponiendo modificar la voz "inamovibles" por la de "personal permanente". Esta incongruencia sugiere que la propuesta primitiva de Fernando Alessandri, que contenía la expresión "inamovibles", difería de la que consta en las *Actas*, lo que motivó la intervención de Amunátegui. Dicha versión original, sin embargo, no quedó consignada en las *Actas*, las cuales se limitaron a plasmar la redacción ya enmendada que se incluiría sin cambios en el Proyecto Definitivo.

parte, se estableció el carácter permanente de los miembros de estos tribunales (mas no jueces); y, por otra, se agregó una disposición que otorgaba un carácter supletorio a su competencia respecto de los tribunales ordinarios de justicia, en virtud de la expresión "y cuyo conocimiento no esté entregado a otros Tribunales por la Constitución o las leyes".

Fue esta versión final, nacida de la contradicción presidencial y definida por su competencia genérica, pero supletoria a la de los tribunales ordinarios, la que se incorporó al Proyecto Definitivo, el cual fue sometido a plebiscito el 30 de agosto y promulgado el 18 de septiembre (*Actas Oficiales*, 1925, p. 635).

2.4. Una polémica periodística sobre los tribunales administrativos en *El Diario Ilustrado* paralela a la discusión en la Subcomisión

¿Qué motivó al presidente Alessandri a reconsiderar su postura sobre los tribunales administrativos, desde la primera sostenida el 9 de julio (fecha de la 28ª Sesión de la Subcomisión) y la segunda, sostenida el 3 de agosto (fecha de la 33ª Sesión)?

Si bien no es posible tener certeza absoluta, las propias *Actas* entregan una pista[21]. En la 33ª Sesión de 3 de agosto, en medio del debate sobre la configuración de los tribunales administrativos y luego de la intervención de Ezequías Allende, otro integrante, Guillermo Edwards Matte, se refirió al artículo 87 en discusión con la siguiente advertencia: "el artículo en todo caso, debe redactarse en forma que no se preste a la inteligencia que el señor Rafael Gumucio le ha dado en un comentario publicado últimamente, porque sería realmente peligroso que estos Tribunales pudieran tomarse tales atribuciones" (*Actas Oficiales,* 1925, p. 518).

A partir de ello hubo de iniciarse la búsqueda de tal comentario de Gumucio, el que encontramos, como se relata a continuación.

2.4.1. Una columna anónima irrumpe en El Diario Ilustrado *el 20 de julio de 1925*

Una revisión sistemática de los principales periódicos de la época (*El Mercurio, El Diario Ilustrado* y *La Nación*) durante el período inmediatamente anterior, nos permitió dar con la publicación del "comentario" de Gumucio al que se refiere Edwards Matte en la citada 33ª sesión de la Subcomisión (cuyo extracto de la parte pertinente se transcribe en *Anexo 1*). Es así como se logró ubicar una columna titulada "Absolutismo", publicada en *El Diario Ilustrado* de 20 de julio de 1925. Si bien aparece firmada bajo el seudónimo "O.", seguramente como resguardo de las constantes amenazas de censura que pesaban sobre la prensa opositora, su autoría corresponde a Rafael Luis Gumucio Vergara, como describo en seguida.

Nacido en 1877 en Santiago, Gumucio fue director de *El Diario Ilustrado* desde 1920 hasta su destierro en 1927 (*El Diario Ilustrado*, 31 de marzo de 1952, p. 48). De profesión

21 Esta pista de investigación solo había sido mencionada fugazmente en Cavada y Pantoja Bauzá, 1982. Sin embargo, dicha referencia no fue profundizada, ni ubicada su fuente original.

abogado, se desempeñó también como profesor de Derecho internacional en la Universidad Católica (Pinto Durán, 1924, p. 125). Asimismo, como miembro del Partido Conservador (p. 125), fue electo diputado por distintas provincias entre 1915 y 1930, y, posteriormente, senador entre 1933 y 1941.

La columna de Gumucio desarrolla una aguda crítica en contra del sistema político propuesto en la Primera Prueba del Proyecto de Reforma, el que columnista califica de absolutista. Fundamenta esta tesis en la eliminación de dos contrapesos eficaces del poder presidencial: Primero, la supresión de la fiscalización parlamentaria (la censura ministerial y las llamadas leyes constitucionales); y segundo, que es el punto central de su crítica y que incidió directamente en el debate de la 33ª Sesión de la Subcomisión, su ataque al artículo 87, pues Gumucio entendía que sería parte del Poder Ejecutivo. Cabe recordar que la redacción de dicha norma en la Primera Prueba era la siguiente:

> En los lugares que indiquen las leyes, habrá tribunales administrativos para amparar a las personas contra las ordenanzas o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas. Su organización y atribuciones son materia de ley. (*Actas Oficiales*, 1925, p. 559)

Gumucio denunció que, frente a los abusos contra las personas, la Primera Prueba eliminaba el amparo de los tribunales ordinarios independientes y, en su lugar, creaba tribunales administrativos que, según su análisis, al estar integrados por funcionarios subordinados al Gobierno y susceptibles de remoción presidencial, carecerían de garantías reales de imparcialidad.

La columna “Absolutismo”, sin embargo, no quedó sin respuesta.

2.4.2. La respuesta del presidente Alessandri y su sorprendente error

Más sorprendente que la columna de Gumucio fue la inmediata respuesta del presidente Alessandri. El mismo 20 de julio, el mandatario dirigió una misiva directamente a Rafael Gumucio la cual fue publicada al día siguiente junto a la réplica de este último (de ahí y de su respuesta es posible colegir que “Absolutismo” es de su autoría).

En su carta, Alessandri intentó refutar la acusación de absolutismo punto por punto. Si bien defendió la nueva fiscalización parlamentaria como un método “mil veces más fuerte y poderoso que la censura” (*El Diario Ilustrado*, 21 de julio de 1925, p. 3), amparada esta, en su concepto, por la opinión pública; pero el núcleo de su respuesta se centró en la defensa del artículo 87 de la Primera Prueba.

Tras detallar el extenso catálogo de derechos que establecía la Primera Prueba, ahondando en aquellos reconocidos por la Carta de 1833, el presidente acusó a Gumucio de un error de buena fe y expuso su propia interpretación de la norma. Alessandri rebatió la tesis de Gumucio, sosteniendo que el artículo 87 perseguía objetivos completamente distintos a los que aquel le atribuía; el propósito, según el presidente, era proteger al personal de la administración de las injusticias cometidas en la aplicación del Estatuto Administrativo, una garantía inspirada en la experiencia comparada.

2.4.3. La réplica de Rafael Gumucio

Publicada en la misma edición del 21 de julio, y esta vez suscrita con su nombre, la réplica de Gumucio fue simple pero efectiva. En lugar de debatir la intención presidencial, apuntó a la inutilidad de un largo listado de derechos sin que al mismo tiempo existiesen medios jurisdiccionales para hacerlos efectivos.

Acto seguido, rebatió la interpretación de Alessandri invocando la regla de interpretación literal de la ley del artículo 19 del Código Civil, contrastando la defensa del presidente, la que resultaba insostenible al contrastarla con el texto de la Primera Prueba. Cita en reiteradas ocasiones el texto de la norma, mostrando al lector que el texto de la Primera Prueba estaba dirigido a amparar a las personas, y no a los funcionarios públicos como erróneamente sostenía el mandatario. Como se ve, el intento de defensa presidencial, al exponer su propia contradicción, no hizo más que confirmar la validez de la crítica de Gumucio.

Con agudeza, Gumucio concedió irónicamente que podría tratarse de un "lamentable error de redacción" (*El Diario Ilustrado*, 21 de julio de 1925, p. 3). Sin embargo, concluyó que la interpretación de Alessandri era manifiestamente errónea: el texto, tal como estaba escrito, efectivamente parecía sustraer el amparo general de los ciudadanos de la esfera de los tribunales ordinarios para entregarlo a órganos dependientes del Ejecutivo.

2.4.4. Incidencia de esta discusión en el texto del proyecto

La polémica periodística desatada por la columna "Absolutismo" parece haber ejercido una influencia directa en la redacción final del artículo 87. Esta controversia, que se ubica cronológicamente entre la defensa de la fórmula restrictiva de Alessandri (28ª Sesión, 9 de julio) y su cambio de opinión (33ª Sesión, 3 de agosto), es el contexto que esclarece dicha contradicción.

La tesis restrictiva del amparo a los funcionarios públicos, defendida por el presidente en su carta a Gumucio, fue finalmente desechada en la Subcomisión. Sin embargo, la fórmula amplia, que amparaba a la generalidad de las personas, tampoco se aprobó en la forma que se presentó en la Primera Prueba.

La solución fue de compromiso: si bien se consagró el amparo de los tribunales administrativos a la generalidad de las personas, dicho alcance se vio morigerado por la adición de una cláusula de competencia supletoria en relación con los tribunales ordinarios de justicia ("...y cuyo conocimiento no esté entregado a otros Tribunales...").

Este cambio no fue menor, puesto que, desde la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, de 1875, eran los tribunales ordinarios quienes concentraban (o debían concentrar) el conocimiento de todos los asuntos judiciales promovidos en el territorio, sin importar su naturaleza ni la calidad de los intervinientes, según exponía su artículo 5º (Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales (s/n), de 1875). Por tanto, a la luz del texto definitivo del artículo 87 y su confrontación con el contexto legislativo de la época, no resultaba clara la extensión de la competencia de los tribunales administrativos. Sin perjuicio de que en la época igualmente se discutía, por otras razones, la competencia

de los tribunales ordinarios para conocer de los reclamos en contra de los órganos administrativos (materia que no trato ahora).

Por otro lado, y a pesar de no constar así en las *Actas*, la crítica de Gumucio sobre la dependencia de los miembros de los tribunales administrativos del Poder Ejecutivo podría haber influido en la decisión de incorporar al Proyecto Definitivo el carácter permanente de los miembros del tribunal administrativo.

3. Proyectos de ley que intentaron concretar los tribunales administrativos (desde 1929 hasta 1969)

Tras la promulgación de la Constitución de 1925, existieron diversos intentos por materializar la promesa constitucional de tribunales administrativos. Sin embargo, ninguna de ellas alcanzó un acuerdo político transversal en el Congreso para su aprobación. Muestra de lo anterior, por ejemplo, es que la Comisión de Constitución, Legislación y Reglamento del Senado, no emitiera informes referidos al artículo 87, referido a los tribunales administrativos, entre el periodo de 1926 y 1968[22]. Podemos enumerar las siguientes iniciativas:

1) Anteproyecto Koch, de 1929[23]. Establecía el ejercicio de la jurisdicción administrativa por un solo tribunal administrativo, compuesto por cuatro ministros. Elaborado por el entonces ministro de Justicia del primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, Osvaldo Koch. El proyecto no fue enviado al Congreso.

2) Proyecto Juliet, de 1945[24]. Contempla el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa por un tribunal administrativo, con sede en Santiago. Dicho tribunal estaría compuesto por cinco ministros.

3) Proyecto Zúñiga, de 1958[25]. Establecía la creación de cuatro juzgados administrativos, y una Corte, con asiento en Santiago. Fue promovido por Arturo Zúñiga Latorre, ministro de Justicia del segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo.

[22] Dichos informes se pueden consultar en Acuña Ramos, 1971, obra patrocinada por el Senado.

[23] Su texto se puede consultar en Alcayaga Sola, 1930, pp. 84-96; Cavada y Pantoja Bauzá, 1982, pp. 279-287; Pantoja Bauzá, 2001, pp. 65-74. Aunque Pantoja lo data en 1927, Koch sería nombrado ministro de Justicia recién en 1928 (Valencia Avaria, 1986, I, p. 577).

[24] El proyecto fue presentado a la Cámara de Diputados en la Sesión 67ª Ordinaria, 11 septiembre 1945, 2596-2600. Su texto se puede consultar, además, en Cavada y Pantoja Bauzá, 1982, pp. 291-301; Pantoja Bauzá, 2001, pp. 75-86.

[25] El proyecto fue presentado en el Senado, Sesión 22ª ordinaria, 22 julio 1958, 1038-1059. Su texto se puede consultar además en Cavada y Pantoja Bauzá, 1982, pp. 305-339; Pantoja Bauzá, 2001, pp. 87-128.

4) Anteproyecto de la Comisión designada por el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, de 1961[26]. La creación de dicha Comisión fue anunciada por Alessandri en su Mensaje de apertura del Congreso el mismo año[27], la que sería presidida por el entonces ministro de Justicia, Enrique Ortúzar.

5) Anteproyecto del V Congreso Nacional de Abogados Chilenos, de 1965[28]. Planteó un juzgado administrativo, de primera instancia y con asiento en Santiago, y una Corte Administrativa, como segunda. Estableció, además, un Tribunal de Conflictos para dirimir los conflictos de competencia entre los tribunales ordinarios y administrativos.

6) Proyecto Lorca, de 1968[29]. En el preámbulo de este proyecto, el diputado Gonzalo Lorca denunció la persistente dilación en la creación de los tribunales administrativos, acusando al Ejecutivo de haber abandonado la iniciativa legislativa sobre la materia. Lorca cuestionó que, pese a los anuncios realizados tres años antes por el ministro de Justicia de la administración de Eduardo Frei Montalva, Pedro Rodríguez, no se hubiese materializado propuesta alguna. El proyecto, en rigor, no proponía la creación de tribunales administrativos; por el contrario, junto con regular el procedimiento administrativo, encomendaba el conocimiento de estas materias a los tribunales ordinarios con carácter transitorio, en tanto no se crearan aquellos.

7) Proyecto Foncea, de 1969[30]. El proyecto del senador José Antonio Foncea, pragmático en su diseño, propuso que fueran jueces administrativos todos los Jueces de Letras de Mayor Cuantía, y que los procedimientos siguieran las normas del juicio sumario.

Pese a las iniciativas enumeradas, la disposición de la Constitución de 1925 sobre los tribunales administrativos no se materializó, quedando inconclusa al producirse el quiebre institucional de 1973.

Cabe agregar, en fin:

[26] Su texto se puede consultar en Cavada y Pantoja Bauzá, 1982, pp. 343-351; Pantoja Bauzá, 2001, pp. 129-139.

[27] *Mensaje de S.E el Presidente de la Republica don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional al iniciar el periodo ordinario de sesiones,* 1961, p. 217.

[28] Su texto se puede consultar en Cavada y Pantoja Bauzá, 1982, pp. 355-366; Pantoja Bauzá, 2001, pp. 141-155.

[29] El proyecto fue presentado en la Cámara de Diputados, Sesión 14ª Ordinaria, 17 julio 1968, 1370-1378. Su texto se puede consultar, además, en Cavada y Pantoja Bauzá, 1982, pp. 369-380; Pantoja Bauzá, 2001, pp. 157-170.

[30] El proyecto fue presentado en el Senado, Sesión 47ª Extraordinaria, 2185-2190. Su texto se puede consultar, además, en Cavada y Pantoja Bauzá, 1982, pp. 383-389; Pantoja Bauzá, 2001, pp. 171-178.

8) Anteproyecto de la Subcomisión de lo contencioso-administrativo, de 1977[31]. Esta Subcomisión, designada por la Comisión Ortúzar, no solo estuvo encargada de informar a la Comisión en todo aquello relacionado a lo contencioso-administrativo, sino que además de redactar un proyecto de ley sobre los mismos tribunales.

4. Una nueva norma programática sobre tribunales contencioso-administrativos en la Constitución de 1980 (luego suprimida en 1989)

4.1. Los tribunales contencioso-administrativos durante la discusión de la CPR de 1980

Una importante preocupación de la Comisión Ortúzar será la discusión sobre los tribunales administrativos, ahora denominados contencioso-administrativos. A continuación, expongo una breve síntesis, no exhaustiva, por cierto, de lo que fue la discusión de los tribunales contencioso-administrativos en la Comisión Ortúzar.

Ya en la 3ª Sesión, el 26 de septiembre de 1973, se expondrá que una de las metas fundamentales para la nueva Constitución en relación con el Poder Judicial, será su competencia sobre los asuntos contencioso-administrativos, "de los cuales conocerá en un procedimiento rápido y expedito" (*Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC),* 1976-1980, I, p. 29)[32].

Con todo, la creación de tribunales administrativos especializados no parecía ser unánime en la Comisión Ortúzar. Así relatan las *Actas* la impresión que tuvo Ortúzar sobre este punto en la 39ª Sesión, el 9 de mayo de 1974[33]:

> Tiene la impresión, por lo manifestado en una sesión de carácter informal, que los miembros de Comisión son partidarios de que lo relativo a lo contencioso-administrativo sea conocido por los Tribunales ordinarios de justicia en procedimientos expeditos. Si ese fuere el parecer unánime de la Comisión, agregó el señor Presidente, sería cuestión de constituir la Subcomisión con el objeto de que considere cuáles podrían ser esos procedimientos expeditos; en

[31] El anteproyecto fue presentado en la Sesión 289ª de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, el 3 mayo 1977, e incluido como un anexo en sus Actas, en pp. 219-239. Su texto se puede consultar, además, en Cavada y Pantoja Bauzá, 1982, pp. 393-414; Pantoja Bauzá, 2001, pp. 179-204.

[32] Dicho texto, en pp.27-31, fue el borrador de un memorándum será enviado a la Junta de Gobierno en noviembre de 1973, en pp. 210-223. Refiriéndose al Poder Judicial, el citado memorándum expuso: "Además, contemplará disposiciones relativas a la jurisdicción contencioso-administrativa, entregando su competencia a tribunales dependientes de la Corte Suprema. El precepto respectivo de la Constitución de 1925 no obstante la importancia de esta materia, hasta ahora permanece incumplida".

[33] En la misma sesión se pueden consultar las distintas opiniones de los comisionados sobre la existencia de tribunales administrativos especializados, el rol de la Corte Suprema en el conocimiento de estas materias mediante la vía recursiva, etc.

> caso contrario, sería necesario dedicarse a estudiar el problema de fondo de si realmente es necesario crear Tribunales Administrativos. (*Actas de la CENC,* 1976-1980, I, p. 825)

En la misma sesión, por lo demás, se encargó el estudio de estas materias a la Subcomisión de lo contencioso administrativo[34]. Sus integrantes, por otro lado, fueron designados en la sesión 54ª, el 16 de julio de 1974 (*Actas de la CENC,* 1976-1980, I, p. 1145).

En la Sesión 289ª, el 3 de mayo de 1977, la Subcomisión presentó a la Comisión Ortúzar un proyecto de ley referido a los tribunales contencioso-administrativos (*Actas de la CENC,* 1976-1980, IX, pp. 219-237). Su diseño se puede resumir en los siguientes puntos:

i) Por regla general, las materias contencioso-administrativas serían conocidas por los tribunales ordinarios;

ii) Excepcionalmente, solo en Santiago, Valparaíso y Concepción se crearían tribunales contencioso-administrativos especializados.

iii) Las Cortes de Apelaciones contarían con abogados integrantes especializados.

iv) Suprime la mayoría de tribunales administrativos especiales, que hasta la fecha se habían creado.

El presidente de la Subcomisión, así defendió dicha fórmula:

> Se consideró preferible esa fórmula, porque así desaparecía aquella enorme montaña que durante 50 años estuvo amenazando al país con la existencia de tribunales administrativos especiales que nunca se crearon.
>
> Repite que de acuerdo con ese entendimiento general y con el estudio que realizó la Subcomisión, se creyó preferible llegar por la vía constitucional, no a la creación de estos tribunales, sino a colocar en la Constitución Política del Estado la jurisdicción contencioso-administrativa y radicarla en los tribunales ordinarios. (*Actas de la CENC,* 1976-1980, IX, p. 205)

En la Sesión 303ª, el 5 de julio de 1977, se presenta a la Comisión una primera versión del que será el artículo 38 inciso segundo de la Constitución de 1980. Dicho texto, atribuido por el presidente de la Subcomisión al entonces profesor de Derecho administrativo de la Universidad de Chile, Eduardo Soto Kloss (*Actas de la CENC,* 1976-1980, IX, pp. 514-515), es el siguiente:

> Todo aquel que se sienta agraviado, sea por la acción u omisión de un tercero, sea por la acción u omisión de autoridades legislativas, políticas o administrativas

[34] Véase la discusión de la sesión 39ª, del 9 mayo 1974. *Actas de la CENC,* 1976-1980, I, pp. 820-838. No consta en las *Actas* explícitamente el acuerdo de la creación de la Subcomisión de lo contencioso-administrativo, en cuanto la discusión se dirigió a otros temas. Sin embargo, en sesiones posteriores se discute la composición de dicha Subcomisión, de lo que se desprende el acuerdo para su creación.

> o judiciales, podrá acudir ante los tribunales de la República en amparo de sus derechos. (*Actas de la CENC,* 1976-1980, IX, p. 497)

El texto del profesor Soto Kloss, sin embargo, pasaría desapercibido en dicha sesión. Recién en la Sesión 384ª, el 14 de junio de 1978, Alicia Romo propuso su inclusión en medio de las deliberaciones sobre el orden público económico, aunque sin mencionar su autor ni el hecho de que un texto similar ya se había presentado a la Comisión. El texto propuesto era el siguiente:

> Toda persona interesada tendrá derecho a reclamar por los actos ilegales o arbitrarios de las autoridades políticas y administrativas ante los Tribunales Ordinarios de Justicia. (*Actas de la CENC,* 1976-1980, IX, p. 497)

En fin, en la Sesión 416ª, el 5 de octubre de 1978, culminó la discusión del artículo 45 del proyecto de la Comisión, que luego será el artículo 38 inciso 2º. Su texto es el siguiente:

> Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración Pública del Estado podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño. (*Actas de la CENC,* 1976-1980, XI, p. 1226)

Al revisar el anteproyecto el Consejo de Estado creado en 1976, aunque no reviso sus actas en este momento, no innovó en esta materia[35]. Por ello, la referencia a los tribunales contencioso-administrativos en la redacción del artículo 38 inciso 2º parece haber venido directamente del jefe de la junta de Gobierno.

Así, en medio de la discusión sobre estos tribunales, cabe destacar una misiva que el Presidente de la República de entonces, general Augusto Pinochet Ugarte, dirigió al presidente de la Comisión, Enrique Ortúzar, en noviembre de 1977. Como "una de las ideas básicas para plasmar los criterios político-institucionales que guían al Gobierno" (*Folleto,* 1977, p. 5), así se refirió el Presidente de la República al contencioso-administrativo:

> Como equilibrio de una autoridad presidencial vigorosa, y a fin de evitar toda posible degeneración de su ejercicio en la arbitrariedad, es imprescindible establecer sistemas eficaces de control, especialmente en el ámbito contencioso-administrativo, que ha permanecido como uno de los mayores vacíos del sistema jurídico chileno. Conviene aclarar, eso sí, de que los controles deben ser suficientes para evitar los excesos, pero diseñados en tal forma que no entraben la agilidad

[35] Me refiero en este punto al Consejo de Estado creado por el Decreto Ley 1939 de 1976, órgano consultivo creado por la Junta de Gobierno, y que colaboró con el estudio de la Constitución de 1980 sobre la base del anteproyecto que elaboró la Comisión Ortúzar. Se trata de un Consejo de Estado con atribuciones distintas a las de aquél que operó durante la vigencia de la Constitución de 1833, cuya historia y relación con la justicia administrativa reviso en otros trabajos, actualmente en prensas.

> que reclama la tarea de una Administración moderna. Asimismo, debe garantizarse la independencia y el imperio de los Tribunales de Justicia. (p. 6)

En fin, la referencia a los tribunales contencioso-administrativos alcanzará el texto definitivo de la Constitución de 1980.

4.2. Los tribunales contencioso-administrativos en el texto original de la CPR de 1980

Los Tribunales administrativos, denominados ahora contencioso-administrativos, fueron simplemente mencionados también en la CPR de 1980, específicamente en su artículo 38 inciso 2º. Al igual que la Carta de 1925, se supeditó su existencia a la voluntad del legislador, en lugar de optar por una fórmula que clausurara el debate sobre su creación a nivel constitucional (por ejemplo, mediante la expresión *créanse los tribunales administrativos…*). El texto original de dicha disposición señalaba:

> Artículo 38, inciso 2º. 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. [cursivas agregadas]

Hizo referencia a estos tribunales, también, el artículo 79 inciso primero de la CPR 1980. Su texto era el siguiente:

> La Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación. Se exceptúan de esta norma el Tribunal Constitucional. el Tribunal Calificador de Elecciones, los tribunales electorales regionales y los tribunales militares de tiempo de guerra. Los *tribunales contencioso-administrativos* quedarán sujetos a esta superintendencia conforme a la ley. [cursivas agregadas]

Con todo, la referencia a estos tribunales tendrá una corta vida en el texto constitucional de 1980.

4.3. La reforma del artículo 38 inciso 2 y la supresión de la expresión “contencioso-administrativos” en 1989

En los albores del retorno a la democracia, las dos alusiones a los tribunales contencioso-administrativos fueron suprimidas mediante la Ley 18.825, de 17 de agosto de 1989. El Mensaje Presidencial, de comienzos de junio del mismo año propuso, entre otras materias, eliminar la expresión “contencioso-administrativos” de la redacción artículo 38 inciso 2º.

Además de la celeridad en que se llevó a cabo la reforma (poco más de un mes y medio desde el Mensaje hasta su publicación), la tramitación de esta revela que no existió

una deliberación acabada sobre estos tribunales. Solo en tres oportunidades hubo algún grado de desarrollo conceptual al respecto.

i) En el Informe de la Secretaría de Legislación, de 8 de junio de 1989, se explicitó que la supresión dicha fórmula implicaba entregar dichos reclamos al conocimiento de los tribunales ordinarios de justicia (BCN, *Historia de la Ley Nº 18.825*, p. 28);

ii) Asimismo, se señala en tal informe que, por razones de concordancia, debía suprimirse además la frase final del artículo 79 inciso primero, que establecía la superintendencia de la Corte Suprema sobre los tribunales administrativos (BCN, *Historia de la Ley Nº 18.825*, p. 35);

iii) por último, el Informe de la Primera Comisión Legislativa, de 12 de junio de 1989, ahondó en lo ya informado por la Secretaría, interpretando el efecto jurídico de la reforma de la siguiente manera (BCN, *Historia de la Ley Nº 18.825*, p. 103):

> Su efecto jurídico es que la norma de clausura del ordenamiento jurídico relativo a los Tribunales contencioso-administrativo será la ley y no la Constitución.
>
> Conforme a lo anterior quedará entregado a la ley respectiva la facultad para asignar esa competencia a los tribunales ordinarios, en todo el país o sólo en algunos casos, o crear tribunales especiales.

Así, el de 17 de agosto de 1989, fecha de publicación de la Ley 18.825, quedaría sellado el destino de las referencias a los tribunales contencioso-administrativos contenidas en la Constitución de 1980, al establecer:

> Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República de Chile: (…)
>
> 17.- En el artículo 38, inciso segundo, suprímense las palabras “contencioso-administrativos”; (…)
>
> 39.- En el artículo 79, inciso primero, suprímese la frase final que dice: “Los tribunales contencioso-administrativos quedarán sujetos a esta superintendencia conforme a la ley”.

4. El texto vigente del artículo 38 inciso 2º de la Constitución

El texto del artículo 38 inciso 2º, reformado en 1989 y vigente hasta nuestros días, es entonces el siguiente:

> Artículo 38, inciso 2º. 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 que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.

En fin, en ninguno de los procesos constitucionales de 2022 y 2023 se incluyó la consagración constitucional de unos tribunales de lo contencioso-administrativo de carácter general.

Conclusiones

1º) La historia fidedigna de la Carta de 1925 revela que la consagración de los tribunales administrativos no respondió a un consenso u origen dogmático. Por el contrario, la doctrina predominante de la época, liderada por los constitucionalistas de fines del siglo XIX, abogaba decididamente por la unidad de jurisdicción en manos de la justicia ordinaria y rechazaba la existencia de modelos contencioso-administrativos especializados. La inclusión de estos tribunales fue más bien el fruto de esfuerzos políticos e individuales aislados, particularmente de José Maza, en la redacción de los anteproyectos de la Constitución. Con todo, atribuirle de manera definitiva la autoría de esta disposición exige examinar su proyecto de reforma constitucional, cuyo texto se desconoce hasta ahora, aunque es posible que algún ejemplar se conserve entre los documentos custodiados por el Archivo Nacional de la Administración (ARNAD).

2º) La consagración constitucional de estos tribunales en un medio que era generalmente apático a ellos, puede explicar que los sucesivos proyectos de ley que intentaron materializar los tribunales administrativos resultaron sistemáticamente infructuosos. Su contenido refleja que, hacia finales de la década de 1960, la idea de crear una jurisdicción especializada estaba prácticamente abandonada. En su lugar, dichos proyectos buscaron entregar explícitamente el conocimiento de las materias contencioso-administrativas a los tribunales ordinarios, los cuales se transformarían solo formalmente en tribunales administrativos.

3º) La revisión de la discusión sobre los tribunales contencioso-administrativos en el seno de la Comisión Ortúzar revela una paradoja significativa. A pesar de que el texto original de la Constitución de 1980 consagró expresamente la existencia de estos tribunales en su artículo 38 inciso 2º, la discusión constituyente evidencia que la intención predominante entre los comisionados era concordante con un sector de la doctrina nacional que desde el siglo XIX abogaba por la unidad de jurisdicción de los tribunales ordinarios de justicia. Ello explica que las referencias a los tribunales contencioso-administrativos fueran suprimidas a menos de una década desde la promulgación de la Carta Fundamental.

Acerca del artículo

Notas de conflicto de interés. El autor declara no tener ningún conflicto de interés en relación con la publicación de este artículo.

Contribución en el trabajo. El autor asumió todos los roles establecidos en *Contributor Roles Taxonomy* (CRediT).

Financiación. Proyecto Fondecyt regular 2024: 1240137: "Reconstrucción de la historia del Derecho administrativo chileno (desde 1874 hasta la actualidad): Influencia doctrinaria en la institucionalidad y fuentes de la disciplina", del cual el autor es el investigador responsable.

Agradecimientos. Debo agradecer el valioso trabajo de Mitzio Álvarez Fuentes, ayudante de investigación del proyecto, quien participó en la búsqueda, revisión y sistematización de las fuentes de esta investigación, bajo mi dirección.

Referencias

Historia fidedigna de los tribunales administrativos en la Constitución de 1925: Fuentes

Aldunate, L. (1894). *Algunas rectificaciones necesarias. Artículos publicados en* "El Ferrocarril" *de Santiago en enero de 1894.* Imprenta y Litografía Excelsior.

Aldunate, L. (1894). *Cartas de actualidad cambiadas entre el señor Antonio F. Gundián y Luis Aldunate.* Imprenta y Encuadernación Roma.

Alianza Liberal (1920). *Programa. Discurso programa del candidato a la Presidencia de la República D. Arturo Alessandri.* Editorial Numen.

Amunátegui Rivera, J. D. (1894). *Administración política y Derecho Administrativo.* Imprenta Cervantes.

Amunátegui Rivera, J. D. (1900). *Resumen de Derecho Administrativo aplicado a la legislación de Chile.* Colección de Obras de Derecho Público del Tribunal Constitucional, vol. V.

Amunátegui Rivera, J. D. (1907). *Tratado Derecho Administrativo aplicado a la legislación de Chile.* Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona.

Bernaschina González, M. y Pinto, F. (1945). *Los Constituyentes de 1925. Trabajo colectivo del Seminario de Derecho Público.* Publicaciones del Seminario de Derecho Público de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.

Carrasco Albano, M. (1858) [1874]. *Comentarios sobre la Constitución Política de 1833.* Colección Obras de Derecho Público del Tribunal Constitucional, vol. I. [Primera edición de 1858; reimpreso el año 1874].

Estévez Gazmuri, C. (1942). *Reformas que la Constitución de 1925 introdujo a la de 1833.* Universidad de Chile.

Estévez Gazmuri, C. (1949). *Elementos de Derecho constitucional.* Editorial Jurídica de Chile.

Huneeus Zegers, J. (1880). *La Constitución ante el Congreso, o sea comentario positivo de la Constitución chilena. Segunda y última parte: Arts. 59 a 164 y transitorios.* Imprenta de Los Tiempos.

Lastarria, J. V. (1846) [1865]. *Elementos de derecho público: constitucional teórico, positivo y político* (3ª Edición). Imprenta de Eug. Vanderhaeghen. [Primera edición de 1846; 3ª edición de 1865].

Lastarria, J. V. (1856). *La Constitución Política de la República de Chile Comentada.* Imprenta del Comercio.

Lastarria, J. V. (1873). *Lecciones de política positiva.* Imprenta Charaire.

Matta Figueroa, E. (1921) [1925]. *Reformas Constitucionales. Estudio de un proyecto In édito de Constitución Política de Don Enrique Matta Vial.* Imprenta Balcells & Co. [El proyecto de reforma fue elaborado por Enrique Matta Vial el año 1921, pero fue publicado por su hijo el año 1925].

Maza Fernández, J. (1951). Conferencia dictada por don José Maza. Recuerdos de la reforma constitucional de 1925. En: Universidad de Chile (Ed.), *La Constitución de 1925 y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales* (25-58). Editorial Jurídica de Chile.

Mensaje leído por S. E. el Presidente de la República en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso Nacional. (1921). Imprenta Fiscal de la Penitenciaria de Santiago.

Pantoja Bauzá, R. (1963). El autor del artículo 87 de la Constitución Política de 1925. *Revista de Derecho Público, 1,* 15-18. https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i1.31522

Vargas, M. (1922). *Derecho Administrativo.* Imprenta Universitaria.

Vodanovic Haklicka, A.(1934). *Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales. Apuntes tomados en clases del catedrático D. Fernando Alessandri R. Redactados por A. Vodanovic H. y revisados por el mismo catedrático.* Talleres Gráficos Artuffo.

Proyectos de ley sobre tribunales administrativos: Fuentes

Alcayaga Sola, E. (1930). *De lo contencioso-administrativo. Comentario al proyecto de ley sobre organización y funcionamiento del tribunal administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 87 de la actual Constitución* [Memoria, Universidad de Chile].

Mensaje de S.E el Presidente de la Republica don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional al iniciar el periodo ordinario de sesiones (1961). Imprenta Fiscal de la Penitenciaria de Santiago.

Biblioteca del Congreso. *Diarios de Sesiones del Congreso Nacional.* https://www.bcn.cl/historiapolitica/corporaciones/periodos_legislativos_index

Discusión de los tribunales contencioso-administrativos en la CPR de 1980: Fuentes

Biblioteca del Congreso Nacional. *Historia de la Ley Nº 18.825.* https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/596/1/HL18825.pdf

[Folleto de 1977] (1977) *Normas para la nueva Constitución emitidas por S.E. el Presidente de la República.* TT.GG. La Nación.

Bibliografía citada

Cavada, M. A. y Pantoja Bauzá, R. (Coords.) (1982). *Los tribunales contencioso-administrativos. Antecedentes para su estudio.* Instituto Hidrográfico de la Armada de Chile.

De Ramón, A. (1999). *Biografías de chilenos. Miembros de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial 1876-1973* (Volumen I). Ediciones Universidad Católica de Chile.

Grez Toso, S. (2016). La Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales Chile, 1925: entre el olvido y la mitificación. *Izquierdas, 29,* 1-48. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492016000400001

Guerra, J. G. (1929). *La Constitución de 1925.* Balcells & Co.

Larroucau Toro, R. (2021). Manuel Hidalgo Plaza dentro de los procesos constituyentes de 1925: ¿Representante popular, negociador político o ambas? *Revista Chilena de Historia del Derecho, 2*(26), 677-713. https://historiadelderecho.uchile.cl/index.php/RCHD/article/view/68243

Pantoja Bauzá, R. (2001). *La jurisdicción contencioso-administrativa: decisiones legislativas al año 2001*. Universidad de Chile.

Pinto Durán, C. (1924). *Diccionario Personal de Chile.* Obra de consulta publicada por la Compañía Editora Whos. Imprenta Claret.

Silva Bascuñán, A. (1963). *Tratado de Derecho constitucional.* 3 tomos. Editorial Jurídica de Chile.

Valencia Avaria, L. (1986). *Anales de la República* (Tomos I y II) (2ª ed.). Editorial Andrés Bello.

Vergara Blanco, A. (2025). Los tribunales administrativos en el estudio de la Constitución de 1925: Extractos de las Actas oficiales y polémica periodística entre Rafael Gumucio Vergara y el Presidente Arturo Alessandri Palma. *Revista de Derecho Administrativo Económico, 42,* 257-276. https://doi.org/10.7764/redad.42.21

Periódicos citados

El Diario Ilustrado (20 de julio de 1925), *9000.*

El Diario Ilustrado (21 de julio de 1925), *9001.*

El Diario Ilustrado (31 de marzo de 1952), *91.*

El Mercurio (27 de mayo de 1922).

Recopilaciones citadas

Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República (1976-1988) (Tomo IX). https://www.bcn.cl/leychile/consulta/antecedentes_const_1980 [La versión digitalizada y alojada en la página de la Biblioteca del Congreso Nacional carece de paginación. Las citas a lo largo de este trabajo corresponden a las páginas del archivo en formato PDF allí contenido, cuya numeración podría diferir de las ediciones impresas de las Actas. Las sesiones, sus fechas y su contenido, en todo caso, debiesen ser idénticas].

Acuña Ramos, R. (Comp.) (1971). *La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Informes Emitidos entre 1926 y 1968*. Editorial Jurídica de Chile.

Biblioteca del Congreso. (1865). *Reforma de la Constitución. Antecedentes que sirven de base para su discusión.* Imprenta Nacional.

Cámara de Diputados. (Ed.). (1918). *La Constitución de 1833 y los proyectos de reforma.* Imprenta Nacional.

Ministerio del Interior. (Comp.). (1925). *Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Sub-comisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República.* Imprenta Universitaria [En la tapa aparece como fecha el año 1926].

Legislación citada

Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales (s/n), de 1875.

Siglas usadas

ACAI: Asamblea Constituyente de Asalariados e Intelectuales

ARNAD: Archivo Nacional de la Administración

CENC: Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

CPR: Constitución Política de la República

FOCH: Federación Obrera de Chile

PC: Partido Comunista