

**LA APLICACIÓN JUDICIAL DEL INCISO FINAL  
DEL ARTÍCULO 54 DE LA LEY 19.880 ANTE CASOS  
DE INVALIDACIÓN DE OFICIO POR PARTE  
DE LA ADMINISTRACIÓN**

THE JUDICIAL APPLICATION OF THE FINAL SECTION  
OF ARTICLE 54 OF LAW 19,880 IN CASES OF *EX OFFICIO*  
INVALIDATION BY THE ADMINISTRATION

---

**COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA**

---

**CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO (CHICAGO)** Benussi Díaz, Carlo. «La aplicación judicial del inciso final del artículo 54 de la Ley 19.880 ante casos de invalidación de oficio por parte de la Administración». *Revista de Derecho Aplicado LLM UC* 12 (2023). <https://doi.org/10.7761/rda.12.61679>

---

**REVISTA DE DERECHO APLICADO LLM UC** Número 12  
Diciembre 2023  
ISSN: 2452-4344

---

Recepción: 13 de julio, 2023  
Aceptación: 13 de noviembre, 2023

---

## Resumen

A partir de la sentencia dictada por la Corte Suprema en la causa rol 12.372-2022, caratulada *Véjar Zambrano, Rodrigo Ignacio y otro con Superintendencia de Electricidad y Combustibles*, este trabajo analiza la aplicación e interpretación judicial amplia del inciso final del artículo 54 de la Ley 19.880 como impedimento a la invalidación de oficio del acto administrativo por parte de la Administración, para lo cual se explora el contenido de dicha disposición y la jurisprudencia reciente de los tribunales superiores, así como su vinculación con el principio de eficiencia en calidad de *ratio legis* y con otros elementos que podrían otorgar mayor densidad a la posición tomada por la Corte.

**Palabras clave:** Acto administrativo, invalidación, integración, principio de eficiencia, tutela judicial.

## Abstract

Considering the judgment of the Supreme Court in case 12,372-2022, *Véjar Zambrano, Rodrigo Ignacio v. Superintendence of Electricity and Fuels*, this paper analyzes the Courts' application and broad interpretation of the final section of article 54 of Law 19,880 as an impediment to the *ex officio* invalidation of the administrative act by the Administration, for which is explored the content of said provision, the recent case law of the courts, and its connection with the principle of efficiency as *ratio legis* and with other elements that could improve the position taken by the Court.

**Keywords:** Administrative act, invalidation, integration, principle of efficiency, judicial protection.

## Carlo Benussi Díaz

---

Consejo para la Transparencia  
Santiago, Chile  
cbenussi@consejotransparencia.cl

Carlo Benussi Díaz es abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Magíster en Derecho, mención Derecho Regulatorio, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomado de postítulo en Ciberseguridad y Ciberdefensa de la Universidad de Chile, y diplomado en Probidad, Transparencia y Buen Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es abogado *senior* de la Unidad de Normativa y Regulación del Consejo para la Transparencia.

Consejo para la Transparencia  
Santiago, Chile  
cbenussi@consejotransparencia.cl

Carlo Benussi Díaz is a Lawyer. Bachelor's in Legal Sciences, Universidad de Chile and LLM in Regulatory Law, Pontificia Universidad Católica de Chile. Postgraduate Diploma in Cybersecurity and Cyberdefense, Universidad de Chile, and Postgraduate Diploma in Probity, Transparency and Good Government, Pontificia Universidad Católica de Chile. He is currently a senior lawyer at the Policy and Regulations Unit of the Consejo para la Transparencia.

## I. ANTECEDENTES DEL CASO Y LA POSICIÓN DE LA CORTE SUPREMA

A partir de la sentencia dictada por la Tercera Sala de la Corte Suprema el 15 de noviembre de 2022, en la causa rol 12.372-2022, caratulada *Véjar Zambrano, Rodrigo Ignacio y otro con Superintendencia de Electricidad y Combustibles*, este trabajo analiza la aplicación e interpretación amplia del inciso final del artículo 54 de la Ley 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado como impedimento a la invalidación de oficio del acto administrativo por parte de la Administración. Para ello, en primer lugar, se prepara una relación de los antecedentes que informan el fallo, para, en segundo lugar, concentrarnos en una revisión crítica enfocada en el ámbito antedicho.

### I.1. Origen del caso: Denuncia y reclamo ante la SEC

El caso comienza con un reclamo y denuncia con solicitud de fiscalización presentada el 27 de enero de 2022 por Rodrigo Véjar, en calidad de víctima, ante la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), en contra del instalador eléctrico E. A. V. y la empresa Coopelan Limitada de Los Ángeles por irregularidades relacionadas con trabajos e instalaciones eléctricas efectuadas en su domicilio e incumplimientos a la normativa sectorial que vulnerarían su derecho de propiedad.<sup>1</sup>

A raíz de este reclamo, la SEC inició un pronunciamiento administrativo que concluyó con el Oficio Ordinario 105.609, del 17 de febrero de 2022, en virtud del cual desestimó el reclamo y denuncia del señor Véjar debido a que este no habría presentado todos los antecedentes requeridos.

### I.2. Reclamo de ilegalidad y sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción en causa rol 9-2022

En contra del Oficio Ordinario 105.609, el señor Véjar, en conformidad con el artículo 19 de la Ley 18.410, que Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, presentó el 3 de marzo de 2022 un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Concepción, con el objeto de que se deje sin efecto el oficio antedicho, se acoja la denuncia presentada, se resuelva lo que mejor se estime correspondiente en derecho y se ordene a la SEC a efectuar la fiscalización solicitada.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A su juicio, el instalador incumplió el detalle de las obras contratadas e instaló un remarcador adulterado. Coopelan, por su parte, no le permitió renunciar al subsistema de distribución contratado en comunidad y no otorgó factibilidad a su solicitud de conexión individual de suministro; todo lo cual habría vulnerado el artículo 11 del Reglamento de Seguridad de las Instalaciones de Consumo de Energía Eléctrica.

<sup>2</sup> Este reclamo lo fundó en que los hechos denunciados y el Oficio infringían la normativa eléctrica, y en que el acto de la SEC no contenía fundamentos.

Por su parte, la SEC evacuó su informe indicando que, tras haber revisado el caso, efectivamente identificó un error consistente en que el acto impugnado no abordó la totalidad de las materias reclamadas, lo que afectó su legalidad, motivo por el cual el 18 de marzo de 2022 dictó la Resolución Exenta 11.357, por medio de la cual inició, de oficio, un procedimiento de invalidación del oficio anterior, dándole traslado a los interesados conforme la Ley 19.880.

Finalmente, el 4 de abril de 2022, la Corte de Apelaciones de Concepción rechazó la reclamación del señor Véjar, al considerar que esta ha perdido oportunidad, pues, según lo indicado por la SEC, una vez concluido el procedimiento administrativo de invalidación respectivo, se emitirá una nueva decisión sobre lo requerido por el reclamante.

### **1.3. Apelación y sentencia de la Corte Suprema en causa rol 12.372-2022**

En contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Concepción, el señor Véjar interpuso un recurso de apelación, sosteniendo que la SEC todavía no había dictado una resolución que dejase sin efecto el oficio impugnado, por lo que los vicios de ilegalidad todavía estaban presentes.

La Corte Suprema, en sentencia del 15 de noviembre de 2022, acogió la apelación y revocó la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Concepción, declarando la anulación de oficio de la Resolución Exenta 11.357, por infringir el deber de abstención del artículo 54 de la Ley 19.880, y del Oficio Ordinario 105.609, disponiendo que la SEC deberá emitir, en el término de treinta días, un nuevo pronunciamiento debidamente fundado en torno al fondo del reclamo presentado. El derecho aplicado por la Corte Suprema se concentró en los artículos 6 y 7 de la Constitución y en los artículos 11, 41 y 54 de la Ley 19.880.

## **2. LA APLICACIÓN DEL INCISO FINAL DEL ARTÍCULO 54 DE LA LEY 19.880 EN LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA**

En la sentencia se identifican dos materias sobre el acto administrativo que sirvieron de base para la decisión de la Corte Suprema: la *motivación*<sup>3</sup> y la *invalidación* del acto administrativo, esta última abordada en virtud del análisis de legalidad de oficio que efectuó la Corte Suprema de la Resolución Exenta 11.357, por medio de la que se inició el procedimiento de invalidación de la SEC, en particular en cuanto a su procedencia y límites. Para la revisión de este aspecto, en la presente sección nos referiremos a la institución de la invalidación del acto administrativo; a la aplicación que hace la Corte Suprema del

---

<sup>3</sup> Que se analizó al revisar la legalidad del Oficio Ordinario 105.609 de la SEC. A juicio de la Corte Suprema, la SEC infringió su deber de motivación.

artículo 54 de la Ley 19.880 para sustentar la anulación de la resolución de la SEC; a lo que han dicho los tribunales superiores de justicia en sentencias recientes sobre el mismo tema; y a los principios de abstención y de eficiencia como fundamentos que utilizó la Corte Suprema al aplicar una regla amplia del artículo 54 señalado.

### **2.1. La invalidación del acto administrativo y la aplicación del artículo 54 para sustentar la anulación de la Resolución Exenta 11.357 de la SEC**

Como indicamos, la sentencia anuló de oficio la Resolución Exenta 11.357 por, a su juicio, haber infringido el deber de abstención que consagra el artículo 54 de la Ley 19.880. La fundamentación de la Corte Suprema en este tema se concentró en los considerandos séptimo y octavo, que señalaron:

Séptimo: Establecido lo anterior y, de manera preliminar, es necesario dejar asentado que al dictar la Resolución 11.357, de 18 de marzo de 2022, e iniciar el procedimiento de invalidación del Oficio Ordinario 105.609 de 17 de febrero de 2022, cuya juridicidad estaba siendo revisada ante la Corte de Apelaciones de Concepción, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles obró en contra del ordenamiento jurídico vigente al transgredir el deber de abstención frente a un asunto litigioso. En efecto, la Superintendencia ha incurrido en dicho yerro jurídico al desconocer lo dispuesto en el inciso final del artículo 54 de la Ley 19.880, regla que expresa: «Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que este interponga sobre la misma pretensión». Esta disposición, que aparentemente impide la actuación de la Administración solo cuando ha mediado instancia del interesado, también debe entenderse como óbice para la actuación oficiosa de los órganos administrativos, si se considera que su finalidad consiste en impedir la revisión de un mismo acto administrativo, de manera paralela, en sede judicial y administrativa, evitando, así, decisiones contradictorias, o, según sea el caso, la afectación del principio de eficiencia que repugna a la adopción de idénticos remedios por órganos estatales diversos.

Octavo: Por lo razonado en el motivo que precede, ha quedado en evidencia que al dictar la Resolución Exenta 11.357, de 18 de marzo de 2022, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles quebrantó el principio de legalidad estatuido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República al no respetar las formas que la ley prevé para su gestación, desviación que motiva que esta Corte Suprema deba declarar de oficio su nulidad, tal como dirá en lo resolutivo.

Según se aprecia, el proceder de la SEC, al haber iniciado de oficio un procedimiento invalidatorio cuando ya se había interpuesto el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Concepción, infringió el artículo 54 de la Ley 19.880, lo que implicó una transgresión al deber de abstención frente a un asunto litigioso, una potencial afectación al principio de eficiencia y una infracción al principio de legalidad.

Si bien nos parece que la Corte Suprema hace una adecuada determinación en torno a la finalidad de evitar potenciales decisiones contradictorias sobre la legalidad del oficio de la SEC, observamos que los fundamentos esgrimidos en la sentencia para presentar la lectura e interpretación del artículo 54 de la Ley 19.880 y consecuentemente la anulación de la Resolución Exenta 11.357 no resultan, en principio, precisos o suficientemente desarrollados; esto, sobre todo en el entendido de que con tal decisión la Corte estaría, por una vía esencialmente interpretativa, no solo expandiendo una disposición legal expresa y clara, sino que al mismo tiempo restringiendo una potestad otorgada a la Administración por el propio legislador para restablecer el derecho en torno a sus actos. Así, es oportuna una revisión más acabada sobre las consideraciones que esgrimió la Corte Suprema para fundamentar su decisión y, en particular, su interpretación del inciso final del artículo 54 citado.

### *2.1.1. La invalidación administrativa y el régimen de recursos en la Ley 19.880*

Para analizar la decisión de la Corte Suprema, resulta adecuado mirar aspectos generales de la invalidación administrativa y de la relación entre la vía administrativa y la vía judicial dentro del régimen de recursos de la Ley 19.880.

La institución de la invalidación está regulada en el artículo 53 de la Ley 19.880,<sup>4</sup> que señala:

Invalidación. La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. La invalidación de un acto administrativo podrá ser total o parcial. La invalidación parcial no afectará las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada. El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.

A nivel doctrinario, la invalidación se estima como aquella causal anormal de extinción del acto administrativo que se sustenta o motiva en razones de ilegalidad y que es declarada

---

<sup>4</sup> Jorge Bermúdez, *Derecho administrativo general* (Santiago: Thomson Reuters, 2011), 169.

por la propia Administración.<sup>5</sup> Esta potestad se ha entendido derechamente como un deber, estando obligada la Administración a llevar adelante un procedimiento de invalidación por imperativo del principio de legalidad que preside todo su actuar,<sup>6</sup> cuestión que hace aún más patente la necesidad de revisar una interpretación como la alcanzada por la Corte Suprema en su sentencia.

Luego, resulta relevante traer a colación el inciso final del artículo 54 de la misma ley, que sirvió de sustento a la nulidad de oficio declarada por la Corte Suprema, disposición que establece: «Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que este interponga sobre la misma pretensión». La doctrina y la jurisprudencia nacional colocan esta regla dentro de un marco que busca regular la relación entre los recursos administrativos y los mecanismos judiciales de impugnación de actos administrativos, advirtiéndose un derecho de opción para el actor y una regla de inhibición recíproca.<sup>7</sup> En esa misma línea también se ha pronunciado la Contraloría en uso de su potestad dictaminante, advirtiendo que los interesados pueden elegir el medio —administrativo o judicial— que estimen más idóneo para su defensa.<sup>8</sup> Por su parte, a pesar de la importante influencia española que tuvo la derogada Ley 30 de 1992 de procedimiento administrativo española en la elaboración de la Ley 19.880,<sup>9</sup> ella no contenía una disposición similar al inciso final del artículo 54 de nuestra ley.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Fabián Huepe, Baltazar Morales y Francisco Santibañez, *Vicios del acto administrativo* (Santiago: Der, 2019), 43-44; José Miguel Valdivia, *Manual de derecho administrativo* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2018), 201.

<sup>6</sup> Bermúdez, *Derecho...* 169; Juan Carlos Flores, *Revisión del acto administrativo: Recursos administrativos, invalidación, revocación, caducidad y decaimiento* (Santiago: Der, 2023), 53-54; Cristóbal Osorio y Leonardo Vilches, *Derecho administrativo*, t. 2 (Chile: Der, 2020b), 351.

<sup>7</sup> Valdivia, *Manual...*, 293; sentencia de la Corte Suprema, rol 19.302-2016, 13 de septiembre de 2016, considerando quinto; sentencia de la Corte Suprema, rol 1.215-2016, 6 de julio de 2016, considerando séptimo.

<sup>8</sup> Así se puede observar en el Dictamen 82.297, del 23 de octubre de 2014; Dictamen 18.276, del 5 de julio de 2019; y Dictamen 13.188, del 13 de marzo 2009.

<sup>9</sup> Nicolás Enteiche, «La Ley de Procedimiento Administrativo y el monopolio postal», *Opinión Jurídica* 19, n.º 38 (2020): 162.

<sup>10</sup> Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, reformada en 1999. Ello puede deberse a que dicha ley establecía, en su artículo 120, el agotamiento previo de la vía administrativa: «1. La reclamación en vía administrativa es requisito previo al ejercicio de acciones fundadas en derecho privado o laboral contra cualquier Administración pública, salvo los supuestos en que dicho requisito esté exceptuado por una disposición con rango de ley».

Finalmente, un antecedente adicional sobre este inciso final se refiere a su correspondencia con el inciso tercero del artículo 6 de la Ley 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, que establece que

la Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que, con respecto a materias judiciales, reconoce esta ley al contralor.

Esta, si bien se refiere al actuar de la Contraloría respecto de actos administrativos dictados por otros organismos, también contempla un efecto inhibitorio frente a las acciones judiciales, con el propósito de no interferir con la labor del juez y evitar los pronunciamientos contradictorios.<sup>11</sup>

De las disposiciones transcritas se aprecia que, no obstante estar en ambos artículos en el párrafo primero del capítulo 4 de la Ley 19.880, ellas tendrían ámbitos distintos. Por un lado, se encuentra la institución de la invalidación; por otro, el de los medios de impugnación de una decisión administrativa. La distinción entre estos ámbitos ha sido sostenida por los autores al indicar que la invalidación no es un recurso administrativo, al ser el primero una potestad y el segundo un derecho subjetivo público.<sup>12</sup>

Ahora bien, al observar estas disposiciones en relación con los considerandos séptimo y octavo de la sentencia, se advierte que la decisión de la Corte Suprema ha implicado, en principio, una interpretación amplia del inciso final del artículo 54 en comento, incorporando —o entendiendo incorporado— dentro de la alusión a «cualquier reclamación» del interesado no solo las efectivas reclamaciones o recursos del administrado, sino que también aquellas actuaciones del propio órgano que tengan por objeto la invalidación de oficio del acto administrativo. Todo esto lleva a que la obligación de inhibición que manda dicho inciso para la Administración se expanda cubriendo un escenario adicional a la que se podría desprender inicialmente del texto expreso.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Valdivia, *Manual...*, 347.

<sup>12</sup> Luis Cordero, *Lecciones de derecho administrativo* (Santiago: Legal Publishing Chile, 2018), 295-296.

<sup>13</sup> Sin perjuicio de que en este trabajo analizamos la aplicación del inciso final del artículo 54 frente a la institución de la invalidación de oficio, existe vasta jurisprudencia en que la Corte Suprema ha analizado la regla de ese inciso respecto de, efectivamente, reclamaciones interpuestas por el interesado frente a la Administración luego de haber deducido acción jurisdiccional. Véanse, en ese tenor, los considerandos vigésimo, vigesimoprimer y vigesimosegundo de la sentencia de la Corte Suprema, rol 19.302-2016, 13 de septiembre de 2016.

Por último, si bien la invalidación está regulada legalmente, este reconocimiento no ha impedido que esta sea todavía una institución en desarrollo respecto de la que existen aspectos sobre los que hay debate, como sobre sus efectos, los requisitos asociados al plazo o su relación con otros mecanismos de impugnación,<sup>14</sup> lo cual constituye también otro aspecto que otorga pertinencia a nuestro análisis.

## 2.2. Qué dice la jurisprudencia reciente de los tribunales superiores frente a casos de invalidación de oficio

### 2.2.1. Las líneas jurisprudenciales de la Corte Suprema

En el análisis de la sentencia resulta oportuno advertir que existen otros antecedentes jurisprudenciales recientes, originados en la Corte Suprema, que también abordan la invalidación de oficio en conjunto con una interpretación amplia del artículo 54 de la Ley 19.880. Así, identificamos una serie de sentencias en que la Corte Suprema ya ha plasmado el mismo criterio que el expuesto en la decisión de *Véjar Zambrano*, alcanzándose una aplicación expansiva del artículo 54 en las decisiones de la Corte Suprema, rol 17.471-2021, del 24 de septiembre de 2021; rol 8.876-2022, del 4 de abril de 2022; rol 69.503-2021, del 13 de diciembre de 2021; y rol 13.527-2022, del 14 de noviembre de 2022. En efecto, en ellas ha señalado, invariablemente y sin mayor fundamentación, que el órgano administrativo ha cometido un yerro jurídico al desconocer el inciso final del artículo 54, el que, a juicio de la Corte Suprema, debe entenderse como óbice para la actuación oficiosa de los órganos administrativos, procediendo, en consecuencia, a la anulación de oficio de la resolución dictada por infracción al deber de abstención.<sup>15</sup>

Sin perjuicio de lo invariable de esta jurisprudencia, hay que destacar que existe un pronunciamiento anterior de la misma Corte Suprema (rol 4.245-2016, del 6 de julio de 2016) que va en una línea más restrictiva del inciso final del artículo 54 y que, si bien no trata

<sup>14</sup> Flores, *Revisión...*, 54.

<sup>15</sup> El considerando octavo de la sentencia rol 17.471-2021 resulta idéntico al dispuesto en la sentencia que estamos comentando. Este señaló: «En efecto, la Superintendencia ha incurrido en el primer yerro jurídico al desconocer lo dispuesto en el inciso final del artículo 54 de la Ley 19.880, regla que expresa: “Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que este interponga sobre la misma pretensión”. Esta disposición, que aparentemente impide la actuación de la Administración solo cuando ha mediado instancia del interesado, también debe entenderse como óbice para la actuación oficiosa de los órganos administrativos, si se considera que su finalidad consiste en impedir la revisión de un mismo acto administrativo, de manera paralela, en sede judicial y administrativa, evitando, así, decisiones contradictorias o, según sea el caso, la afectación del principio de eficiencia que repugna a la adopción de idénticos remedios por órganos estatales diversos».

específicamente la institución de la invalidación de oficio, efectúa una aplicación que permitiría un mayor grado de actuación de la Administración frente a la reclamación judicial. En efecto, en dicha sentencia se indica que la dictación de un decreto alcaldicio, que dispuso la liquidación de un contrato de obra pública y respecto del cual se había deducido previamente demanda de resolución de contrato, no vulneró el artículo 54 de la Ley 19.880, por constituir el ejercicio de facultades y deberes propios de la Administración pública.<sup>16</sup>

Por su parte, destacamos también la sentencia rol 19.295-2018, del 19 de noviembre de 2018,<sup>17</sup> en que la Corte Suprema indicó que en el sistema de impugnaciones de actos administrativos dispuesto por el artículo 54 tiene preeminencia la impugnación judicial, y que si se ha interpuesto una acción de nulidad de derecho público, la autoridad administrativa debe por tanto inhibirse de seguir conociendo un procedimiento invalidatorio. La duda en este caso surge si dicha preeminencia que constató la Corte estaría planteada de una forma general para todo el sistema de impugnaciones dispuesto en la Ley 19.880, o solo respecto de la configuración del inciso final de la norma. A nuestro juicio, una interpreta-

---

<sup>16</sup> La sentencia señaló en su considerando décimo: «En efecto, ello no es admisible desde que ese acto administrativo corresponde al ejercicio de facultades y deberes propios de la Administración pública y que debe llevar a cabo para el debido cumplimiento de sus obligaciones, no resultando posible aceptar que la misma deba detener por completo su actividad por la interposición de una acción jurisdiccional. Así, si bien el mentado artículo 54 debe ser cabalmente obedecido, su operación no puede limitar el debido cumplimiento de los deberes propios de los órganos públicos, como ha ocurrido en la especie en que, para satisfacer la necesidad pública involucrada, el municipio ha dispuesto la liquidación del contrato de obra pública de que se trata, de lo que se sigue que la autoridad solo debe inhibirse del conocimiento y resolución de las peticiones que formalmente se le formulen por los interesados respecto de decisiones como la que se contiene, precisamente, en el Decreto Alcaldicio 199».

<sup>17</sup> La sentencia señaló en su considerando quinto: «Que para resolver adecuadamente el asunto planteado, en los términos expuestos en el recurso de nulidad deducido, viene al caso recordar que el inciso final del artículo 54 de la Ley 19.880 dispone perentoriamente que “si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que este interponga sobre la misma pretensión”; y en su considerando sexto: «Que la lectura de la norma transcrita en el motivo anterior permite concluir la existencia de dos vías de impugnación de los actos administrativos y de un orden de prelación en el ejercicio de los mismos, apareciendo como indubitado que si bien dicha ordenación no tiene un carácter estricto, sí existe una preeminencia de la vía judicial. En efecto, si bien los afectados por el acto pueden elegir recurrir ante la Administración u órgano judicial, la intervención de este último impide que el asunto sea conocido o continúe siendo conocido por la Administración. De lo anterior se sigue que el director de Obras Municipales de la comuna de Providencia, tras haber tomado conocimiento de la interposición de una demanda de nulidad de derecho público respecto del Permiso de Edificación 14/2011, debía inhibirse de seguir conociendo del proceso de invalidación».

ción general no sería procedente a partir del artículo 54, en donde se aprecia un equilibrio entre los caminos impugnatorios, a pesar de que dicha opción pareciera estar más alineada tanto con la jurisprudencia judicial que ha impedido incluso el ejercicio de la Administración de potestades de contrario imperio,<sup>18</sup> como con la posición que tomó la Corte en la sentencia de la SEC, en que, sin fundamentación adicional, determinó una verdadera prohibición a la potestad invalidatoria a partir de la concurrencia de un reclamo judicial.

Por último, en otra causa, la Corte Suprema, aludiendo al inciso final del artículo 54, indicó que, al haberse interpuesto acción de protección en contra de la Administración por su retardo en resolver un procedimiento administrativo, esta ya no está facultada para emitir un pronunciamiento al respecto, por lo que debe inhibirse.<sup>19</sup> Aquí observamos que la Corte también habría efectuado una expansión del texto legal, al estimar incluido dentro del inciso final no solo reclamaciones respecto de un acto administrativo, sino que también respecto de peticiones del interesado para iniciar procedimientos administrativos. Esto nos llevaría a observar que una interpretación amplia del inciso final del artículo 54 no sería algo puntual, sino que podría obedecer a una mirada asentada en la jurisprudencia de la Corte que podría mantenerse en el tiempo.<sup>20</sup>

### 2.2.2. Una posición distinta: Los criterios de las Cortes de Apelaciones

Sin perjuicio de lo anterior, se advierten varios casos en que distintas Cortes de Apelaciones han diferido de la posición que ha adoptado la Corte Suprema y no manifestaron la existencia de una infracción al artículo 54 de la Ley 19.880 por parte de la Administración

---

<sup>18</sup> Jaime Arancibia, Juan Carlos Flores y Rosa Fernanda Gómez, *Acto y procedimiento administrativo: Análisis normativo, dogmático y jurisprudencial a veinte años de la Ley 19.880* (Santiago: Der, 2023), 239. Esta doctrina señala, además, que es común que exista controversia sobre qué instancia tiene primacía, si la administrativa o la judicial.

<sup>19</sup> Sentencia de la Corte Suprema, rol 96.949-2021, 3 de febrero de 2022, que señaló en su considerando tercero: «Que en primer lugar es preciso tener presente que de conformidad a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 54 de la Ley 19.880, que señala: “Si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que este interponga sobre la misma pretensión”, la recurrida no estaba facultada para emitir pronunciamiento al respecto, lo que le resta validez a su decisión de rechazo de la solicitud del recurrente». En relación con este caso, otro aspecto en torno al artículo 54 tiene que ver con su relación con la acción de protección. A juicio de la Corte (rol 24.862, 26 de octubre de 2020), este recurso es compatible con cualquier otra acción, compatibilidad fundamentada en su carácter constitucional y en el artículo 20 de la Constitución.

<sup>20</sup> Esta sentencia fue pronunciada por la Tercera Sala, al igual que aquella objeto de este trabajo.

cuando esta ha incoado paralelamente un procedimiento invalidatorio de oficio respecto de un acto impugnado en sede judicial. De hecho, hay decisiones en que las Cortes han evitado pronunciarse sobre el fondo del asunto, en el entendido de que la Administración ha iniciado un procedimiento invalidatorio que tiene pendiente una resolución de término y que la acción ha perdido oportunidad, como en las decisiones de la Corte de Apelaciones de Concepción, rol 9-2022, del 4 de abril de 2022; la Corte de Apelaciones de Valparaíso, rol 9-2022, del 2 de marzo de 2022; la Corte de Apelaciones de Santiago, rol 167-2021, del 17 de agosto de 2021; la Corte de Apelaciones de Santiago, rol 245-2019, del 25 de junio de 2019; la Corte de Apelaciones de Santiago, rol 691-2019, del 19 de mayo de 2020; y la Corte de Apelaciones de Valparaíso, rol 23-2020, del 28 de mayo de 2020. Así fue precisamente en la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción dictada en el proceso que estamos revisando, cuando la Corte indicó que el reclamo del actor había perdido oportunidad, pues una vez concluido el procedimiento de invalidación, se iba a emitir una nueva decisión sobre lo requerido.

Conforme lo anterior, podemos ver que existe cierta uniformidad en la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema que hemos identificado para este comentario, tomado una concepción amplia del inciso final del artículo 54 bajo las consideraciones expuestas y que, en definitiva, no estaría generalmente sustentada de forma robusta; criterio que, no obstante, no estaría asentado en la jurisprudencia de las Cortes de Apelaciones que identificamos, en que la invalidación de oficio de un acto administrativo que ha sido impugnado judicialmente no sería esgrimida como una infracción a la Ley 19.880, ni menos como una circunstancia que merezca una anulación de oficio.

### **2.3. Buscando la regla aplicada por la Corte en la Ley 19.880: ¿Interpretación o integración?**

#### *2.3.1. El principio de abstención: ¿Es adecuada su interpretación a partir del artículo 54 de la Ley 19.880?*

El considerando séptimo de la sentencia establece que la dictación de la Resolución Exenta 11.357 de la SEC para iniciar el procedimiento de invalidación del Oficio, cuya juridicidad estaba en revisión por la Corte de Apelaciones de Concepción, implicó una transgresión al «deber de abstención frente a un asunto litigioso», establecido en el inciso final del artículo 54 de la Ley 19.880. Bajo esta consideración, es adecuado revisar si, en efecto, el mentado inciso contiene la regla que la Corte Suprema aplicó, para lo cual debemos recurrir a las reglas de interpretación de la ley de los artículos 19 a 24 del Código Civil, y

que son de aplicación para las leyes administrativas.<sup>21</sup> De una aplicación del elemento gramatical,<sup>22</sup> nos resulta indiscutible concluir que la regla que dispone el precepto en análisis conlleva la inhibición de la Administración cuando es el interesado el que interpone una reclamación en sede administrativa luego de haberse activado la vía judicial, sin que advirtamos una hipótesis de inhibición para el caso de actuaciones de oficio, como determinó la Corte. Luego, los elementos lógico, histórico y sistemático de interpretación no serían útiles en este caso, al apreciar que el texto del inciso final del artículo 54 no contiene una «expresión oscura», como requieren los artículos 19, 22 y 24 del Código Civil, al entenderse claramente su contenido y no prestarse para dos o más interpretaciones.<sup>23</sup>

Por su parte, conforme la explicación que presenta la doctrina nacional administrativa respecto del artículo 54, inciso final, de la Ley 19.880,<sup>24</sup> no se han identificado autores que contemplen en dicho inciso una regla como la aplicada por la Corte Suprema, circunscribiéndola más bien a lo que dispone su contenido literal, es decir, una regla de inhibición administrativa a causa de una pretensión del interesado.<sup>25</sup> En esa línea, se ha indicado expresamente que la regla de este artículo

debe ser matizada, entendiendo que la Administración se inhibe solo del conocimiento y resolución de las peticiones que formalmente se le formulen por los interesados respecto de decisiones como la que se contiene el acto impugnado, y no se extiende al debido cumplimiento de los deberes propios de los órganos públicos.<sup>26</sup>

Finalmente, otro elemento que dificulta comprender la interpretación de la Corte Suprema son las mismas prevenciones que esta hace cuando aplica el artículo 54 de manera

---

<sup>21</sup> Valdivia, *Manual...*, 173; Cordero, *Lecciones...*, 38.

<sup>22</sup> El artículo 19 del Código Civil señala: «Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu». Este sentido será claro cuando el alcance de la disposición se entiende por su sola lectura. Arturo Alessandri, Manuel Somarriva y Antonio Vodanovic, *Tratado de derecho civil: Partes preliminar y general*, t. 1 (Santiago: Jurídica de Chile, 2005), 185.

<sup>23</sup> Se señala que «una expresión es oscura cuando puede entenderse absolutamente (ininteligible) o cuando se presta a dos o más interpretaciones (ambigua)». Alessandri, Somarriva y Vodanovic, *Tratado...*, 187.

<sup>24</sup> Interpretación doctrinal conforme Alessandri, Somarriva y Vodanovic, *Tratado...*, 183.

<sup>25</sup> Por ejemplo, en Bermúdez, *Derecho...*, 231; y en Valdivia, *Manual...*, 293.

<sup>26</sup> Sebastián Riestra, «Sobre el deber de inhibición de la Administración del Estado ante la judicialización de asuntos sometidos a su conocimiento», *Revista de Derecho* (Universidad de Concepción) 85, n.º 242 (2017): 270.

amplia, indicando, por ejemplo, en el considerando séptimo de la sentencia que el inciso final de dicho artículo, si bien «aparentemente impide la actuación de la Administración solo cuando ha mediado instancia del interesado», también debe entenderse como una prohibición a la actuación oficiosa de esta. Así, vemos que esta manera de abordar el artículo 54, en vez de aclarar, confunde tanto a la Administración como a los administrados, pues descansa en la lectura de un texto que en sí ya es claro.

De la revisión de las reglas interpretativas del Código Civil y los demás elementos indicados, concluimos que no es evidente que el texto del artículo 54 contenga la regla que ha extraído y aplicado la Corte Suprema en su sentencia. Como dijimos, estamos de acuerdo en la finalidad ulterior que ha determinado perseguir la Corte y en la racionalidad de la medida destinada a evitar que se inicie una invalidación de oficio cuando exista un mismo asunto radicado en la judicatura para evitar decisiones contradictorias; no obstante, ante esta constatación, y la obvia necesidad de tener un derecho administrativo claro para la protección de los administrados y el buen funcionamiento de la Administración, nos parece que la aplicación a la que ha aludido la Corte para expandir la obligación de inhibición no ha ido de la mano de un sustento suficiente, al ampararse solo en la mera alusión a la regla escrita del inciso final del artículo 54.<sup>27</sup>

### 2.3.2. Una alternativa: La integración normativa

En un caso como este, lo que corresponde ahora es evaluar si existe otro mecanismo para abordar la situación evidenciada, en que tenemos una regla con contenido jurídico-administrativo que, en principio, no se podría extraer de la interpretación de la ley. En dicho contexto, una alternativa razonable es considerar que la Corte Suprema ha realizado, en realidad, un ejercicio de integración para llenar una laguna normativa<sup>28</sup> destinada a abordar, en pos de evitar decisiones contradictorias, situaciones en que exista una acción judicial presentada por un interesado respecto de un acto administrativo y, al mismo tiempo, un procedimiento de invalidación de oficio. De esta forma, la Corte habría utili-

---

<sup>27</sup> Al margen de las notables diferencias, observamos un caso de proscripción expresa de la potestad invalidatoria en el inciso final del artículo 17 numeral 8 de la Ley 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales, y que dispone: «En los casos de los numerales 5) y 6) del presente artículo no se podrá ejercer la potestad invalidatoria del artículo 53 de la Ley 19.880 una vez resueltos los recursos administrativos y jurisdiccionales o transcurridos los plazos legales para interponerlos sin que se hayan deducido». El análisis de esta disposición excede este trabajo y se vincula con la discusión existente referida a la institución de la invalidación impropia originada en opinión concurrente del entonces ministro Pierry. Véase la sentencia de la Corte Suprema, rol 44.326-2017, 25 de junio de 2018, sobre la central hidroeléctrica Frontera.

<sup>28</sup> Alessandri, Somarriva y Vodanovic, *Tratado...*, 196.

zado el esquema del «argumento analógico», en virtud del cual se atribuye a un supuesto de hecho no regulado la consecuencia jurídica prevista para otro distinto de él, pero con el que guarda una semejanza esencial,<sup>29</sup> y que se conoce con el adagio «donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición».<sup>30</sup>

En efecto, observamos que el inciso final del artículo 54 solo habría regulado, en el caso de una acción judicial del administrado, la inhibición de la Administración ante una pretensión realizada por el mismo actor, dejando sin regulación —o sin regla de inhibición— aquel segundo supuesto en que, existiendo una acción judicial del administrado, la Administración igualmente ejerza su potestad invalidatoria de oficio. Así, la integración se habría generado al cerciorarse la Corte Suprema de que, en ambos supuestos, el regulado y el no regulado, existiría un elemento en común que constituye la razón por la que se dictó la norma original o su *ratio legis*, consistente —siguiendo el razonamiento de la Corte— en evitar la existencia de procedimientos paralelos y, con ello, decisiones contradictorias que vayan en desmedro del principio de eficiencia.

## **2.4. La corrección del principio de eficiencia para sostener una regla que aborde los casos paralelos de acciones judiciales y procedimientos de invalidación de oficio**

### *2.4.1. El principio de eficiencia en la sentencia*

De acuerdo con la sentencia, el procedimiento invalidatorio iniciado de oficio por la SEC implicaba una revisión paralela del Oficio Ordinario 105.609 tanto en sede judicial como en sede administrativa, lo que podía llevar a decisiones contradictorias y afectar el principio de eficiencia, que «repugna la adopción de idénticos remedios por órganos estatales diversos» (considerando séptimo).

Como sostuvimos, el ejercicio que en realidad habría llevado a cabo la Corte Suprema para extraer del inciso final del artículo 54 de la Ley 19.880 una regla de inhibición aplicable para los casos de procedimientos invalidatorios habría consistido en una integración del derecho administrativo. En dicho contexto, resulta adecuado continuar nuestro análisis enfocándonos en el principio de eficiencia, el que, de lo que se desprende de la sentencia, habría servido de sustento a la regla de inhibición aplicada.

Dentro del ámbito administrativo, el principio de eficiencia no se observa en la Ley 19.880, sino que en la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administra-

---

<sup>29</sup> Marina Gascón y Alfonso J. García, *La argumentación en el derecho: Algunas cuestiones fundamentales*, 3.<sup>a</sup> ed. (Lima: Palestra, 2017), 195.

<sup>30</sup> Alessandri, Somarriva y Vodanovic, *Tratado...*, 196.

ción del Estado,<sup>31</sup> específicamente en el inciso segundo de su artículo 3, y en el inciso primero de su artículo 5. Si bien este principio no tiene una definición legal, se ha entendido que constituye una obligación de la Administración y uno de los parámetros que exige la probidad administrativa, y que requiere una optimización de la relación de los medios con los fines seleccionando alternativas que impliquen un menor gasto y, dentro de ellas, la que lleve al mejor cumplimiento de los objetivos de la Administración,<sup>32</sup> o, en otros términos, «actuar racionalmente en el uso de los recursos públicos».<sup>33</sup>

#### 2.4.2. ¿Sirve el principio de eficiencia para fundamentar la posición de la Corte Suprema?

Resulta oportuno ahora preguntarse sobre la idoneidad del principio de eficiencia como consideración relevante para el ejercicio de integración evidenciado; en nuestro caso, si la limitación a la actuación invalidatoria de la SEC ante la acción judicial presentada por el administrado constituía el curso de acción más eficiente en términos de costos y de cumplimiento de los objetivos de la Administración. A nuestro juicio, la respuesta parecería ser negativa, en tanto habría escenarios que podrían tensionar con este principio y, con ello, demostrar que alzarlo como la *ratio legis* detrás de la regla de inhibición aplicada por la Corte Suprema no sería apropiado.

Primero, cabe recordar que la decisión de la Corte Suprema, luego de haber anulado la resolución de la SEC que inició el procedimiento invalidatorio, ordenó, en el mismo acto, que dicha entidad proceda a emitir un acto fundado que se hiciera cargo del reclamo del actor. Así, si la eficiencia en este caso se presenta en el objetivo de que el actor obtenga una decisión conforme a derecho bajo un uso optimizado de recursos, parece ciertamente contradictorio prohibirle a la Administración utilizar su potestad invalidatoria para corregir la situación cuando la misma judicatura, luego de anular el procedimiento invalidatorio, ordenó a la SEC dictar un nuevo acto. De esta manera, y extrapolando la regla utilizada por la Corte Suprema, cabe preguntarse si es eficiente que la Administración tenga prohibido utilizar su potestad invalidatoria de oficio cuando existe una reclamación judicial en curso si, al final del proceso judicial, la judicatura no va a tomar una decisión

<sup>31</sup> Decreto con Fuerza de Ley 1-19653, Fija texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

<sup>32</sup> Cordero, *Lecciones...*, 203; Inés Jorquera, «La aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, probidad y transparencia y los mecanismos de control administrativos en los procesos de compras públicas» (tesina de magíster, Universidad Finis Terrae, 2020), 23-24.

<sup>33</sup> Izaskun Linazasoro, «El derecho a una buena administración pública en Chile», *Revista de Derecho Público* 88 (2018): 97.

sobre el asunto y solo ordenará a la Administración que tome una nueva decisión, similar a aquella que podría haberse dictado como resultado de un procedimiento invalidatorio. Si bien permitir que se dicten dos decisiones sobre un mismo tema no parece racional en el uso de recursos, tampoco lo parece que en una apelación se anule un procedimiento administrativo que iba a dirimir el fondo, para que, en la misma decisión, se ordene a esa Administración resolver el asunto.

Luego, el hecho de que la Corte Suprema haya requerido a la SEC emitir un nuevo acto, ahora debidamente fundado, no es una decisión baladí, sino que constituye el resultado de otros dos elementos que también deben considerarse para evaluar la eficiencia de esta medida y de la regla que utilizó la Corte. Así, tenemos el hecho de que la Administración es aquella que cuenta con la experticia en la materia conforme las atribuciones y funciones que le ha encomendado el legislador, por lo cual es válido preguntarse si es eficiente prohibirle utilizar su potestad invalidatoria, considerando que es ella la mejor preparada para dictar un acto conforme a derecho que, en lo técnico y sustantivo, sea también compatible con las normas del ordenamiento y su finalidad. Por su parte, el hecho de que no se especifique en la norma qué se entenderá por «pretensión» en cada sede<sup>34</sup> nos hace preguntarnos si pueden igualmente generarse eventos contrarios al principio de eficiencia, lo que aumentaría los costos de transacción que debe sufrir el administrado para obtener la mejor solución; o si hizo la Corte Suprema una revisión de las pretensiones discutidas en cada sede para anular el procedimiento invalidatorio con el propósito de evaluar la eficiencia de la medida. Estas preguntas ciertamente no se plantean con una respuesta unívoca, sino que con el propósito de generar un cuestionamiento más profundo respecto de la fundamentación de la Corte Suprema en su sentencia, y que erigiría al principio de eficiencia como sustento de la integración normativa que hemos revisado.

Finalmente, la alineación de la conducta de la Corte Suprema en torno al principio de eficiencia también puede ser cuestionada —o, al menos, discutida— en otros ámbitos que exceden con creces el juego entre la institución de la invalidación de oficio y el artículo 54 en revisión. Así acontece por ejemplo en materia ambiental, donde frente a recursos de casación o de queja, la Corte ha dejado de conocer el fondo o ha declarado la inadmisibilidad de los recursos debido a motivos procedimentales derivados de que las sentencias recurridas de los Tribunales Ambientales no habrían resuelto la controversia jurídica presentada, con lo que no constituirían sentencias definitivas.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Flores, *Revisión...*, 26.

<sup>35</sup> Por ejemplo, en sentencia de la Corte Suprema, rol 82.391-2021, 21 de febrero de 2022, su considerando sexto señaló: «Que, si bien es cierto, en el presente caso, la sentencia dictada por el Tribunal Ambiental resuelve la reclamación, no es menos cierto que dicho pronunciamiento no falla el fondo del asunto controvertido, cual es la existencia o no de una infracción a la normativa ambiental. En efecto, el Tribunal Ambiental no ha hecho más que retrotraer el procedimiento administrativo sancionatorio a la etapa inmediatamente posterior al cierre de la investigación, lo que implica la continuación del procedimiento administrativo, el cual seguirá sometido —en su desarrollo y ejecución— a la fiscalización de la reclamante, para que en caso de que se comprueben las infracciones, se siga adelante el procedimiento sancionatorio. En consecuencia, su tramitación no ha concluido y los hechos se mantienen en la fase de investigación administrativa».

Con lo anterior no queremos disminuir la relevancia de este principio ni desconocer la relación que este tiene con el hecho de evitar la existencia de decisiones contradictorias para un mismo asunto en sedes paralelas. No obstante, nuestra visión es que una fundamentación para la integración sustentada únicamente en la necesidad de hacer primar el principio de eficiencia como elemento determinante para que la Corte limite la potestad invalidatoria de la SEC y, con ello, haga primar la sede judicial respecto de la administrativa, es, a nuestro entender, insuficiente en este caso e incluso inductiva a error, pues, según hemos apreciado, la decisión de la Corte Suprema no parece ser totalmente consistente con dicho mandato de eficiencia, o al menos, no en todos los escenarios posibles.

### **3. ELEMENTOS QUE ROBUSTECERÍAN LA POSICIÓN DE LA CORTE SUPREMA: LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL**

Luego de analizar el artículo 54 de la Ley 19.880, así como la concurrencia del principio de eficiencia —ambos elementos que no lograrían sustentar de manera adecuada la aplicación de una regla para limitar la potestad de la SEC en materia invalidatoria frente a acciones judiciales—, creemos necesario buscar elementos adicionales que otorguen sustancia a la integración normativa efectuada en este caso. En este contexto, estimamos que el principio de tutela judicial efectiva y la independencia judicial, ambos de orden constitucional, podrían constituir elementos de mayor peso para limitar apropiadamente la potestad invalidatoria mediante la regla aplicada en la sentencia y que no fueron mencionados por la Corte Suprema en su decisión.

En cuanto a la tutela judicial, garantía consagrada a partir del artículo 38, inciso segundo de la Constitución, cabe señalar que la doctrina ya ha indicado que la regla de inhibición administrativa del inciso final del artículo 54 constituye precisamente una manifestación de dicho principio, «puesto que en teoría un proceso jurisdiccional ofrecerá más garantías que el administrativo»;<sup>36</sup> cuestión que —relacionándola con la integración señalada— puede servir para sustentar la nueva regla de inhibición. Esta es una posición consistente con la misma Corte Suprema, que ha privilegiado, en el ámbito del control de la Administración por la judicatura bajo la tutela judicial, que en un proceso de interpretación de normas —integración, en este caso— «se prefiera

---

<sup>36</sup> Osorio y Vilches, *Derecho administrativo...*, t. 2, 372; Bermúdez, *Derecho...*, 231; Flores, *Revisión...*, 35.

aquella que permite el acceso a la jurisdicción».<sup>37</sup> Por último, cabe tener presente que para que dicha tutela sea efectiva, se ha entendido que la decisión o medida que tome el juez debe ser efectiva y útil para el caso concreto,<sup>38</sup> circunstancia que, en un caso como el que estamos revisado, se vería dificultada en el evento de dictarse una decisión contradictoria sobre el mismo asunto a partir del actuar paralelo de la Administración; todo lo cual hace más clara la relación entre esta garantía y la generación y aplicación de una regla de inhibición amplia que cubra, al menos, los eventos de invalidación de oficio.

Por su parte, la independencia judicial y la separación de poderes también han sido nombradas por la doctrina en relación a la inhibición de la Administración frente al actuar judicial,<sup>39</sup> elemento que nos parece del todo aplicable como sustento de una inhibición de carácter amplia como la que aplicó la Corte Suprema, en tanto que, al haber ya concurrido el administrado a la sede judicial, con esto se garantizaría la competencia exclusiva de los tribunales para resolver las causas civiles y criminales como dispone el artículo 76 de la Constitución. Así, la revisión del mismo asunto por la Administración que se está discutiendo en un proceso judicial podría llegar a considerarse una injerencia indebida de la Administración, y una decisión posterior de esta podría tensionar tanto con la figura de la cosa juzgada como con la del desacato.<sup>40</sup> En casos extremos e hipotéticos, una

---

<sup>37</sup> Sentencia de la Corte Suprema, rol 11.221-2017, 10 de abril de 2018, que en su considerando séptimo señaló: «Que, aún más, del señalado conjunto de normas es posible desprender la existencia de diversos principios que reflejan esas convicciones y pretenden asegurar la racionalidad y justicia del procedimiento. Entre ellos, no es posible dejar de mencionar el derecho de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva, que conduce a que en el proceso de interpretación de normas se prefiera aquella que permite el acceso a la jurisdicción, a obtener una sentencia motivada y, en su caso, el cumplimiento de lo resuelto. En la perspectiva recién indicada, surge con nitidez, entonces, la necesidad de interpretar restrictivamente las normas que pudieran dar pábulo a limitar o restringir tales derechos o garantías. En el sentido antes señalado es posible citar al profesor A. R. S., quien en su libro *Curso de derecho procesal civil* ha señalado, en relación a los límites en el ejercicio de la acción, que: “Se podría decir que en relación al ejercicio de este derecho existe como pauta rectora el principio *pro actione*, en virtud del cual los órganos judiciales deben interpretar los diferentes N. y presupuestos procesales de un modo más favorable con el derecho constitucional a obtener la protección judicial de los derechos, debiendo rechazarse *in limine litis* las tesis rígidas o formalistas que puedan privar a las personas de obtener una tutela judicial efectiva de sus derechos e intereses legítimos” (obra citada, tomo 1, página 69)». Cristóbal Osorio y Leonardo Vilches, *Derecho administrativo*, t. 1 (Santiago: Der, 2020a), 364.

<sup>38</sup> Valdivia, *Manual...*, 375.

<sup>39</sup> Flores, *Revisión...*, 35-36; Valdivia, *Manual...*, 376.

<sup>40</sup> Juan Carlos Ferrada, *Justicia administrativa* (Santiago: Der, 2020), 77.

Administración podría incluso mal utilizar el mecanismo de la invalidación de oficio de forma deliberada o instrumental cuando alguna de sus decisiones esté siendo discutida en sede judicial y advierta un resultado perjudicial a sus intereses.

Conforme lo anterior, podemos concluir que, al margen de entender que el ejercicio jurídico para extraer la regla habría obedecido a una integración del derecho administrativo, estimamos necesario, bajo un criterio de supremacía constitucional y de idoneidad, sostener o fundamentar la necesidad de esta regla en virtud de un elemento distinto del principio de eficiencia propugnado por la sentencia. Así, consideramos que la tutela judicial efectiva y la independencia judicial son elementos que, si bien no tienen su foco en una optimización de recursos vinculados al debido cumplimiento de los objetivos de la Administración, están configurados bajo una idea de respeto y garantía de los derechos de los administrados, lo cual constituye una consideración de mayor jerarquía normativa y robustez para, a nuestro juicio, poder justificar el ejercicio presentado por la Corte Suprema y la regla aplicada en su sentencia.

#### 4. CONCLUSIONES

En la sentencia de la causa *Véjar Zambrano, Rodrigo Ignacio y otro con Superintendencia de Electricidad y Combustibles*, la Corte Suprema, a partir del inciso final del artículo 54 de la Ley 19.880, determinó que la Administración, ante una reclamación judicial, no solo debía acatar la prohibición consagrada en el texto legal correspondiente al conocimiento de reclamaciones originadas por el interesado en el procedimiento, sino que tampoco podía incoar de oficio un procedimiento de invalidación, conforme está establecido en el artículo 53 del mismo cuerpo legal. Dicha determinación, que conllevó la anulación de oficio de la Resolución Exenta 11.357, tuvo por consideración el deber de abstención que establecería, a juicio de la Corte, el inciso final del artículo 54, en conjunto con el principio de eficiencia, que «repugna a la adopción de idénticos remedios por órganos estatales diversos».

Si bien estamos de acuerdo con la finalidad esgrimida por la Corte Suprema y su decisión respecto de la resolución antedicha en pos de evitar la potencial existencia de decisiones contradictorias, hemos podido concluir, a partir de los antecedentes revisados, que, en vez de haberse realizado una interpretación amplia del inciso final del artículo 54, la Corte habría procedido a una integración del derecho administrativo aplicable mediante un argumento de carácter analógico, destinado a llenar una laguna normativa que aborde situaciones en que una acción judicial sea presentada por un interesado respecto de un acto administrativo y, posteriormente, un procedimiento de invalidación sea incoado de oficio por la Administración.

Luego de esto, exploramos si la fundamentación de esta integración podía sustentarse a partir del principio de eficiencia como fue expuesto por la Corte Suprema, cuestión que no compartimos por los argumentos abordados, y planteamos como hipótesis que la

extracción de esta regla debería más bien entenderse construida bajo un criterio de supremacía constitucional vinculado al principio de tutela judicial efectiva y la independencia judicial; cuestión que, además de alinearse mejor con los derechos de los administrados, permite cubrir escenarios en que la eficiencia no parece tener cabida.

Finalmente, si bien coincidimos en la conveniencia y necesidad de integrar una regla por analogía que cubra la laguna identificada en la Ley 19.880, no se puede desconocer la existencia de decisiones de Cortes de Apelaciones que han sostenido un criterio diferente al expuesto por la Corte Suprema en su jurisprudencia reconociendo o, al menos, admitiendo por omisión la compatibilidad de la institución de la invalidación de oficio junto con la reclamación judicial del administrado. Así, a pesar de que mediante los criterios antedichos podemos obtener soluciones conforme al ordenamiento, sería prudente evaluar la conveniencia de una modificación legal que confluya en un texto verdaderamente claro para todos los involucrados, de modo de generar un sistema que habilite la obtención de decisiones uniformes en esta materia, tanto por parte de la Administración como de la judicatura, por ejemplo, incorporando la invalidación de oficio expresamente dentro de las hipótesis de inhibición del inciso final del artículo 54. La obtención de más claridad en el texto legal en este caso no solo permitirá una mayor eficiencia de todo el sistema, sino que resulta esencial para garantizar el derecho fundamental de igualdad ante la ley de los administrados. ■

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Alessandri, Arturo, Manuel Somarriva y Antonio Vodanovic. *Tratado de derecho civil: Partes preliminar y general*. Tomo 1. Santiago: Jurídica de Chile, 2005.
- Arancibia, Jaime, Juan Carlos Flores y Rosa Fernanda Gómez. *Acto y procedimiento administrativo: Análisis normativo, dogmático y jurisprudencial a veinte años de la Ley 19.880*. Santiago: Der, 2023.
- Bermúdez, Jorge. *Derecho administrativo general*. Santiago: Thomson Reuters, 2014.
- Cordero, Luis. *Lecciones de derecho administrativo*, 2.<sup>a</sup> ed. Santiago: Legal Publishing Chile, 2018.
- Enteiche, Nicolás. «La Ley de Procedimiento Administrativo y el monopolio postal». *Opinión Jurídica* 19, n.º 38 (2020): 159-178. doi: [10.22395/ojum.v19n38a8](https://doi.org/10.22395/ojum.v19n38a8)
- Ferrada, Juan Carlos. *Justicia administrativa*. Santiago: Der, 2020.
- Flores, Juan Carlos. *Revisión del acto administrativo: Recursos administrativos, invalidación, revocación, caducidad y decaimiento*. Santiago: Der, 2023.
- Gascón, Marina y Alfonso J. García. *La argumentación en el derecho: Algunas cuestiones fundamentales*. Lima: Palestra, 2017.
- Huepe, Fabián, Baltazar Morales y Francisco Santibañez. *Vicios del acto administrativo*. Santiago: Der, 2019.
- Jorquera, Inés. «La aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, probidad y transparencia y los mecanismos de control administrativos en los procesos de compras públicas». Tesina de magíster. Universidad Finis Terrae, 2020.
- Linazasoro, Izaskun. «El derecho a una buena administración pública en Chile». *Revista de Derecho Público* 88 (2018): 93-109. doi: [10.5354/0719-5249.2018.50842](https://doi.org/10.5354/0719-5249.2018.50842)
- Osorio, Cristóbal y Leonardo Vilches. *Derecho administrativo*. Tomo 1. Santiago: Der, 2020a.

- — *Derecho administrativo*. Tomo 2. Santiago: Der, 2020b.
- Riestra, Sebastián. «Sobre el deber de inhibición de la Administración del Estado ante la judicialización de asuntos sometidos a su conocimiento». *Revista de Derecho* (Universidad de Concepción) 85, n.º 242 (2017): 269-272. doi: [10.4067/S0718-591X2017000200269](https://doi.org/10.4067/S0718-591X2017000200269)
- Valdivia, José Miguel. *Manual de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

---

## NORMAS CITADAS

- Decreto 100, Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. *Diario Oficial*, 22 de septiembre de 2005.
- Ley 19.880, Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 29 de mayo de 2003.
- Ley 18.410, Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. *Diario Oficial*, 22 de mayo de 1985.
- Decreto con Fuerza de Ley 1, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil. *Diario Oficial*, 30 de mayo de 2000.
- Decreto con Fuerza de Ley 1-19653, Fija texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. *Diario Oficial*, 17 de noviembre de 2001.
- Decreto 2421, Fija texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. *Diario Oficial*, 10 de julio de 1964.

---

## JURISPRUDENCIA CITADA

- Corte Suprema, rol 12.372-2022, 15 de noviembre de 2022, apelación ilegalidad.
- Corte Suprema, rol 13.527-2022, 14 de noviembre de 2022, apelación ilegalidad.
- Corte Suprema, rol 8.876-2022, 4 de abril de 2022, apelación ilegalidad.
- Corte Suprema, rol 96.949-2021, 3 de febrero de 2022, apelación protección.
- Corte Suprema, rol 69.503-2021, 13 de diciembre de 2021, apelación ilegalidad.
- Corte Suprema, rol 17.471-2021, 24 de septiembre de 2021, apelación ilegalidad.
- Corte Suprema, rol 82.391-2021, 21 de febrero de 2022, casación fondo y forma.
- Corte Suprema, rol 24.862, 26 de octubre de 2020, apelación protección.
- Corte Suprema, rol 19.295-2018, 19 de noviembre de 2018, casación en el fondo.
- Corte Suprema, rol 44.221-2017, 10 de abril de 2018, casación en el fondo.
- Corte Suprema, rol 44.326-2017, 25 de junio de 2018, casación en el fondo.
- Corte Suprema, rol 19.302-2016, 13 de septiembre de 2016, casación fondo y forma.
- Corte Suprema, rol 4.245-2016, 6 de julio de 2016, casación en el fondo.
- Corte Suprema, rol 13.747-2013, 9 de septiembre de 2014, casación en el fondo.
- Corte de Apelaciones de Concepción, rol 9-2022, 4 de abril de 2022, ilegalidad.

- Corte de Apelaciones de Valparaíso, rol 9-2022, 2 de marzo de 2022, ilegalidad.
- Corte de Apelaciones de Santiago, rol 167-2021, 17 de agosto de 2021, ilegalidad.
- Corte de Apelaciones de Valparaíso, rol 23-2020, 28 de mayo de 2020, ilegalidad
- Corte de Apelaciones de Santiago, rol 691-2019, 19 de mayo de 2020, ilegalidad.
- Corte de Apelaciones de Santiago, rol 245-2019, 25 de junio de 2019, ilegalidad.