

El derecho administrativo ante la jurisprudencia de la Corte Suprema, II: Líneas y vacilaciones durante 2019

Alejandro Vergara Blanco

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Pontificia Universidad Católica de Chile

Este texto es la continuación de un trabajo anterior sobre las líneas y vacilaciones de la jurisprudencia de la Corte Suprema en veinte temas de derecho administrativo durante la década 2008-2018; el que ahora se actualiza para el año calendario 2019. Sintetiza y gráfica el resultado de una investigación de un caudal de 333 sentencias de la Corte Suprema del año 2019 en veinte temas relevantes de la praxis del derecho administrativo. Su formato es sintético. Respecto de cada tema se señala: los hechos que dan origen a la conflictividad; la *ratio iuris decidendi*; gráficos en que queda en evidencia la conducta lineal o zigzagueante tanto de la Sala como de sus ministros y abogados integrantes; un análisis de tal comportamiento; y, un recuento exhaustivo de sentencias. El resultado es distinto al del primer estudio: si bien persisten algunas vacilaciones de la Corte Suprema, ahora durante 2019 se exhibe una nueva tendencia dirigida a ofrecer precedentes; existe un aumento de temas con jurisprudencia uniforme. No obstante que se mantienen alguna conducta errática de algunos de sus ministros y abogados integrantes.

Palabras clave: Jurisprudencia de derecho administrativo, Vacilaciones de la jurisprudencia, Corte Suprema, *ratio iuris decidendi*, comportamiento judicial.

This text is the continuation of a previous work on the lines and vacillations of the jurisprudence of the Supreme Court in twenty subjects of administrative law during the 2008-2018 decade; which is now updated for the 2019 calendar year. It synthesizes and graphs the result of an investigation of a volume of 333 Supreme Court judgments of the year 2019 on twenty relevant issues of the praxis of administrative law. Its format is synthetic. Regarding each issue, it is indicated: the facts that originated the conflict; the *ratio iuris decidendi*; graphics that evidences the linear or zigzagging behavior of both the Chamber as of its ministers and member attorneys; an analysis of such behavior; and, an exhaustive count of rulings. The result is different from that of the first study: although some vacillations of the Supreme Court persist, now during 2019 there is a new trend aimed at offering precedents. There is a slight increase in topics with uniform jurisprudence. However, some erratic conduct of some of its member ministers and member attorneys is maintained.

Keywords: Jurisprudence of administrative law, vacillations of jurisprudence, Supreme Court, *ratio iuris decidendi*, judicial behavior.

RESUMEN / ABSTRACT

Introducción

Esta es la continuación de un estudio anterior¹; ese estudio estuvo dedicado a describir la escena jurisprudencial que dominó durante la década de 2008 a 2018 en la Corte Suprema, en veinte temas relevantes de la disciplina del derecho administrativo². La actual investigación fue realizada sobre un caudal de 333 sentencias de la Corte Suprema del año 2019 en los mismos veinte temas del estudio anterior.

En esta continuación se mantiene el método de trabajo del anterior estudio, como se explica en la primera parte. En la segunda parte se ofrecen, en sus tres apartados, los resultados: el escenario jurisprudencial, explicado; los gráficos y el listado completo de las sentencias respectivas. Cierran el trabajo unas breves conclusiones.

Primera Parte: Método de trabajo y explicación de cada uno de los veinte temas

1. Método de trabajo: *Ratio iuris decidendi* idéntica en casos comparados y exhaustividad de la muestra

El método de trabajo que he seguido es el usual en toda recopilación exhaustiva de fuentes del derecho. Es el mismo de la anterior investigación, que puedo sintetizar así: Se inicia con la selección de sentencias de cada uno de los temas de la muestra (i); y, para darle validez a la muestra, cabe verificar que haya exactitud o igualdad en la *ratio iuris decidendi* de todos los casos que se comparan (ii).

i) *selección de las sentencias*. La selección de las sentencias tiene que ser el resultado de una búsqueda rigurosa (en este caso en: www.poderjudicial.cl, sin perjuicio de la ayuda inestimable que proveen otras bases de datos confiables: Thomson Reuters Chile y de vLex Chile). De esas bases se han seleccionado todas las sentencias. De este modo esta muestra permitirá ofrecer la conclusión que se busca: la linealidad o vacilación de la jurisprudencia en cada tema analizado.

¹ El estudio anterior fue publicado en esta *Revista* N° 28 (2019) Número especial, 184 pp. [alocado en el sitio web de la *Revista* y en los sitios en que se encuentra indexada]. Ambos estudios han sido realizados en el marco de las tareas del *Observatorio jurisprudencial* del Programa de Derecho Administrativo Económico de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es el resultado de una investigación para la que he contado con la inestimable colaboración del equipo de ayudantes del Programa, quienes tuvieron a su cargo la búsqueda, selección, fichaje, confección de gráficos y elaboración del listado de sentencias. Debo agradecerles por su dedicación y metódico trabajo de este año a Valentina Danús, Carolina Carcamán y Maximiliano Baeza.

² La investigación de la jurisprudencia de derecho administrativo es más amplia y cubre muchos otros temas, los que se suelen incorporar en comentarios de la jurisprudencia, en libros dedicados a la disciplina o en apuntes dirigidos a la enseñanza. Para estas publicaciones, por ahora, he elegido esos veinte temas que son hartos actuales y relevantes en la praxis de la disciplina.

iii) *igualdad o exactitud de la materia y casos de la muestra*. Ratio iuris decidendi. Si bien es verdad que cada caso es distinto (ello es obvio: suelen ser distintas las partes, las épocas o el origen del conflicto, etc.), la muestra se realizó luego de un trabajo previo de *reducción* de la temática de cada sentencia hasta llegar a la identificación de las respuestas jurisprudenciales a una *temática muy específica*, casi siempre a la interpretación de una misma norma, o conjunto de normas, o a una identidad del *factum*, esto es, de los hechos. Esto es, a una misma *ratio iuris decidendi* [=razón jurídica de la decisión]. De ahí que podemos decir que en todas las sentencias colacionadas en cada caso hay identidad de base fáctica y regulatoria: unos mismos hechos y un mismo derecho de base y, por ende, una misma (o desigual) *ratio iuris decidendi* para una causa igual.

Explico lo anterior pues la pretensión de este estudio es que todos los casos colacionados para cada materia sean una muestra empíricamente comparable, y así ser la base exacta de las conclusiones que se buscan: la linealidad o vacilación de la jurisprudencia.

2. Explicación de cada tema e información que ahora se ofrece

En la primera publicación de esta investigación cada uno de los veinte temas fue explicado considerando y ofreciendo la siguiente información: i) los hechos que dan origen al tipo de conflicto y la regulación del mismo; ii) la *ratio iuris decidendi* específica de cada tema; iii) el escenario jurisprudencial; y iv) gráficos de comportamiento de salas, ministros y abogados integrantes

Al respecto, en esta publicación, referida a los mismos veinte temas: omitimos completamente la información ofrecida en i) y ii), por lo que cabe remitirse a lo allí explicado; ello para evitar repeticiones en este sitio; pero, se ofrece una información enteramente nueva (como es natural) y relativa a los resultados del año 2019, en cuanto a las informaciones referidas en iii) y iv), esto es: el escenario jurisprudencial y los gráficos.

De ahí que en la Segunda Parte la explicación de cada tema esté referido al escenario jurisprudencial (comparándolo con el de la década anterior) y a los gráficos respectivos. Además, al final se agregan los listados de sentencias.

Segunda Parte: Veinte temas de derecho administrativo ante la Corte Suprema (2019)

Una advertencia cabe realizar: este es un trabajo de recopilación de sentencias sobre los veinte temas que se indican. Al realizar esta búsqueda en algunos casos no se encontró sentencia alguna referida al tema respectivo. Es el caso de los temas bajo los números 10, 11, 17, 19 y 20. Si bien tales temas se mantuvieron en la numeración y subtítulos, ahí solo se consigna esta circunstancia.

A. Escenario jurisprudencial en cada tema

I. Conflictos durante el procedimiento administrativo

1. *Cómputo de plazos durante la tramitación del procedimiento administrativo*

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

Desde el 2011 a la actualidad ha sido uniforme, aplicando la regla del artículo 25 de la LBPA.

Escenario jurisprudencial 2019

a) *Conducta de la sala.* La jurisprudencia de la Tercera Sala ha sido uniforme durante 2019 en cuanto a la aplicación del artículo 25 de la LBPA para el cómputo de plazos durante la tramitación del procedimiento administrativo.

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes.* Tanto los ministros como los abogados integrantes han mantenido esa misma línea.

Gráficos

Véase Gráficos 1.1 y 1.2, más adelante.

2. *Plazos fatales para que la Administración responda solicitudes del ciudadano. Las demoras o dilaciones de la Administración*

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

1°. Los ministros Brito y S. Muñoz sostienen la postura minoritaria que aboga por el cumplimiento de los plazos por parte de la Administración y reconocen que sí existen los plazos fatales. Es un criterio garantista y minoritario.

2°. La Tercera Sala sostiene en la mayoría de los casos que el plazo del artículo 27 de la LBPA no es fatal. Pero, cuando las demoras exceden el plazo de 2 años, se inclina por una postura intermedia, llamada del "decaimiento". Si no se cumplen los requisitos para el decaimiento se inclina por la postura que sostiene que no hay plazos fatales para la Administración.

Escenario jurisprudencial 2019

a) *Conducta de la sala.* La Tercera Sala de la Corte Suprema ha mantenido un criterio uniforme durante 2019, en cuanto a que el plazo del artículo 27 de la LBPA no es fatal. Sin embargo, dentro de ese criterio distinguimos dos posturas, ya que en *Almonacid* (2019) falló que los plazos no son fatales para la Administración, mientras que en *Clínica Alemana* (2019) optó por la postura intermedia, resolviendo que lo que aplica es el decaimiento del acto administrativo. En *Reveco* (2019) la CS opta ¡por los dos criterios!, esto es, afirma que los plazos son fatales y, a la vez, señala que solo si la demora excede los dos años se trataría de una antijuridicidad (¿?).

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes.* Se ha mantenido un criterio en apariencia único, consistente en que los plazos no son fatales para la Administración, sin perjuicio de que desde *Clínica Alemana* (2019) adoptan la postura intermedia, resolviendo que lo que aplica en la especie es el decaimiento del acto administrativo (a pesar de que renglones antes, esos mismos ministros afirman que los plazos no son fatales, pero en este caso sería una fatalidad de dos años).

Sin embargo, si comparamos el comportamiento de los ministros y abogados integrantes durante este año con el período anterior (2008-2018), podemos observar lo siguiente: el ministro Aránguiz en algunos casos elige el criterio 1 y en otros el criterio 2 del gráfico. En efecto, desde *Muebles Issaurat* (2017) ha sostenido uniformemente que el plazo del artículo 27 de la LBPA no es fatal, inclinándose en algunos casos por la postura 1 del gráfico, pero en otros como *Clínica Alemana* (2019) se inclina por la postura 2, del decaimiento (estos es, el plazo sería fatal a los dos años).

El ministro S. Muñoz, por su parte, en los años 2010, 2011 y 2012 votó por la postura 2 (del decaimiento), luego en 2013 votó por la postura 3, en seguida en 2017 votó una vez por la postura 2, para luego mantenerse hasta 2018 en la postura 3 (o sea, hizo una variación en 2013 y un zigzag en 2017); ahora, se mantiene en la postura 3, en un desarrollado voto, en *Reveco* (2019). Esto es, este ministro, en ocho ocasiones ha fallado por la postura 2 y en trece ocasiones lo ha hecho por la postura 3, siendo esta última su actual posición, al parecer. Las ministras Sandoval y Vivanco cambian su posición desde la postura 1 a la 2 durante 2019; durante los años anteriores la ministra Sandoval visitó ambas posturas; y la ministra Vivanco había votado por la primera postura. En apariencia, ambas posturas (1 y 2) reflejan para esos ministros un mismo criterio, consistente en que el plazo de seis meses del artículo 27 de la LBPA no es fatal; pero, como se dice más arriba, la postura 2 termina incorporando un criterio de fatalidad, pero de un plazo mayor: de dos años; lo que es una incoherencia con el predicamento general de que los plazos no serían fatales.

De ahí que se consignan tres posturas en los gráficos.

Gráficos

Véase Gráficos 2.1 y 2.2, más adelante.

3. *Audiencia previa como requisito esencial del procedimiento administrativo de invalidación*

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

Existe una línea jurisprudencial uniforme tanto de la corte como de ministros y abogados integrantes.

Escenario jurisprudencial 2019

Tanto la Sala Tercera de la Corte Suprema como sus ministros y abogados integrantes han mantenido durante 2019 la uniformidad del periodo anterior, reconociendo la esencialidad de la audiencia previa del interesado en el procedimiento administrativo de invalidación.

Gráficos

Véase Gráficos 3.1 y 3.2, más adelante.

4. *Plazo de la administración para ejercer potestad sancionatoria*

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

a) *Conducta de la Tercera Sala.* La jurisprudencia de la Corte Suprema mostró zigzagueos, cambiando de tendencia en la medida que fue cambiando la integración de la sala. No obstante lo anterior, desde el caso *Albala* (2015) se ha mantenido uniforme, la que se ve interrumpida únicamente por el caso *Fisco con Industrial* (2015), el cual fue fallado por la Primera Sala.

b) Conducta de ministros y abogados integrantes

i. Línea que aplica las normas del CC. Se mantienen estables los ministros Pierry, Egnem y Aránguiz.

ii. Línea que aplica las normas del CP. Se mantienen dentro de la tendencia Carreño y S. Muñoz, quien cambia de tendencia en el último fallo recopilado. Cambia de parecer la ministra Sandoval, quien en un primer momento abrazó la tesis que aplica el CP, y luego abraza la tendencia que aplica luego las normas del CC, pero sin zigzag.

Escenario jurisprudencial 2019

a) *Conducta de la sala.* Durante el año 2019, la Corte Suprema mantuvo un criterio uniforme, consistente en aplicar el plazo de cinco años contemplado en el Código Civil, como plazo de la Administración para ejercer la potestad sancionatoria.

b) Conducta de ministros y abogados integrantes.

i. La línea que plantea la aplicación de las normas del Código Civil –particularmente el artículo 2595–, es seguida durante 2019 por los ministros Aránguiz, Sandoval, Vivanco y S. Muñoz.

ii. Votan por la aplicación de las normas del Código Penal, el abogado integrante Pallavicini, y el ministro Lagos.

iii. El ministro Prado cambia su voto: en una ocasión vota por una tendencia, y en otra ocasión vota por la contraria. Si se considera también el comportamiento de ministros y abogados integrantes durante el periodo 2008-2018, el ministro Prado incurre en dos zigzagueos, ya que en *Laboratorios Lafi A* (2018) estuvo por la aplicación de las normas del Código Penal, y durante 2019 votó por ambas posturas, siendo el último de estos pronun-

ciamientos en *Laboratorios Pharma Investi* (2019), a favor de la aplicación del Código Civil.

Gráficos

Véase Gráficos 4.1 y 4.2, más adelante.

5. *Agotamiento de la vía administrativa e interrupción del plazo para ejercer posteriores recursos jurisdiccionales*

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

La Corte Suprema fue muy consistente y aplicó la regla del 54 inc. 2° de la LBPA respetando el derecho del administrado al íntegro cómputo del plazo para accionar ante tribunales, salvo dos excepciones: *Amodeo con Compín* (2009) y *Mansilla con Compín* (2010). En ambos casos con votos disidentes del Ministro Brito, quien estuvo por aplicar la regla del artículo 54 inc. 2°. Hubo cambio de votos de los ministros Pierry y Carreño y del abogado integrante Gorziglia.

Escenario jurisprudencial 2019

Tanto la Tercera Sala de la Corte Suprema como sus ministros y abogados integrantes han sido consistente durante 2019 respecto al reconocimiento del derecho a interrupción del plazo para ejercer recursos jurisdiccionales, contemplado en el artículo 54, inciso 2° de la LBPA.

Gráficos

Véase Gráficos 5.1 y 5.2, más adelante.

II. Conflictos al presentar recursos jurisdiccionales

6. *Plazo de prescripción de la acción de nulidad administrativa*

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

La Corte ofreció una línea uniforme, siguiendo la tesis mayoritaria, aplicando las normas del CC respecto de los efectos patrimoniales de la acción. Zigzaguean el ministro Prado y los abogados integrantes Matus y Quintanilla. El ministro S. Muñoz se mantiene de manera uniforme en la postura minoritaria que sostiene la imprescriptibilidad de la acción de nulidad.

Escenario jurisprudencial 2019

a) *Conducta de la sala.* La jurisprudencia de la Tercera Sala ha sido uniforme durante 2019, siguiendo la misma línea que sostuvo durante el período anterior, decidiendo la aplicación de las normas de prescripción del Código Civil.

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes.* En este asunto, no hay cambio de votos por parte de quienes constituyen la sala, manteniendo

una tendencia uniforme durante este período. Al comparar la situación del año 2019 con la del período 2008-2018, se puede extraer que el ministro Prado mantuvo el criterio que sostuvo en *Corporación* (2018), dejando de lado el zigzaguo en que incurrió anteriormente. Por su parte, el ministro S. Muñoz se mantiene uniforme en la postura disidente, sosteniendo que tanto la acción de nulidad de derecho público como sus efectos patrimoniales son imprescriptibles.

Gráficos

Véase Gráficos 6.1 y 6.2, más adelante.

7. *Cómputo del plazo para presentar recursos jurisdiccionales contra actos administrativos*

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

La jurisprudencia de la Corte Suprema falló de manera zigzagante, pero aplicando mayoritariamente la LBPA. Después del caso *Agrícola* (2012) se deja por completo la línea que aplicaba el Código Civil, y la Corte se divide entre dos posturas: la de aplicar la LBPA o el CPC. La ministra Egnem y el abogado integrante Lagos, a partir del 2015 cambian desde la postura que aplicaba el Código Civil para adoptar la del CPC; pero una vez variada su posición se mantienen firmes en esa postura; esto es, no zigzaguean. Los ministros S. Muñoz, Pierry, Sandoval y el abogado integrante Rodríguez se mantienen firmes a partir del año 2013 en la postura que aplica la LBPA. Zigzaguean principalmente los ministros Aránguiz y Prado. La abogada integrante Etcheberry vota de acuerdo al CPC en la Cuarta Sala, pero cambia su voto en un caso posterior en la Tercera Sala.

Escenario jurisprudencial 2019

a) *Conducta de la sala.* La jurisprudencia de la Tercera Sala ha sido uniforme durante 2019 en cuanto a la aplicación del artículo 25 de la LBPA respecto al cómputo del plazo para presentar recursos jurisdiccionales contra actos administrativos, con lo cual abandona el constante zigzaguo mantenido durante el período 2008-2018.

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes.* Los ministros y abogados integrantes también han mantenido una única opinión durante el 2019, aplicando el mencionado artículo 25 de la LBPA. De lo anterior, podemos inferir que ministros que anteriormente zigzaguearon, como Aránguiz y Prado, han uniformado su criterio, dejando de lado las vacilaciones. La ministra Chevesich, por su parte, en *Miranda* (2019) estuvo por la aplicación del artículo 66 del Código de Procedimiento Civil. No obstante, si comparamos con el período anterior, podemos concluir que mantiene un criterio lineal, ya que votó de la misma forma en *Albasini* (2017) y *Transportes* (2017).

Gráficos

Véase Gráficos 7.1 y 7.2, más adelante.

8. *Prescripción de la acción indemnizatoria de responsabilidad patrimonial de la Administración*

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

Entre 2008 y 2018, la Corte Suprema falló de manera uniforme según el criterio que promueve la aplicación de las normas del Código Civil a casos en que se presentan acciones indemnizatorias por responsabilidad patrimonial de la Administración. No obstante, el ministro S. Muñoz mantiene constante y uniformemente su voto minoritario.

Escenario jurisprudencial 2019

a) *Conducta de la sala.* La Tercera Sala de la Corte Suprema ha mantenido de manera consistente el criterio sostenido uniformemente durante el período anterior, en que la acción indemnizatoria por falta de servicio, seguida contra de los órganos administrativos, prescribe de acuerdo al plazo señalado en el artículo 2332 del Código Civil.

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes.* Ministros y abogados integrantes votaron de manera uniforme durante 2019, siguiendo la tendencia del período 2008-2018. El ministro S. Muñoz mantiene su postura disidente en este aspecto, planteando que las normas contenidas en el Código Civil relativas a la prescripción no son aplicables en materia de acciones indemnizatorias por responsabilidad del Estado, fundándose principalmente en que los principios inspiradores del Derecho Público no son compatibles con aquellos que se encuentran en el Derecho Privado.

Gráficos

Véase Gráficos 8.1 y 8.2, más adelante.

9. *Prescripción de la acción indemnizatoria por crímenes de lesa humanidad por agentes del Estado*

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

a) *Conducta de la Corte Suprema.* La jurisprudencia cambiaba según la sala de la Corte Suprema que conoció las causas. En un primer período (desde 2008 hasta mediados del 2013), en los casos los conoció la Tercera Sala hubo una tendencia marcada por la aplicación de las normas del CC. En un segundo período (desde fines del 2013 hasta 2018), comienza a conocer estos casos la Segunda Sala, con lo que se asienta la tendencia contraria, esto es, la imprescriptibilidad de la acción, la que fue estable desde el año 2014.

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes.* En este asunto, no hubo cambios de votos por parte de quienes integran las salas respectivas, manteniendo sus votos.

i. Línea que considera prescriptible la acción. Los ministros de la Tercera Sala Carreño, Pierry, Sandoval y Prado se mantienen en esta tendencia, sin zigzagueos.

ii. Línea que considera imprescriptible la acción. En esta línea se encuentran los ministros de la Segunda Sala Dolmestch, Künsemüller, Brito y S. Muñoz, todos con votaciones uniformes.

Escenario jurisprudencial 2019

Tanto la Segunda Sala de la Corte Suprema como sus ministros y abogados integrantes, la que ha conocido todos los casos, ha mantenido un criterio uniforme durante 2019, sosteniendo la imprescriptibilidad de la acción indemnizatoria por crímenes de lesa humanidad por agentes del Estado. Con esto, ratifica la postura que ha seguido desde 2015.

Gráficos

Véase Gráficos 9.1 y 9.2, más adelante.

10. Legitimación activa para ejercer la acción de protección

La Corte Suprema no conoció casos relativos a esta materia durante el año 2019.

11. Procedencia y alcance de la acción de mera certeza

La Corte Suprema no conoció casos relativos a esta materia durante el año 2019.

III. Conflictos relativos a la estabilidad de los trabajadores en la administración

12. Funcionarios a honorarios y supletoriedad del Código del Trabajo

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

a) *Conducta de la Cuarta Sala.* La jurisprudencia fue zigzagueante en esta materia, mostrando uniformidad solo en un primer período.

b) *Conducta de los ministros y abogados integrantes.* Los ministros y abogados integrantes no mantienen su voto durante el período estudiado, salvo algunas excepciones, como la ministra Chevesich, quien siempre aboga por la aplicación de las normas del CT a las relaciones surgidas en virtud de un contrato a honorarios. Zigzaguean los ministros Blanco y A. Muñoz y la abogada integrante Etcheberry.

Escenario jurisprudencial 2019

a) *Conducta de la Cuarta Sala*: Podemos distinguir dos períodos:

i) *Primer semestre: continúa el zigzaguo*. Durante un primer período (hasta mayo) la Cuarta Sala continuó con los zigzagueos jurisprudenciales, resolviendo en dos sentidos. Una tendencia dictaminó que no debía aplicarse la normativa contenida en el Código del Trabajo a las relaciones existentes entre la Administración del Estado y una persona natural en virtud de un contrato a honorarios. La otra tendencia resolvió que debía hacerse un análisis de la naturaleza de la mentada relación; en algunos casos se configuró una relación laboral y por ende, se puede aplicar el Código del Trabajo y en los demás, el vínculo se rige por las normas del Estatuto Administrativo.

ii) *Segundo semestre: ¡La Cuarta Sala dejó de zigzaguear!* No obstante lo anterior, a partir del caso *Domínguez* (2019), de junio, la jurisprudencia de la Sala se estabiliza completamente, resolviendo el mencionado caso y los sucesivos sin darle aplicación al Código del Trabajo. En contraste con lo ocurrido durante el período 2008-2018, podemos ver entonces en el año 2019 una tendencia que apunta hacia la uniformidad jurisprudencial. Sin embargo, solo en el futuro sabremos si esta actual uniformidad se encuentra del todo consolidada.

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes*: En relación a este aspecto, debemos distinguir dos momentos.

i) *Algunos ministros siguen zigzagueando*. El primer período (hasta mayo) se distingue por los votos zigzagueantes realizados por la mayoría de los integrantes de la Sala, con excepción de la Ministra Chevesich, quien se mantiene uniforme en su votación.

ii) *¡Ahora todos los ministros dejan de zigzaguear!* El segundo período (desde junio), que se inicia con el caso *Domínguez* (2019), de junio, muestra estabilidad en los votos de aquellos que antes habían zigzagueado, manteniéndose, nuevamente, la Ministra Chevesich estable en su votación contraria a la mayoría. En relación a los fallos dictados entre los años 2008-2018, podemos ver que la conducta de los integrantes de la Sala no sufrió variación alguna hasta la resolución del mencionado caso *Domínguez* (2019). Con ese fallo, el Ministro Blanco y la Ministra A. Muñoz comienzan a votar en un solo sentido, manteniéndose uniformes hasta el final del período estudiado.

Gráficos

Véase Gráficos 12.1 y 12.2, más adelante.

13. Término anticipado de empleos a contrata

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

a) *Conducta de la Tercera Sala*. En esta materia, la Tercera Sala de la Corte Suprema zigzagó constantemente.

b) *Conducta de los ministros y abogados integrantes.* Los ministros y abogados integrantes cambiaron continuamente su voto, salvo algunas excepciones, como la ministra Egnem quien, en general se mantiene dentro de una tendencia, zigzagueando solo en contadas oportunidades. Es el mismo caso de los ministros S. Muñoz y Carreño.

Escenario jurisprudencial 2019

a) *Conducta de la Tercera Sala.* Continúan los zigzagueos por parte de la Sala en esta materia. Se pueden distinguir tres períodos: el primero, zigzagueante por parte de la Sala; un segundo período que inicia con el caso *De la Fuente* (2019), de mayo, en el que se muestra una clara tendencia a no aceptar la precariedad de los empleos a contrata existentes en la Administración del Estado; y, por último, al finalizar el año, una nueva serie de zigzagueos, resolviendo la Tercera Sala en un sentido y en otro indistintamente. Entonces, en relación a los fallos del período 2008-2018, no se ve por parte de la Sala la consolidación de una tendencia jurisprudencial, esto, principalmente, por el constante cambio de integración de la Sala y por los ya mencionados zigzagueos de sus ministros.

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes.* Durante el 2019, la mayoría de los ministros y abogados integrantes de la Sala zigzaguean constantemente, mostrando sin embargo en algunos períodos cierta estabilidad en su votación; en algunos casos podemos ver que votan de acuerdo a una tendencia, luego, resuelven conforme a la tendencia contraria y por último, fallan nuevamente de acuerdo a la primera tendencia; esto, en sucesivas ocasiones durante el período estudiado. Muestra de ello son los votos zigzagueantes de los ministros Prado, Aránguiz y Vivanco. La excepción a este comportamiento es la votación del ministro S. Muñoz, quien vota de manera uniforme, acogiendo la tendencia de no aceptar la precariedad del empleo a contrata. Mantiene también estable su votación el abogado integrante Palla-vicini quien, al contrario, acepta la precariedad de los mencionados empleos. En comparación con lo ocurrido en el período 2008-2018 no hay grandes variaciones en las conductas de los ministros y abogados integrantes de la Tercera Sala, manteniéndose uniforme solo la votación del ministro S. Muñoz.

Gráficos

Véase Gráficos 13.1 y 13.2, más adelante.

14. Desviación de poder en las desvinculaciones de los funcionarios a contrata

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

- a) *Comportamiento de la Tercera Sala.* Es posible distinguir dos períodos:
- i. Período 2011 a 2014. La Corte mantuvo un único criterio, identificando y reconociendo el vicio de desviación de poder.

ii. Período de 2014 a 2018. Aquí se observó no solo un constante zigzaguo sino también una usual discrepancia de criterios en la resolución de los distintos casos. Una notoria dispersión de criterios de resolución. De hecho, está tan fracturada o dividida la sala que en todas las sentencias hay votos disidentes en uno u otro sentido.

b) *Comportamiento de ministros y abogados integrantes.*

i. La línea que reconoce el vicio de desviación de poder en estos casos ha sido seguida por los ministros Pierry, Sandoval y Carreño (los que, sin embargo, cambian constantemente sus votos) y S. Muñoz (quien se mantiene constantemente en la línea que él sigue, sin cambiar nunca su voto).

ii. La segunda línea, que desconoce la ilegalidad, ha sido seguida por los ministros Egnem, Sandoval y Prado, los que, sin embargo, vacilan constantemente, salvo el abogado integrante Matus quien en esta ocasión se mantiene en una sola línea.

Escenario jurisprudencial 2019

a) *Conducta de la Tercera Sala.* Durante el año 2019 mantiene el zigzaguo respecto al reconocimiento o desconocimiento de la desviación de poder como vicio de legalidad en la desvinculación de funcionarios a contrata. Sin embargo, a contar del mes de mayo, en *Ganga* (2019), mantuvo una postura uniforme, en cuanto al reconocimiento de la desviación de poder en tales desvinculaciones.

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes.* Existen dos líneas:

i) La línea que reconoce el vicio de desviación de poder ha sido seguida por los ministros Vivanco, Aránguiz y Prado (los que, sin embargo, han incurrido en zigzagueos durante el año 2019, situación que se viene arrastrando desde el período anterior en el caso de Aránguiz y Prado). El ministro S. Muñoz también sigue esta postura, pero de manera uniforme, sin cambiar de voto.

ii) La segunda línea, que desconoce la desviación de poder en la desvinculación de funcionarios a contrata, ha sido seguida durante 2019 por la ministra Sandoval, sin embargo, ésta vuelve a incurrir en zigzagueos.

Gráficos

Véase Gráficos 14.1 y 14.2, más adelante.

15. Recurso de protección como vía idónea en casos de desvinculación de funcionarios a contrata

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

a) *Comportamiento de la sala.* La jurisprudencia de la Tercera Sala zigzagó constantemente.

b) *Comportamiento de ministros y abogados integrantes.* Votaron por acoger los recursos de protección, inclinándose por la garantía de la igualdad, los ministros Brito, S. Muñoz y Pierry (sin perjuicio que este último cambia su voto constantemente). El ministro Cerda se inclina, exclusivamente, por la garantía de la propiedad. La línea que rechaza los recursos de protección, es seguida por los ministros Pierry, Sandoval, Egnem, Aránguiz y Prado, y el abogado integrante Quintanilla. Sin perjuicio todos ellos cambian de voto constantemente.

Escenario jurisprudencial 2019

a) *Conducta de la sala.* La Tercera Sala mantiene durante los primeros meses del año el zigzaguo constante del período anterior. Sin embargo, a partir del mes de junio, específicamente en *Barahona* (2019), unificó su criterio en pos de aceptar el recurso de protección como vía idónea en casos de desvinculación de funcionarios a contrata, fundándose para ello, principalmente, en una vulneración a la garantía de la igualdad ante la ley. La estabilidad en los fallos de la mencionada sala se mantiene durante algunos meses, volviendo a su conducta zigzagueante con el caso *Pavez* (2019), dando cuenta, hasta el término del año, de múltiples resoluciones en uno y otro sentido. En relación a la conducta mostrada por la Sala durante el período 2008-2018 no hay mayores cambios, dada la continuidad del zigzaguo, la cual solo se ve interrumpida por ciertos fallos sucesivos que se resuelven en un mismo sentido.

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes.* Los ministros y abogados integrantes de la Tercera Sala zigzaguan constantemente durante el 2019, admitiendo y rechazando al recurso de protección como vía idónea en casos de desvinculaciones de funcionarios a contrata. Sin embargo, encontramos posturas uniformes, como la del ministro S. Muñoz, quien se mantiene absolutamente estable en sus votos, aceptando el recurso de protección como vía idónea respecto a casos de desvinculación de funcionarios a contrata. Contrario al comportamiento descrito anteriormente, zigzagueando constantemente, son los ministros Prado, Vivanco, Sandoval y el abogado integrante Pallavicini; este último, al final del período analizado muestra una votación uniforme.

Durante el período 2008-2018, los integrantes de la Tercera Sala, en su mayoría, zigzaguearon constantemente. En virtud de lo señalado anteriormente, no existe cambio en el comportamiento tanto de ministros como de abogados integrantes en esta materia.

Gráficos

Véase Gráficos 15.1 y 15.2, más adelante.

IV. Conflictos en recursos naturales, medio ambiente y bienes públicos

16. Regularización de derechos de aguas

Escenario jurisprudencial anterior (2008-2018)

Hasta 2014, la tendencia uniforme fue aceptar las solicitudes de regularización de derechos de aguas por la unanimidad de la sala. Pero ese año la situación cambió, comenzando a mostrarse una tendencia a rechazar estas solicitudes. Sin embargo, este cambio no fue total ni uniforme. La Sala fue extremadamente vacilante en esta materia. La nueva tendencia, sustentada principalmente a partir de los votos de los ministros Pierry, Sandoval y Aránguiz (estos dos últimos, no obstante, suelen zigzaguear), se enfrentó continuamente a votos disidentes de ministros que siguen el criterio anterior (Eggen y S. Muñoz, los que mantienen de modo uniforme la línea que acepta las regularizaciones). Es posible igualmente identificar: i) aquellos ministros y abogados integrantes que solo variaron su tendencia de una a otra (ministros Brito, Ballesteros, y abogados integrantes Bates y Rodríguez); ii) como aquellos ministros que zigzaguean y cambian constantemente sus votos, adhiriendo a una u otra tendencia (son los ministros, Prado, Sandoval y Aránguiz y abogados integrantes Lagos, Quintanilla y Matus).

Escenario jurisprudencial 2019

a) *Conducta de la sala.* Durante el año 2019, la Tercera Sala mantuvo el vacilante comportamiento del período 2008-2018, en que zigzagueó constantemente. Inició el año rechazando la procedencia de la regularización en dos casos, para posteriormente, en *Moreno (2019)* y *Lay Son (2019)*, cambiar de criterio y acceder a la misma.

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes.* Votan aceptando la regularización de derechos de aprovechamiento de aguas los ministros Blanco, S. Muñoz, Vivanco y Biel (estos dos últimos, sin embargo, también votaron rechazando la regularización durante 2019). Rechazan la regularización de derechos de aprovechamiento durante el año 2019 la ministra Sandoval y los abogados integrantes Pallavicini y Gajardo. En el caso de la ministra Sandoval, vemos que ésta deja de lado los zigzagueos incurridos durante el período 2008-2018, para uniformar su postura en orden a rechazar la procedencia de la regularización de derechos de aguas. El ahora abogado integrante Pierry mantuvo su voto tradicional en la materia rechazando la regularización.

Gráficos

Véase Gráficos 16.1 y 16.2, más adelante.

17. Autorizaciones administrativas como requisito de servidumbres mineras

La Corte Suprema no conoció casos relativos a esta materia durante el año 2019.

*18. Plazo para que tercero absoluto pueda solicitar invalidación ambiental**Escenario jurisprudencial período 2008-2018*

a) *Comportamiento de la Tercera Sala.* Ha existido un constante zigzag en la jurisprudencia de la Tercera Sala de la Corte Suprema.

b) *Conducta de ministros y abogados integrantes.* La línea jurisprudencial que aplica el plazo de dos años fue seguida, sin cambio de votos, por los ministros Egnem, S. Muñoz y Valderrama. La línea jurisprudencial que aplica el plazo de treinta días, y que fuera creada en un voto de prevención del ministro Pierry, fue seguida constantemente por este último y la ministra Sandoval. Los ministros Carreño, Aránguiz y Prado cambian de voto entre una y otra línea jurisprudencial.

Escenario jurisprudencial 2019

Durante el año 2019, la Corte Suprema solo se pronunció en una oportunidad sobre el plazo para que un tercero absoluto pueda solicitar la invalidación ambiental. Esto sucedió en *Comunidad Agrícola La Dormida* (2019), caso en que la Sala declara la inadmisibilidad, pero lo que resulta es la contradicción con un caso anterior en cuanto al fondo, y ahora resulta que el plazo larvado para solicitar una invalidación que resulta (al quedar a firme la sentencia de la Corte de Apelaciones) es de dos años. ¿Una forma larvada de zigzaguar?

Gráficos

Véase Gráficos 18.1 y 18.2, más adelante.

19. Afectación presunta de bienes privados al uso público

La Corte Suprema no conoció casos sobre esta materia durante el año 2019.

20. Acceso a playas públicas

La Corte Suprema no conoció casos sobre esta materia durante el año 2019.