



DERECHO
ADMINISTRATIVO

OBRA REUNIDA

PEDRO PIERRY ARRAU



EDICIONES UNIVERSITARIAS DE VALPARAÍSO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO



© Pedro Pierry Arrau, 2017
© Eduardo Cordero Q. (coordinador), 2017
Registro de Propiedad Intelectual N° 281.868
ISBN: 978-956-17-0730-6

Compilación y edición:
Carolina Celis Gallegos
Javiera González Núñez
Michelle López Arancibia

Derechos Reservados
Tirada: 300 ejemplares

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso de los editores.

Ediciones Universitarias de Valparaíso
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Calle Doce de Febrero 21, Valparaíso
Mail: euvs@pucv.cl
www.euv.cl

Impresión Salesianos S.A.

IMPRESO EN CHILE

ÍNDICE GENERAL

Presentación 17

Capítulo I Bases del Derecho Administrativo

§1. Las transformaciones del Derecho Administrativo en el siglo XX (2002)	33
I. Introducción	33
II. Control jurisdiccional de la Administración	34
III. Responsabilidad extracontractual del Estado	39
IV. La Contraloría General de la República	45
V. Descentralización administrativa	46
VI. Fuentes del Derecho Administrativo	49
VII. Actividad de policía administrativa	53
VIII. Función pública	55
IX. Administración del Estado	56

Capítulo II Fuentes del Derecho Administrativo

§1. El ámbito de la ley (1992)	65
I. Estado de Derecho y principio de legalidad	65
II. Leyes Orgánicas Constitucionales y de Quórum Calificado	70
III. Modificación de los artículos 65 y 68 de la Constitución Política	72
IV. Ley y reglamento autónomo en la Constitución Política	73
V. Materias de ley	76
VI. Decretos con fuerza de ley.	79

VII. Reglamento subordinado	81
VIII. Inderogabilidad singular del reglamento	86
IX. Discrecionalidad administrativa	87
§2. Antecedentes de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (2008)	88
I. Antecedentes de la tramitación de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado	88
II. Estructura de la Ley de Bases de la Administración del Estado	91
III. Estructura de la Administración	91
IV. Ministerios y Servicios Públicos	93
V. Administración Regional y Municipal	94
VI. Procedimiento Administrativo.	94
VII. Carrera funcionaria.	95
VIII. Actividad empresarial y administración invisible del Estado	96
IX. Responsabilidad	98
X. Conclusión.	100

Capítulo III

Organización de la Administración del Estado

§1. El servicio público en Chile (1976)	103
I. Introducción	103
II. Servicio público	104
III. En la Administración del Estado	108
IV. Al exterior de la Administración del Estado	111
§2. Cambios en la estructura administrativa del Estado (1983)	115
I. Cambios dentro de la Administración del Estado	116
II. Reducción de la Administración del Estado	117
III. Otras situaciones que pueden presentarse	118
IV. Situación especial	118
V. El sector Paraestatal.	119
1. Actividad empresarial del Estado o de sus organismos	119
A. Participación del Estado o de sus instituciones en forma mayoritaria, igualitaria o exclusiva	121
B. Participación del Estado o de sus instituciones en forma minoritaria	123

2. Instituciones de Derecho privado sin fin de lucro.	123
VI. Conclusiones (configuración del sector paraestatal)	126
§3. Algunos aspectos de la actividad empresarial del Estado (1985)	129
I. Introducción	129
II. Actividad empresarial y Servicio Público	130
III. Actividad empresarial del Estado a través de instituciones de Derecho privado	133
1. Instituciones creadas por ley, o normada su creación por ley, conforme al Derecho privado	133
2. Empresas creadas para desarrollar actividades que anteriormente tenían a su cargo empresas del Estado de Derecho público, sin intervención legislativa.	134
3. Habilitación genérica a instituciones del Estado para constituir o formar parte de instituciones empresariales	134
4. Situación producida con ocasión de la adquisición de acciones de la empresa chilena de electricidad, por parte de instituciones del Estado	135
IV. Facultad otorgada con anterioridad a la Constitución Política de 1980	135
V. Autorización legislativa y facultad amplia.	136
VI. Aplicación del Derecho público a la actividad empresarial del Estado sujeta al Derecho privado en que el Estado o sus instituciones tiene participación mayoritaria o igualitaria	139
VII. Ámbito propio del Derecho público en sociedades mercantiles en que el Estado participa	141
§4. La Administración del Estado en la Constitución Política (1986)	147
I. Al interior de la Administración Central	151
1. Naturaleza de las Subsecretarías.	152
2. De las Direcciones y Direcciones Generales.	153
3. Conclusión	154
II. De los órganos o entidades autónomas	155
1. Idea de autonomía	155
2. Autoridades de los entes autónomos	159
3. Clasificación	161
A. Con autoridades no dependientes del poder central	162
B. Con autoridades dependientes del poder central	162
§5. Personalidad Jurídica para la región (1985).	168

Capítulo IV

Acto y procedimiento administrativo

§1. Concepto de acto administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo.
 El reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República (2005) . . . 175
 I. El Reglamento 175
 II. Dictámenes, declaraciones de juicio, constancia o conocimiento 181
 III. Dictámenes de la Contraloría General de la República 182
 IV. Distinción entre dictámenes 183

§2. Las Audiencias Públicas (1989) 186
 I. Democratización de la Administración y del
 Procedimiento Administrativo. 186
 II. Concepto 187
 1. Objeto de la Audiencia 187
 2. Decisiones legislativas y administrativas. Ámbito 188
 3. La audiencia pública es un procedimiento oral 188
 III. El interesado 189
 IV. Consecuencias 190
 V. Algunos aspectos del procedimiento de la Audiencia Pública 191
 1. Publicidad de la citación 191
 2. Publicidad de la audiencia 192
 3. Momento de la Audiencia en el procedimiento administrativo 192
 4. Particular naturaleza de la Audiencia Pública 192
 5. Autoridad que conduce las audiencias 193
 VI. Casos en que procede la Audiencia Pública 193
 VII. Efectos jurídicos de las Audiencias Públicas. 195

§3. Nulidad en el Derecho Administrativo (1993) 196

Capítulo V

El control de la Administración

§1. El recurso de nulidad (1976) 215
 I. Requisitos del actor 215
 II. Causales del recurso de nulidad en relación con la actividad del juez . . 219

§2. Otros aspectos de lo contencioso administrativo (1976) 224

I. Recurso de plena jurisdicción 224
 II. Contencioso de la interpretación y de la represión 231

§3. Nulidad de Derecho público (2005) 233
 I. Inicios. 233
 II. Profesores Soto Kloss y Fiamma 234
 III. Acciones contencioso administrativas 237
 IV. Prescripción de acciones de responsabilidad extracontractual y
 declaración de derechos, derivada de la nulidad de actos administrativos . 238
 V. Efecto general de los fallos 242
 VI. Jurisprudencia sobre nulidad de pleno derecho 242
 VII. Elementos del acto administrativo 243
 VIII. Procedimiento administrativo 244
 IX. Conclusión 245

§4. Creación de tribunales administrativos.
 Esquema para la Jornada de Especialistas (1973) 246
 I. Consideraciones Generales 246
 II. Consecuencias de la inexistencia de Tribunales
 Administrativos en Chile 249
 III. Ombudsman 250
 IV. De la Jurisdicción Ordinaria. 253
 V. Alternativas posibles de organización de los Tribunales Administrativos 255
 1. Alternativas respecto a la organización de los Tribunales
 Administrativos 255
 A. Alternativas que contemplan la existencia de una jurisdicción
 administrativa independiente 256
 Conflictos de Competencia 258
 B. Sistema de contencioso administrativo vinculado al Poder Judicial . . 259
 2. Alternativas de competencia de la Jurisdicción Administrativa 261
 A. Recurso de Anulación 261
 B. Recurso de Plena Jurisdicción 262
 VI. Anexos 267
 1. Proyecto Koch de 1929. 267
 2. Proyecto del señor Raúl Juliet. 268
 3. Proyecto del señor Gustavo Lorca. 270
 4. Proyecto del Poder Ejecutivo de 1958 271

§5. Competencia de los Tribunales Ordinarios para conocer de la actividad administrativa (1973) 276

 I. Competencia reconocida actualmente a los Tribunales Ordinarios 276

 1. Asuntos administrativos de que conocen los Tribunales Ordinarios en virtud de texto expreso 276

 2. Asuntos administrativos conocidos por los Tribunales Ordinarios sin texto expreso. 277

 II. Invalidez del criterio de la incompetencia del Poder Judicial para conocer de asuntos administrativos. 278

 III. Único recurso excluido de la competencia de los Tribunales Ordinarios 279

 IV. Ejecución de decisiones ilegales 280

 V. Competencia de los Tribunales Administrativos 281

 VI. Conocimiento de la ilegalidad de los actos administrativos por los Tribunales Ordinarios 282

 VII. La vía de hecho. 284

 VIII. Conclusión 286

§6. El Ombudsman en la Constitución Política (1974) 287

 I. Introducción 287

 II. Esquema explicativo 288

 1. Característica esencial de la institución 288

 2. Forma de nombramiento 289

 3. Quejas o reclamos 289

 4. Ley Orgánica del Ombudsman 290

§7. El recurso de protección y lo contencioso administrativo (1977). 295

 I. Introducción 295

 II. El recurso de protección no sustituye a lo contencioso administrativo . 298

 III. La vía de hecho 300

 IV. Inexistencia, nulidad de pleno derecho, anulabilidad 301

 V. Casos en que procede el recurso de protección 303

 1. Recurso de protección contra actos administrativos. 303

 2. Recurso de protección en relación con la actividad material de la Administración cuando no existe acto administrativo previo 306

 3. Actividad material de ejecución de actos administrativos legales 306

 4. Omisiones ilegales 307

 VI. Sujeto pasivo del recurso 309

§8. El derecho del entorno y lo contencioso administrativo (1978) 312

 I. Generalidades. 312

 1. Sanción administrativa 313

 2. Acciones judiciales en defensa del medioambiente 314

 II. Recurso de Nulidad como medio de defensa del entorno. 316

 1. Situación actual en Chile 317

 2. Situación futura 319

 A. Interés requerido 320

 B. Situación de Instituciones y Corporaciones privadas 322

 III. Lo contencioso administrativo de la represión. 325

 IV. Conclusión 327

§9. Notas en torno a la competencia de los Tribunales Ordinarios para conocer de la actividad administrativa (1975). 328

§10. Control del acto administrativo. Recursos Administrativos. Recurso contencioso administrativo (1980) 339

 I. Los Recursos Administrativos 341

 1. En relación a la autoridad requerida 342

 2. Con respecto a la calidad del recurrente 342

 3. Causales de impugnación de los actos recurridos 343

 4. En cuanto al procedimiento propiamente dicho 344

 5. Con respecto a los Recursos en particular. 345

 6. Los Recursos Administrativos en relación con la Contraloría General de la República. 347

 7. El agotamiento previo de la vía administrativa 348

 II. Lo contencioso administrativo 349

 1. Alternativas de organización de la Jurisdicción contencioso administrativa 351

 2. Alternativas de competencia de los Tribunales Administrativos 355

 3. Otros aspectos de la Acción contencioso administrativa 358

§11. Lo contencioso administrativo en la Constitución Política de 1980. Competencia del Poder Judicial hasta la dictación de la ley (1981). 361

 I. Paralelo entre el artículo 38 inciso segundo de la Constitución Política de 1980 y el artículo 87 de la Constitución Política de 1925 361

 1. En lo que respecta a la ubicación del precepto dentro de la Constitución 361

2. Competencia de los Tribunales Administrativos	363
3. Requisitos del actor.	365
4. Responsabilidad	366
II. Competencia de los Tribunales Ordinarios para conocer actualmente de la actividad administrativa	366
1. Asuntos administrativos de que conocen los Tribunales Ordinarios en virtud de texto expreso	366
2. Asuntos administrativos entregados al conocimiento de Tribunales Especiales	367
3. Asuntos administrativos conocidos tradicionalmente por los Tribunales Ordinarios sin texto expreso	367
4. Nuevo criterio jurisprudencial	368
III. Referencia al Recurso de Protección	373
1. Contra Actos Administrativos	373
2. En relación a la actividad de ejecución sin Acto Administrativo previo .	373
3. En relación a la actividad de ejecución de Actos Administrativos legales.	373
4. Omisiones ilegales	374
§12. Reclamo del agraviado por resolución municipal en el contencioso administrativo municipal (1982).	375
I. Consideraciones previas.	375
II. Primera solución	378
III. Segunda solución	382
IV. Situación del agraviado frente a la imposibilidad de utilizar el Reclamo de Ilegalidad por vencimiento del plazo	382
§13. El control de la discrecionalidad administrativa (1971-1984).	384
I. Introducción	384
II. Poder discrecional y competencia reglada.	385
1. Desviación de poder	387
2. Los Principios Generales del Derecho.	389
<i>Forma en que los Principios Generales del Derecho limitan la discrecionalidad</i>	391
3. Ilegalidad por ausencia de motivos legales	393
4. Ilegalidad de los motivos invocados.	394
A. Control de la exactitud material de los hechos	396
B. Control de la calificación jurídica de los hechos	396
C. Apreciación de los hechos	397

§14. Lo contencioso administrativo y el recurso de protección (1991-1992) . .	401
§15. Le contentieux administratif au Chili (1993)	418
I. Évolution	418
1. La Contraloría General de la República.	421
2. Pouvoir Judiciaire. Compétence reconnue traditionnellement	422
II. Sous la Constitution Politique de 1980	424
1. Le Recours de Protection	425
2. Responsabilité extracontractuelle	427
3. Autre voie d'évolution	429
III. Le projet de loi et ses perspectives	431
§16. Tribunales contencioso administrativos (2000)	434

Capítulo VI
Responsabilidad Extracontractual del Estado

§1. La responsabilidad extracontractual del Estado (1975)	453
I. Derecho comparado. Francia y Estados Unidos	454
1. Responsabilidad del Estado y responsabilidad del funcionario	454
2. Responsabilidad por riesgo	462
II. Evolución de la jurisprudencia chilena	466
1. Primera época	466
2. Distinción entre actos de autoridad y actos de gestión	469
3. Distinción entre actos de autoridad y los que no lo son.	476
III. Nuevo enfoque del problema	479
1. Competencia de los Tribunales	479
2. No aplicación del artículo 2.320 del Código Civil	480
3. Aplicación del artículo 2.314 del Código Civil	482
4. Conclusión	484
§2. De la responsabilidad extracontractual de las Municipalidades (1978) . . .	486
I. Distinción entre falta de servicio y falta personal	487
1. Relación entre la falta de servicio y la falta personal.	490
2. Conclusión	490
II. Falta de servicio y falta personal en la Ley orgánica de Municipalidades	491
III. Consecuencias del distinto tratamiento de la falta personal en la Ley de Municipalidades.	492

1. En relación con la responsabilidad por actos administrativos ilegales	494
2. Conclusión	495
IV. Evaluación crítica	496
V. Solución propuesta	498
§3. Responsabilidad extracontractual del Estado por los delitos cometidos por sus funcionarios (1983)	501
I. Responsabilidad por el hecho ajeno basada en la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión	503
II. Disposiciones aplicables del Código Civil	505
III. Vínculo entre la función y el hecho dañino	508
1. Delitos cometidos en el ejercicio de la función	509
2. Delitos cometidos con ocasión de la función, durante el tiempo de servicio	511
3. Delitos cometidos con ocasión de la función, fuera del tiempo de trabajo	513
4. Delitos cometidos sin relación con la función	514
A. Fuera del tiempo del servicio	514
B. Dentro del tiempo de trabajo.	515
IV. Conclusión	517
§4. Responsabilidad de los entes públicos por el mal estado de las vías públicas (1984)	518
I. Ámbito de aplicación	519
II. Persona pública responsable	519
III. Responsabilidad objetiva o responsabilidad subjetiva	521
IV. Presunción de falta	527
V. Conclusión	528
§5. Repetición del Estado contra el funcionario (1995)	530
I. Planteamiento general.	530
1. Distintos tipos de falta personal	533
2. Posibilidad de obtener reembolso por la vía administrativa.	533
II. Determinación de la naturaleza de la falta	534
1. Sumario administrativo y sentencia judicial	535
2. Derecho chileno	536
3. Solución propuesta	536

4. En materia de responsabilidad por delitos cometidos por los funcionarios	537
III. Acción del Estado contra el funcionario	537
1. Situación cuando son varios los funcionarios que han cometido la falta personal	539
2. Situación en caso de cúmulo de faltas.	539
3. Sede donde se discute la proporción	539
4. Soluciones de acuerdo al Código Civil	540
IV. Otros problemas.	540
1. Instituciones públicas no regidas por el artículo 44	540
2. Prescripción	543
3. Precisión del texto del artículo 44.	543
4. Monto de la indemnización	544
§6. La responsabilidad extracontractual del Estado por falta de servicio (2000)	545
I. Introducción	545
II. Concepto de falta de servicio y falta personal.	546
III. Legislación chilena	549
IV. Falta de servicio y responsabilidad objetiva	552
V. Artículo 38 de la Constitución y 4 de la Ley de Bases.	555
<i>Verdadero sentido de los artículos</i>	558
VI. Ratificación legislativa.	561
VII. Aplicación de la institución de la falta de servicio a instituciones contempladas en el artículo 18	563
<i>Conclusión.</i>	567
VIII. Extensión de la noción de falta de servicio en relación con la actividad jurídica	567
IX. Ampliación de la responsabilidad extracontractual del Estado a otro tipo de responsabilidad	569
X. Consideraciones finales.	572
§7. La falta de servicio en la actividad médica (2002)	574
§8. Prescripción de la responsabilidad extracontractual del Estado. Situación actual de la jurisprudencia de la Corte Suprema (2003)	578
I. Prescripción de la responsabilidad extracontractual del Estado en general	581

II. Prescripción de la responsabilidad extracontractual del Estado derivada de la nulidad de actos administrativos	583
III. Consideraciones finales	589
§9. ¿Es objetiva la responsabilidad del Estado? Estado actual de la jurisprudencia (2004)	591
§10. Responsabilidad del Estado por daño ambiental (2004)	599
I. Actividades del Estado que pueden causar daño	599
II. Acciones jurisdiccionales	601
III. Titularidad de la acción	602
ÍNDICE TÓPICO	607
ÍNDICE DE AUTORES CITADOS	617

PRESENTACIÓN

La obra que presentamos contiene los trabajos elaborados por Pedro Pierry Arrau, durante todo el desempeño de su actividad académica y profesional. Para tal efecto, se han ordenado siguiendo la sistematización de los contenidos tradicionales del Derecho Administrativo, lo que permite tener una visión amplia y comprensiva del trabajo desarrollado por su autor.

Este libro no solo tiene por finalidad dar a conocer de forma ordenada y sistemática la obra de uno de los autores más importantes en las últimas cuatro décadas en nuestro país, sino también entregar un trabajo que condense uno de los pensamientos y concepciones del Derecho Administrativo que ha tenido mayor influencia en el sistema actual.

El profesor Pierry inició sus estudios en la Escuela de Derecho de Universidad Católica de Valparaíso en el año 1959, adscrita en aquella época a la novel Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (actual Facultad de Derecho). Cabe recordar que dicha unidad académica tuvo su origen en el antiguo Curso de Leyes de los Sagrados Corazones fundado en 1894, y que se integró a la Universidad sólo en el año 1947. Este no es un dato menor, ya que buena parte del cuerpo de profesores de aquella época fueron formados en dicho Curso de Leyes, los que a su vez estuvieron sujetos a una estricta examinación y control por parte de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Si bien en 1953 se autorizó por ley a la Universidad para otorgar el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, reconociendo su autonomía, esto no significó de manera alguna una total escisión respecto de la Universidad de Chile, tanto en la forma de comprender y enseñar el derecho, como en la estricta y rigurosa enseñanza que se precisaba para superar procesos de examinación altamente exigentes.

No es extraño entonces que la enseñanza del Derecho Público estuviera dominada por la obra de célebres académicos de la Casa de Bello, particularmente en el ámbito del

Derecho Administrativo. En 1952 ya se había publicado por la Editorial Jurídica de Chile el “*Manual de Derecho Administrativo*” de Patricio Aylwin Azócar, que tendrá posteriores ediciones a través de la Editorial Universitaria. A su vez, a poco andar en sus estudios universitarios, se publica la obra de Enrique Silva Cimma titulada “*Derecho Administrativo chileno y comparado*”, cuya primera edición será de 1961. Ambas obras serán la síntesis de la influencia del Derecho Administrativo de la Europa continental en nuestro país, particularmente del modelo francés. El mismo Pierry se encargará de dar cuenta de aquello situando la matriz en los estudios jurídicos-administrativos a partir de los conceptos y categorías desarrollados por la jurisprudencia y doctrina francesa, tomando los trabajos de Domingo Amunátegui Rivera (“Resumen de Derecho Administrativo”, 1900), Valentín Letelier (“Apuntaciones de Derecho Administrativo”, 1904), Guillermo Varas Contreras (“Derecho Administrativo”, 1940) y Manuel Jara Cristi (“Manual de Derecho Administrativo”, 1948)¹.

Pedro Pierry se incorporó a la Facultad dirigida por el abogado don Enrique Wiegand, y que acogía a la tradicional Escuela de Derecho de los Sagrados Corazones bajo la dirección del recordado R.P. Eduardo Lobos. Sus estudios de pregrado culminaron en 1963, terminando en tiempo breve la elaboración de su memoria y la aprobación de su examen de licenciatura, en 1965. Cabe destacar que en aquella época centró su estudio en el Derecho romano, cátedra de la cual no sólo fue ayudante, sino que tempranamente tuvo que asumir como docente. Su trabajo sobre “*El Pretor y el procedimiento formulario en la Historia del Derecho Romano*”, dirigida por el profesor Ítalo Merello y que obtuvo la máxima calificación, quizás vaticinaba el interés por unos de los temas centrales del Derecho público moderno, como es la tutela judicial y el control de la Administración, señalando que “*para que el derecho pueda cumplir su finalidad ordenadora en la sociedad es necesario que esta posea la fuerza necesaria para declararlo y hacerlo cumplir [...] Por esta razón podemos observar a través de la historia, que ahí donde aparece un derecho aparece también un procedimiento, o sea, un medio que este derecho sea obligatorio y se cumpla*”². Con posterioridad dirá, a propósito de las deficiencias de la justicia administrativa en Chile, que “*un sistema administrativo asegurará mejor la libertad en la medida que el derecho al que la Administración deba plegarse sea más preciso y más desarrollado y, al mismo tiempo, y, por sobre todo, que el*

¹ Véase, PIERRY ARRAU, Pedro, Las Transformaciones del Derecho Administrativo en el Siglo XX, en Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso, XXIII, 2002, pp. 377-404.

² PIERRY ARRAU, Pedro, El Pretor y el procedimiento formulario en la Historia del Derecho Romano, Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1965, p. 4.

acceso de los administrados a los tribunales encargados de controlarla sea más fácil”³.

Tempranamente se incorporará a la Administración Pública en el año 1966, al ser nombrado previo concurso público, abogado de la Procuraduría fiscal de Valparaíso del Consejo de Defensa del Estado. Siempre ha reconocido que la motivación de ingresar al servicio público vino de sus antiguos profesores, que a la vez eran abogados de dicha institución, como don Arturo Zavala Rojas y, especialmente, don Renato Damilano Bonfante.

Al poco tiempo obtiene una beca para realizar sus estudios de postgrado en el extranjero. Como no podía ser de otra forma, toma la decisión de iniciar su formación de postgrado en Francia. Primero, comienza sus estudios de doctorado en Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de París en el año 1966, y de forma paralela obtiene un Diploma en Administración Pública otorgado por el prestigioso Instituto Internacional de Administración Pública, que actualmente es parte de la Escuela Nacional de Administración de Francia, y en donde son formados los más altos funcionarios del gobierno francés. Su ingreso al Consejo de Defensa del Estado y los estudios que ha iniciado en Francia constituyen una unión virtuosa que marcará su vida profesional y académica. Así, la primera obra de mayor madurez dará cuenta de lo dicho: “*La Defense de l’Etat devant les Tribunaux*”, publicada en 1968, en la cual también se recogerá buena parte de la experiencia obtenida en el Consejo de Estado de Francia y en el Tribunal Administrativo de Orleans.

Su experiencia en Francia se continuará repitiendo a la largo de su carrera en la Facultad Internacional para la Enseñanza del Derecho comparado (1968 y 1978), en el Instituto Internacional de Administración Pública (1981) y en el Consejo de Estado (1992), a lo cual se agregan sus estudios sobre metodología de la enseñanza e investigación del Derecho, organizado por el International Legal Center de la Universidad de Nueva York en 1970.

A su regreso a Chile, le correspondió enfrentar un cambio fundamental en su Casa de Estudios, producto de la Reforma Universitaria iniciada en 1967. Si bien Pedro Pierry regresa a Chile luego de que el movimiento había consolidado buena parte de las reformas, le correspondió asumir la Secretaría General de la Universidad bajo la Rectoría de Raúl Allard por poco más de un año, entre agosto de 1969 y diciembre de 1970, para cumplir posteriormente funciones docentes y administrativas en la Escuela de Derecho, como Jefe de Docencia, Secretario Académico y Director. En el

³ PIERRY ARRAU, Pedro, El recurso de protección y lo contencioso administrativo, en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, año 1977, n° I, pp. 153-173.

plano docente, el profesor Pierry se caracterizó por enseñar y curiosear en todo lo que tuviera el aroma del Derecho público. Sus clases fueron siempre ágiles, como incisivas y estimulantes, con preguntas que empujaban al alumno al precipicio de lo desconocido, de lo que escapaba a los libros y de lo que, en suma, no estaba en los manuales. Por eso, tras sus años de ejercicio docente dejó una herencia que todavía late en las aulas de su Alma Mater.

El arco de tiempo que le tocó vivir al profesor Pierry tras su regreso al país estuvo marcado por los agitados momentos históricos que se vivieron en nuestro país antes y después de la crisis institucional que tendrá como punto de inflexión al 11 de septiembre de 1973. De este saber privado dará testimonio cuatro décadas después en un conocido fallo de la Corte Suprema sobre la toma del Instituto Nacional⁴.

Para comprender mejor la labor de nuestro autor en esta época, es conveniente tener una visión de contexto. Frente al delicado proceso político que se encontraba viviendo nuestro país, el golpe militar marca el inicio de un proceso de profundas reformas institucionales, sociales, económicas y jurídicas que estarán estrechamente vinculadas y marcarán buena parte de la Reforma Administrativa que se iniciará en las postrimerías de aquel año con la creación de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), la cual afronta la tarea no sólo desde el punto de vista de la organización de la Administración del Estado, sino también de su funcionamiento, tratando de superar la compleja maraña de normas que regulan a los ministerios y servicios públicos, así como la enorme dispersión normativa existente en el época. En su memoria de 1969, la Contraloría General de la República daba cuenta de aquella situación al señalar que “[...] *el principal defecto de los Servicios Públicos del país radica en la heterogeneidad de su régimen jurídico, ya que aparecen sujetos a múltiples normas sin la debida coherencia entre sí. La heterogeneidad y dispersión de la legislación administrativa vigente deriva, fundamentalmente, de la falta de normas generales de amplia aplicación. Los regímenes están estructurados para cada Servicio en particular y aún, en áreas homogéneas, como la administración centralizada, las normas generales aparecen desvirtuadas por numerosas excepciones que se extienden no sólo al funcionamiento mismo de cada Servicio, sino también al régimen del personal, a los sistemas previsionales, a las escalas de remuneraciones, a la administración financiera, etc.*”

El trabajo de CONARA marcó fuertemente los destinos de la legislación administrativa futura, como fueron los Decretos Leyes N°s 573 y 575 en materia de regionaliza-

⁴ Corte Suprema, Llaguel y otros con Ilustre Municipalidad de Santiago y otros, Rol N° 23540-2014, 4 de noviembre de 2014.

ción del país; el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado; el Decreto Ley N° 1.289, de 1976, Orgánica de Municipalidades; y el Decreto Ley N° 1.939, de 1977, sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, además de las instrucciones presidenciales N°s 3.100/203 y 3.100/204, ambas de 1976, por las cuales se establecieron las líneas básicas de la regulación orgánica de los Servicios Públicos. Pero también quedaron sobre el escritorio anteproyectos de ley muy adelantados sobre Organización General de la Administración del Estado y procedimiento administrativo.

La atención de Pierry se centrará en esta época sobre lo que será el aspecto más débil de nuestro sistema administrativo y que constituirá a la fecha uno de los más graves problemas: la justicia administrativa. No es de extrañar que haya sido así, considerando la enorme influencia y el conocimiento directo que ha tenido del sistema contencioso-administrativo francés y la extraordinaria autoridad del *Conseil d'État*. El citado trabajo defendido en Francia en 1968, sobre la Defensa del Estado ante los Tribunales (*La Defense de l'Etat devant les Tribunaux*) solo marcó un inicio en esta materia, y será seguido por una propuesta de creación de tribunales administrativos (1973)⁵, dando cuenta de los problemas que plantea su inexistencia en Chile y las alternativas posibles para su organización, recogiendo una acabada compilación de los principales proyectos presentados entre 1929 y 1958. Posteriormente, analizará el problema desde la perspectiva de los Tribunales Ordinarios (1973)⁶, determinando cuál sería su competencia en los asuntos contencioso administrativos a partir de la distinción de acciones existentes en el Derecho francés, incluyendo la figura de la vía de hecho. Luego, se ocupa nuevamente del tema, haciendo una explicación general del Control Judicial de la Administración (1974)⁷, insistiendo en las alternativas de organización de los Tribunales Administrativos y las materias que pueden ser de su competencia: recurso de anulación y recurso de plena jurisdicción.

En estos trabajos se encuentra el origen de la distinción de acciones que se hará posteriormente por la jurisprudencia, separando la acción de nulidad de la acción de plena jurisdicción, en razón de sus fundamentos, objeto, efectos y legitimación: “*Las primeras pueden interponerse por cualquiera que tenga algún interés en ello, presentan*

⁵ PIERRY ARRAU, Pedro, Creación de tribunales administrativos. Esquema para la Jornada de Especialista, Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas, año 4, julio de 1973, n° 19, pp. 60-93.

⁶ PIERRY ARRAU, Pedro, Competencia de los Tribunales Ordinarios para conocer de la actividad administrativa, Revista de Ciencias Jurídicas, diciembre de 1973, n° 4, pp. 143-154.

⁷ PIERRY ARRAU, Pedro, Control judicial de la Administración, Boletín del Instituto de Docencia e Investigación Jurídicas, año 4, mayo de 1974, n° 24, pp. 44-74.