

93

COLECCIÓN
MATERIALES
DOCENTES

Reclamos de ilegalidad y procedimientos contencioso- administrativos

Álvaro Roberto Delgado Lara

2026

AJ ACADEMIA
JUDICIAL
CHILE

Álvaro Roberto Delgado Lara

Abogado. Doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas, en el área del Derecho Administrativo, por la Universidad de Córdoba (España); Magíster en Derecho, mención en Derecho Constitucional, por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Santo Tomás. Docente en la Universidad Autónoma de Chile y Académico asociado al Instituto de Investigación en Derecho de la misma casa de estudios superiores.



Reclamos de ilegalidad y procedimientos
contencioso-administrativo
MATERIALES DOCENTES 93

© Álvaro Roberto Delgado Lara, por los textos, 2026

© Academia Judicial de Chile, por esta edición, 2026
Amunátegui 465, Santiago de Chile
academiajudicial.cl • info@academiajudicial.cl

Edición: Academia Judicial y Tirant lo Blanch
Diseño: Tirant lo Blanch

Todos los derechos reservados.

Resumen

Este texto tiene por objeto analizar aspectos generales de las acciones contencioso-administrativas por razones de ilegalidad, destacando los criterios dogmáticos y jurisprudenciales vigentes que los jueces deben considerar al momento de resolver. Sumariamente, se busca informar sobre los conceptos y principios fundamentales relacionados con la ilegalidad e invalidez de los actos administrativos, así como sobre las diversas vías que el ordenamiento jurídico chileno prevé para tales efectos, con especial énfasis en las reclamaciones jurisdiccionales. Para este cometido, el presente material se divide en dos grandes partes. La primera se dedica al análisis de los aspectos conceptuales y dogmáticos de las acciones contencioso-administrativas, por motivos de ilegalidad en Chile. En ella se abordan, entre otros, la noción de reclamación judicial, la presunción de validez de los actos administrativos, las categorías de irregularidades de los actos administrativos y sus efectos, así como, el rol estructural que dichas categorías cumplen en la decisión judicial, especialmente, al momento de apreciar la procedencia de la declaración de nulidad.

En cuanto al contenido de la segunda parte, esta examina una selección de reclamaciones contencioso-administrativas sectoriales que se consideran relevantes para el contexto jurídico chileno actual. Ello se realiza mediante el estudio de su regulación legal, la doctrina y la jurisprudencia aplicable, y con un enfoque eminentemente práctico, pues a través de este análisis se pretende ofrecer al juez parámetros concretos que le permitan enfrentar las controversias administrativas, contribuyendo a una aplicación más coherente y fundamentada del Derecho Administrativo y a la dictación de resoluciones que, respetando el ámbito propio de la Administración Pública, aseguren un control efectivo de la legalidad y una adecuada realización de la tutela judicial efectiva.

Contenido

5	Introducción
6	CAPÍTULO 1 El contencioso-administrativo por motivos de ilegalidad. Aspectos conceptuales y generales
42	CAPÍTULO 2 Algunos procedimientos contencioso-administrativos en ámbitos específicos
79	Conclusiones
81	Bibliografía

Introducción

El control de la actuación administrativa constituye una función indelegable de los tribunales de justicia, en un Estado de Derecho y una manifestación directa del principio de juridicidad consagrado en la Constitución Política de la República. Los artículos 6 y 7 imponen a los órganos de la Administración del Estado el deber de someter su actuación al ordenamiento jurídico, mientras que los artículos 19, número 3, y los artículos 38 y 76 reconocen a los tribunales de justicia, la potestad y el deber de conocer de las controversias que se susciten con ocasión de actos administrativos que puedan infringir dicho marco normativo.

Sobre esta base, las acciones contencioso-administrativas por motivos de ilegalidad no solo habilitan el acceso a la jurisdicción, sino que constituyen una pieza central para la efectividad del Derecho y para el resguardo de la supremacía constitucional frente al ejercicio del poder público.

Sin embargo, el sistema chileno de control jurisdiccional de la Administración Pública se caracteriza por una estructura fragmentada y altamente especializada, en la que coexisten acciones generales y un número significativo de reclamaciones sectoriales, cada una con reglas propias en materia de legitimación, procedimiento, plazos y competencia. Esta dispersión normativa plantea exigencias particulares a la labor judicial, pues obliga al juez no solo a determinar la vía procesal idónea, sino también a definir con precisión el alcance del control que le corresponde ejercer, evitando tanto la renuncia injustificada al control de legalidad, como la indebida sustitución de la Administración Pública en decisiones que le son propias por razones técnicas, de mérito o conveniencia.

Desde esta perspectiva, la presente obra se concibe como un aporte doctrinal orientado a la función jurisdiccional, en cuanto busca exponer y, en lo posible, sistematizar los criterios jurisprudenciales que deben guiar al juez en el control de la validez de los actos administrativos.

Capítulo 1

El contencioso-administrativo por motivos de ilegalidad. Aspectos conceptuales y generales

1. Contexto general del contencioso-administrativo por motivos de ilegalidad en Chile

Desde una perspectiva general, Vergara sostiene que, “el contencioso-administrativo cabe definirlo como el conjunto de recursos abiertos a los administrados, para someter a un juez, los litigios que los oponen a la Administración”.¹ Por ello, agrega Valenzuela, “lo que caracteriza al contencioso-administrativo esencialmente, es que en el proceso jurisdiccional que pueda originarse, una de las partes sea la Administración Pública y el Derecho aplicable, entonces para la solución del conflicto será el Derecho Administrativo, amén de otras características señaladas por la doctrina”.²

En este sentido, cabe afirmar que el contencioso-administrativo se enmarca dentro de la teoría del control de las actuaciones de los órganos de la Administración Pública, la cual, según expresa Gómez, “(...) se traduce en un control pleno de la juridicidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 19, número 3, 38 y 76 de la Constitución”.³ De ello se desprende que los tribunales ordinarios de justicia chilenos, en principio, son plenamente competentes para conocer de los requerimientos o demandas que se presenten en contra de toda la actividad jurídica administrativa.

Ahora bien, cuando la legislación dispone que el contencioso-administrativo implica la posibilidad de acceder a los tribunales de justicia, con el objeto de que estos conozcan y resuelvan sobre la validez o juridicidad de los actos emitidos por la Administración Pública, puede hablarse, más específicamente, de reclamaciones de ilegalidad, de acciones de nulidad del acto administrativo o, siguiendo a la dogmática más tradicional, de recursos por exceso de poder.⁴

1 Vergara (2018: 62).

2 Valenzuela (1991-1992: 97).

3 Gómez (2024a: 173).

4 Martín-Retortillo (1957).

En efecto, como bien lo sostiene López, desde una perspectiva histórica, “la peculiaridad de este recurso por exceso de poder es que respondía a un fundamento esencialmente objetivo; de lo que se trataba, es que la Administración respetase la legalidad, de que la actuación administrativa se desarrollase dentro de los límites legales en que la Administración puede actuar válidamente”.⁵

En este entendido, mediante el recurso por exceso de poder, en palabras de Gómez: “se busca que el juez declare la ilegalidad del acto (...). Esta acción se caracteriza por ser una acción de naturaleza jurisdiccional, cuyo objetivo principal es la declaración de nulidad del acto administrativo (...)”.⁶ En consecuencia, Ponce de León agrega que, “la pretensión que las anima, consiste en que se deje sin efecto el acto reclamado, desde el momento en que se verificó el respectivo vicio de legalidad que se denuncia; no se dirigen, a lo menos en principio, al restablecimiento o declaración de derechos del afectado”.⁷

En dicho contexto, se colige que las reclamaciones judiciales por motivos de ilegalidad difieren de las acciones de plena jurisdicción, es decir, de aquellas que buscan el restablecimiento o la compensación de un derecho afectado mediante el pago de la respectiva indemnización.⁸ En consecuencia, aun cuando podrían tramitarse conjuntamente, tal como lo ha reconocido reiteradamente la jurisprudencia de la Corte Suprema, se debe concebir que son acciones con distintas pretensiones: las reclamaciones judiciales por motivos de ilegalidad buscan la declaración de nulidad o invalidez del acto administrativo y de sus respectivos efectos; y las acciones de plena jurisdicción, como es el caso de una demanda por responsabilidad extracontractual en contra del Fisco, procuran la reparación de los perjuicios sufridos. De este modo, la Corte Suprema ha resuelto que:

(...) se ha asentado que existen dos acciones contencioso-administrativas: “Las acciones encaminadas únicamente a conseguir la nulidad de un acto administrativo y aquéllas que miran a la obtención de algún derecho en favor de un particular. Las primeras pueden interponerse por cualquiera que tenga algún interés en ello, presentan la particularidad de hacer desaparecer el acto administrativo con efectos generales, *erga omnes* y requieren de una ley expresa que las consagre, como ocurre con el artículo 140 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que instituye

5 López (2021: 358).

6 Gómez (2024a: 179).

7 Ponce de León (2018: 33-34).

8 López (2021: 358).

el reclamo de ilegalidad contra las resoluciones u omisiones ilegales de los órganos municipales. En cambio, las segundas presentan la característica de ser declarativas de derechos” (CS Rol N° 1203-2006). Estas acciones declarativas de derechos o también denominadas de “plena jurisdicción”, de claro contenido patrimonial, producen efectos relativos, limitados al juicio en que se pronuncia la nulidad y se encuentran sometidas, en lo concerniente a la prescripción, a las reglas generales sobre dicho instituto contempladas en el Código Civil, entre otras, a las disposiciones de sus artículos 2497, 2514 y 2515.⁹

2. Clases de acciones contencioso-administrativas por motivos de ilegalidad en el ordenamiento jurídico chileno

En lo relativo a las vías jurisdiccionales para obtener la invalidez o nulidad de los actos de la Administración Pública, la doctrina ha señalado que existen en Chile las vías generales y las vías especiales.

Las vías generales, son aquellas que no tienen singularizado positivamente cuál es el determinado acto administrativo susceptible de ser impugnado. Estas, en palabras de Huepe et al., “(...) son fundamentalmente la acción innominada, que la práctica jurídica chilena denomina ‘acción de nulidad de Derecho Público’, y la acción de protección, entendida esta como sustituto jurisdiccional de carácter urgente, pero imperfecto, ante la ausencia en nuestro Derecho de una acción anulatoria de carácter cautelar”.¹⁰

Respecto a la primera vía general, esta ha sido conocida en la doctrina y práctica jurídica chilena —como bien lo pone en evidencia Millar— con las más variadas denominaciones:

(...) “acción de nulidad”, “acción de nulidad administrativa”, “nulidad del acto administrativo”, “acción constitucional de nulidad” y “la acción de nulidad de Derecho Público” (...) hacen alusión a una misma institución: una acción no consagrada (al menos expresamente) en la legislación positiva que operativiza una sanción a la actuación ilegal de la Administración del Estado, cuya creación fue en un comienzo doctrinaria y posteriormente tuvo recepción jurisprudencial y que por décadas ha sido objeto de las más candentes discusiones en el Derecho Público nacional.¹¹

En relación con la posible tensión entre el empleo de la acción general de reclamación de ilegalidad y el ejercicio de una acción especial de la

9 Corte Suprema, rol 94273-2020, 17 de mayo de 2021.

10 Huepe et al. (2019: 62).

11 Millar (2023: 219).

misma naturaleza prevista en la legislación sectorial, debe señalarse que el principal problema que enfrenta aquella, según Millar, es que:

se encuadra en (...) un disperso panorama de lo contencioso-administrativo en Chile, cuyo sistema recursivo se compone de cerca de doscientas acciones especiales, diferentes unas de otras y diferentes tribunales con competencia administrativa respecto de materias concretas. Sin ir más lejos, pese a excepcionabilísimas disidencias, este panorama ha sido catalogado como cualitativamente deficitario, desfavoreciendo el acceso a la justicia, inorgánico, segmentado y asistemático, y derechamente discriminatorio.¹²

En consecuencia, en la práctica ocurre que el ciudadano afectado por un acto administrativo ilegal frecuentemente se encuentra ante “un concurso de acciones”,¹³ escenario en el cual debe deliberar respecto a cuál es la acción correcta que debe ejercerse para conseguir su pretensión anulatoria.

Sobre este particular, hasta comienzos del siglo XXI, los tribunales de justicia chilenos tenían cierta tolerancia y permitían que el sujeto legítimo y afectado por un acto administrativo ilegal, pudiese elegir libremente, entre accionar por medio de la vía general de nulidad amparada directamente en el texto constitucional o, decidirse por presentar una reclamación especial prevista en la legislación sectorial, tal como quedó expresado en la causa conocida como *Shell Chile con Municipalidad de Santiago*.¹⁴

No obstante, en la actualidad se puede afirmar que se trata más bien de un aparente concurso de acciones, pues, como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia predominante en la materia, desde aproximadamente el año 2006, la acción de nulidad general u ordinaria amparada directamente en la Constitución tiene un carácter meramente subsidiario.¹⁵ Es decir, el ejercicio de esta acción general de nulidad se justifica solamente para aquellos casos en que no existe una acción especial que el legislador haya establecido para tal efecto. Ilustrativo, en esta línea, es la siguiente sentencia extractada:

12 Millar (2023: 220).

13 Millar (2023: 237).

14 *Shell Chile con Municipalidad de Santiago*, Corte de Apelaciones de Santiago, rol 6190-1999, Gaceta Jurídica, 273: 62-68.

15 Corte Suprema, rol 3745-2005, 25 de abril de 2006. Este criterio ha sido reiterado en fallos posteriores, véase, por ejemplo, Corte Suprema, rol 8742-2014, 3 de julio de 2014.

Octavo: Que los artículos 6° y 7° de la Carta Política no consagran una determinada acción procesal encaminada a conseguir la anulación de los actos administrativos. Lo que configuran, es el aforismo de legalidad que rige la actuación de la Administración, que lleva necesariamente adjunta la posibilidad de recurrir ante los tribunales de justicia para lograr la anulación de los actos contrarios a Derecho. La denominada “acción de Derecho Público” por la doctrina y aceptada por la jurisprudencia, es entonces toda acción contenciosa administrativa dedicada a obtener por parte de un tribunal de la República la anulación de un acto administrativo. Esta acción contenciosa administrativa, o acciones contencioso-administrativas, pueden encontrarse determinadas por el legislador para situaciones concretas y en materias específicas, como es el caso, por ejemplo, del artículo 151 de la Ley de Municipalidades, denominada reclamo de ilegalidad municipal (...).

Noveno: Que cuando existe una acción contenciosa administrativa “de nulidad de Derecho Público” fijada en la ley, se aplica ésta y con el procedimiento allí regulado, y no otra. Empero, si la ley no contiene ningún procedimiento o acción especial para reprobado el acto administrativo solicitando su anulación, se puede utilizar el procedimiento de juicio ordinario; evidentemente en el entendido que se trataría de una acción en que lo único que se pretende es la declaración de nulidad.¹⁶

En un panorama similar se encuentra también el recurso de protección de garantías constitucionales, cuando se emplea como acción general de reclamación de ilegalidad de los actos administrativos.

En efecto, el recurso de protección, que está entregado al conocimiento de las Cortes de Apelaciones en primera instancia y de la Corte Suprema en segunda instancia, como lo informa Gómez:

si bien no constituye un “proceso contencioso-administrativo”, esta acción se ha utilizado para impugnar los actos y omisiones ilegales o arbitrarios de la Administración del Estado, y ha operado como un verdadero mecanismo de resguardo y garantía de los derechos fundamentales de las personas que se puedan ver afectadas en su relación con órganos administrativos.¹⁷

De este modo, lo que ha ocurrido en la práctica judicial chilena es que el recurso de protección “se mantiene como sustituto incompleto de la justicia administrativa”,¹⁸ postura que, al parecer, no ha sido muy bien recibido por los tribunales superiores de justicia, los cuales frecuentemente rechazan la presentación de un recurso de protección que se em-

16 Corte Suprema, rol 41987-2017, 31 de julio de 2018.

17 Gómez (2024a: 181).

18 Ponce de León (2018: 63).

plea como contencioso-administrativo de ilegalidad cuando existen acciones o reclamaciones previstas en normas sectoriales. Por esta razón, como también lo ha evidenciado Gómez, estos han sostenido que “la acción constitucional de protección no es el medio procesal idóneo para impugnar un acto administrativo referido a una materia de especialidad (como los derechos de aprovechamiento de aguas) por sus propias particularidades, ligadas a sustanciarse por medio de un procedimiento brevísimo y con base en la existencia de derechos indubitados”.¹⁹

Por otro lado, en cuanto a las vías especiales de reclamación de ilegalidad de los actos administrativos, que son el objetivo principal de esta obra, en palabras de Aróstica, consisten en “un conjunto muy amplio y variado de ‘acciones contencioso-administrativas especiales’”.²⁰ Ciertamente, es un conjunto de acciones cuyo fin es la impugnación de actos administrativos específicos, pero no es en absoluto homogéneo y se encuentra disperso en una cantidad considerable de disposiciones legales sectoriales.²¹

Quizás, el aspecto en común que con más asiduidad se podría encontrar en ese tumulto de acciones especiales, sea que el legislador generalmente las ha agrupado sobre la base de la institución administrativa que dicta el acto impugnado, tal como ocurre con el reclamo de ilegalidad municipal que absorbe la mayoría de los actos dictados por los órganos y agentes locales, o en el mismo sentido, el reclamo de ilegalidad en contra de la Dirección General de Aguas, o las reclamaciones en contra del Consejo Nacional de Televisión o las distintas acciones especiales para impugnar las resoluciones de cada una de las superintendencias y subsecretarías existentes.

Empero, este criterio no siempre es posible de aplicar, ya que, como bien lo destaca Aróstica, se debe:

subrayar que se trata de recursos de derecho estricto, en cuanto solo resultan procedentes para atacar aquellos actos de la Administración enumerados taxativamente en cada texto. El actor debe tener buen cuidado en este aspecto, ya que mientras algunas leyes prevén, por ejemplo, que todas las “sanciones” (amonestaciones, multas, clausuras y revocaciones) de un ente fiscalizador pueden ser impugnadas a través de la pertinente acción especial (como las aplicadas por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles: Ley 18.410 art. 18 A), otras únicamente disponen una acción especial

19 Gómez (2024a: 184).

20 Aróstica (2008: 86).

21 Ferrada (2011: 265).

respecto de las “multas” (como las cursadas por la Superintendencia de Valores y Seguros: DL 3.538 de 1980 art. 30).²²

Por otro lado, en cuanto a la determinación por parte del legislador del tribunal competente para conocer de una determinada reclamación especial, cabe también prevenir que en el ordenamiento jurídico chileno no existe una coherencia lógica.²³ Pues, aunque en la mayoría de los casos es posible afirmar que el conocimiento de estas acciones corresponde en primera instancia a las Cortes de Apelaciones,²⁴ el legislador en varias ocasiones, sin mayor justificación, prefiere designar al juez común en lo civil,²⁵ o, inclusive, a la misma Corte Suprema.²⁶

En otras oportunidades, el legislador ha preferido entregar el conocimiento de ciertas reclamaciones de ilegalidad a un tribunal administrativo especial y “al hablar de tribunales administrativos especiales la referencia es a aquellos organismos (jurisdiccionales) que han sido creados para la revisión de actos administrativos de carácter sectorial y que se encuentran fuera del Poder Judicial”.²⁷

Con todo, aquí se advierte una ventaja, en tanto el eventual concurso entre acciones generales y acciones especiales se encuentra jurídicamente mejor delimitado. En efecto, el legislador no suele especificar únicamente cuál es la acción determinada que se debe ejercer, sino que también detalla otros aspectos, tales como la materia concreta que forma

22 Aróstica (2008: 87).

23 Aróstica (2008: 87-88).

24 Por ejemplo, para impugnar la resolución del Subsecretario de Telecomunicaciones que suspende el funcionamiento de un servicio de telecomunicaciones, el interesado podrá reclamar ante la Corte de Apelaciones respectiva, dentro de los cinco días hábiles contado desde su notificación (Ley 18.168, artículo 29).

25 En contra del decreto alcaldicio que ordene la demolición de un inmueble, el interesado deberá impugnarlo ante el Juez Letrado en lo Civil de Mayor Cuantía del departamento en que estuviere situado el inmueble (Ley General de Urbanismo y Construcciones, artículos 149 a 154). En el mismo sentido, respecto de una orden de clausura de los locales que funcionan como prostíbulos efectuada por Carabineros de Chile, corresponde al propietario del inmueble solicitar su alzamiento y restitución mediante una reclamación ante el Juez Letrado en lo Civil de Mayor Cuantía competente (Código Sanitario, artículo 41).

26 Respecto del acto administrativo del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones que dispone la caducidad de una concesión de servicio de telecomunicaciones, corresponde interponer la reclamación directamente ante la Corte Suprema (Ley 18.168, artículo 36 A).

27 Costa (2014: 152). El paréntesis no es original.

parte de la competencia del tribunal administrativo especial o demarca cuál es el acto administrativo susceptible de ser impugnado por estas vías sectoriales. Un ejemplo es el caso de los Tribunales Ambientales, los cuales, conforme dispone la Ley 20.600 son los que poseen la competencia para conocer los reclamos de ilegalidad en contra de los actos administrativos de carácter ambiental,²⁸ y los asuntos enumerados en su artículo 17. Entre ellos, para efectos de esta obra, destaca su numeral 3, que atribuye a dichos tribunales el conocimiento de las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente.²⁹

Es así como, tratándose de reclamaciones de ilegalidad en contra de ese tipo de actos administrativos, se comparte la opinión de la jurisprudencia mayoritaria en cuanto a que no sería acertado presentar una acción de nulidad general en sede jurisdiccional ordinaria. Por el contrario, tal requerimiento debe incoarse en el tribunal administrativo especial competente y tramitarse en conformidad con las normas procesales contenidas en las respectivas leyes sectoriales, tal como lo ha expresado la Corte Suprema al declarar el rechazo de un recurso de protección presentado contra una resolución de la Comisión de Evaluación Ambiental de Coquimbo que había aprobado una Declaración de Impacto Ambiental en vez de haberse ejercido las vías de impugnación especiales previstas en la Ley 19.300. En efecto, el fallo de referencia, en lo pertinente, señala lo siguiente:

Que de lo expuesto en lo que precede es posible advertir que el conflicto que presenta el recurso, no corresponde a una materia que deba ser dilucidada mediante esta acción cautelar de urgencia, ya que la discusión de fondo que plantea se centra, a fin de cuentas, en la invalidación de una reso-

28 Artículo 17 número 8 de la Ley 20.600: “Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de estos”.

29 Artículo 17 número 3 de la Ley 20.600: “Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: (...) Conocer de las reclamaciones en contra de las resoluciones de la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente. Será competente para conocer de estas reclamaciones el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción”.

lución de calificación ambiental, controversia sometida por la Ley N° 20.600 a la competencia de los Tribunales Ambientales, que no es susceptible de ser cautelada por esta vía que no constituye una instancia de declaración de derechos sino que de protección de aquéllos que, siendo preexistentes e indubitados, se encuentren afectados por alguna acción u omisión ilegal o arbitraria y, por ende, en situación de ser amparados en esta sede, presupuesto que conforme a lo dicho, en la especie no concurre, razón suficiente por la que el presente recurso debe ser desestimado, sin perjuicio de otros derechos que puedan asistir a la parte actora.³⁰

Otros casos ejemplificadores donde el legislador ha radicado reclamaciones de ilegalidad en tribunales que no forman parte del Poder Judicial, y en los que ha sido muy específico con las materias que son de su competencia, son los Tribunales Tributarios y Aduaneros creados por la Ley 20.322, los cuales, por su parte, “tienen a su cargo tanto un procedimiento general de reclamaciones tributarias como numerosos procedimientos de reclamaciones especiales”, y el caso del Tribunal de Compras y Contratación Pública creado por la Ley 19.886, el que “cuenta con competencia para conocer de la acción de impugnación, ejercida mediante una demanda, contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos de contratación con organismos públicos”.³¹

Sobre este particular, es destacable una sentencia de la Corte de Apelaciones de Rancagua, en la que se resolvió acertadamente que el reclamo de ilegalidad previsto en el artículo 151 de la Ley 18.695 en contra de las actuaciones municipales, no es procedente si se trata de materias que tienen una acción y una judicatura aún más especializadas. En dicho contexto, el mencionado tribunal ha señalado:

Que, en cuanto a la procedencia del reclamo de marras, de los antecedentes de autos se puede establecer que la Municipalidad de San Fernando realizó un segundo llamado a licitación pública (...), del proyecto denominado “Construcción, operación y mantenimiento de estacionamientos subterráneos en la comuna de San Fernando» (...). Luego, con fecha 27 de noviembre de 2019, se dictó el Decreto Alcaldicio N° 3637, de la Municipalidad de San Fernando, mediante el cual el Alcalde de la comuna, declaró desierta la referida licitación. (...) Que, resulta útil tener en consideración que el reclamo de ilegalidad establecido en el artículo 151 de la Ley 18.695, procede contra resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad, conforme lo indicado en el considerando primero, constituyendo la norma citada la

30 Corte Suprema, rol 37836-2017, 7 de marzo de 2018.

31 Vergara (2018: 84).

regla general respecto al procedimiento de reclamación. (...) Que, por su parte, en relación con la materia específica sobre la cual versa el reclamo, el artículo 24 de la Ley 19.886, establece una acción de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos regidos por esa Ley, expresándose que proceder contra cualquier acto u omisión ilegal o arbitrario que tenga lugar entre la aprobación de las bases de la respectiva licitación y su adjudicación, ambos inclusive. De esta forma, el Tribunal de Contratación Pública, tiene competencia específica para el conocimiento del asunto que interesa al reclamante, en atención, a la especialidad de la referida Ley 19.886, en relación a la Ley 18.695, (...) y teniendo especialmente en consideración el principio de especialidad con que deben ser aplicadas las disposiciones legales, se rechaza la reclamación deducida, por no corresponder aquella al procedimiento de aplicación general establecido en la Ley 18.695, sino que al establecido en el artículo 24 y siguientes de la Ley 19.886.³²

En cuanto a la justificación del porqué existen tribunales administrativos especiales con competencias reservadas y muy especializadas, la explicación que parece más convincente es aquella que se funda en un criterio de carácter técnico y de especialización. Pues, como lo formula Ferrada:

estos procesos contenciosos administrativos especiales operan, como se puede observar, en diversos ámbitos, concentrándose sin embargo con mayor claridad en el ámbito de los sectores económicos regulados, en que el impacto de la actividad administrativa, los derechos o intereses involucrados y la relevancia de los actores privados, parecen mover al legislador al establecimiento de un proceso y un tribunal especial en estas materias. En este sentido se ha ido configurando una justicia administrativa especializada, con tribunales y procesos diferenciados que cautelan de mejor forma, más eficiente y eficazmente, ciertos derechos e intereses, en desmedro de otros de menor impacto social.³³

3. Distinción y relación entre los recursos administrativos y las acciones contencioso-administrativas

El contencioso-administrativo por motivos de ilegalidad, también se diferencia de las vías administrativas de impugnación de los actos ad-

32 Corte Apelaciones de Rancagua, rol 2-2020, 16 de junio de 2022.

33 Ferrada (2011: 266).

ministrativos; sin embargo no constituyen vías necesariamente opuestas entre sí, pues se relacionan en diversos aspectos.

Efectivamente, Ferrada informa que las vías administrativas de impugnación son aquellas “que las leyes chilenas denominan ‘recursos’, son los que la doctrina comparada identifica como ‘procedimientos administrativos’ de impugnación y corresponden, en el Derecho chileno, a los denominados recursos administrativos (artículos 2 y 10 de la Ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado)”.³⁴ En palabras de Álvarez y Moreno, “los recursos administrativos son actos de los ciudadanos mediante los que impugnan un acto administrativo, solicitando su anulación o reforma para que la misma Administración, tras reconsiderar aquél, produzca un segundo pronunciamiento. Para su resolución la Administración realiza una función similar a la jurisdiccional de análisis jurídico de la cuestión controvertida”.³⁵

En cambio, agrega Ferrada, el contencioso-administrativo por motivos de ilegalidad pertenece:

a los procesos administrativos propiamente tales (artículo 2 y 10 de la Ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado y artículos 15 y 54 de la Ley de bases de los procedimientos administrativos), y que son a través de los cuales se pone en conocimiento de un tribunal la controversia jurídica, solicitándole la revisión de la actuación administrativa o la tutela de un derecho o interés, en conformidad al ordenamiento jurídico.³⁶

Los recursos administrativos más tradicionales son, el de reposición o reconsideración y el jerárquico o de alzada. En palabras de Valdivia, el recurso de reposición “(...) también llamado de reconsideración o (antiguamente) ‘gracioso’, tiene por objeto que el mismo órgano autor del acto impugnado se pronuncie de nuevo a su respecto y, si procede, reconsidere su decisión”.³⁷

El recurso administrativo jerárquico, en cambio, consiste en un medio de impugnación por el cual el superior jerárquico ejerce sus facultades de supervisión y control de la legalidad y conveniencia de las actuaciones de sus subordinados. Por ende, su rasgo característico es que

34 Ferrada (2011: 253).

35 Álvarez y Moreno (2021: 155).

36 Ferrada (2011: 253-254).

37 Valdivia (2018: 290).

la resolución corresponde siempre al órgano que es superior jerárquico del que dictó el acto impugnado.³⁸

Del mismo modo, es posible encontrar una variación del recurso jerárquico. Se trata del recurso administrativo de alza impropia, el cual —según advierten Álvarez y Moreno— no constituye propiamente un recurso jerárquico porque quien resuelve es un órgano integrante de una institución administrativa distinta.³⁹ En otras palabras, la diferencia consiste en que ante quien se interpone el recurso no es el superior jerárquico de quien dictó el acto impugnado.

Por otro lado, es preciso destacar que, si bien la naturaleza jurídica de las reclamaciones judiciales, por motivos de ilegalidad, consiste en una acción destinada a poner en ejercicio el derecho a la tutela judicial efectiva con el fin de que el tribunal competente declare la nulidad o invalidez del acto administrativo impugnado. Cabe advertir que, en numerosas ocasiones, estas acciones jurisdiccionales están ligadas a un procedimiento administrativo previo. En tal sentido, como lo plantea Aróstica,⁴⁰ la legislación sectorial suele disponer tres posibilidades:

La primera es que se establezca una acción jurisdiccional directa contra el acto administrativo que se considera ilegal, sin necesidad de que el afectado se mantenga en la vía administrativa recursiva. Ejemplo de este supuesto en la legislación sectorial, es la reclamación de ilegalidad, prevista en el artículo 157 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, para impugnar las resoluciones del Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo que ordenen la demolición de obras que se ejecuten en contravención a los planes reguladores o sin haber obtenido el correspondiente permiso municipal.

En segundo lugar, está la situación en la que se otorga la posibilidad de que el afectado ejerza un previo recurso administrativo de carácter potestativo o voluntario seguido de una acción jurisdiccional especial posterior. Debe además señalarse que, este último supuesto es coherente con la regulación del artículo 54 de la Ley 19.880. De dicha disposición se desprende, como regla general en los procedimientos administrativos chilenos, la facultad del interesado para optar, al impugnar las decisiones administrativas, entre ejercer inicialmente la vía administrativa o la jurisdiccional, según lo estime conveniente.⁴¹

38 Álvarez y Moreno (2021: 165).

39 Álvarez y Moreno (2021: 165).

40 Aróstica (2008: 88-90).

41 Vergara (2018: 322-324).

Asimismo, esta norma procedimental regula las situaciones que se producen cuando el interesado ejerce una u otra vía. Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que:

resulta un hecho no discutido entre las partes, que la recurrente es titular del permiso de edificación de obra nueva N°302, de 25 de abril de 2024, el que dice relación con el proyecto inmobiliario Chiringuito-Taqueño. Que, asimismo, se encuentra asentado por Resolución N°94, de 5 de agosto de 2025, dictada por la Dirección de Obras Municipales, se inició un procedimiento de invalidación del referido permiso de edificación, el que actualmente se encuentra en plena tramitación en sede administrativa. (...) Por último, es oportuno tener presente lo previsto en el artículo 54 de la Ley N°19.880, en cuanto otorga al administrado diversas vías de impugnación de una decisión emanada de un órgano perteneciente a la Administración, en términos que, habiendo escogido la vía administrativa, el interesado debe esperar el término de aquella para interponer una acción judicial.⁴²

En la legislación sectorial, este supuesto se ilustra adecuadamente con las posibilidades que ofrecen los artículos 18 A y 19 de la Ley 18.410 respecto a la impugnación de las sanciones administrativas que aplica la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. De ello se colige la existencia de un derecho de opción, en virtud del cual el interesado puede elegir entre ejercer, en primer lugar, la vía administrativa —y, luego, en caso de considerar que la resolución recaída en el recurso le resulta aún desfavorable, puede deducir una reclamación judicial— o bien, presentar directamente esta última, prescindiendo del recurso administrativo.

En tercer lugar, es aquella posibilidad en que el legislador dispone que debe agotarse necesariamente la vía administrativa mediante la interposición de los recursos pertinentes y, en caso de ser rechazados por la autoridad administrativa, solo entonces se habilita la procedencia de impugnar en sede judicial. En esta línea, un ejemplo está en los artículos 84 y 85 de la Ley 20.529 que prevén un régimen impugnatorio de las sanciones aplicadas por los Directores Regionales de la Superintendencia de Educación, el cual exige, en primer término, interponer un recurso administrativo ante el Superintendente para, una vez agotada esta vía, continuar con una fase jurisdiccional ante la Corte de Apelaciones respectiva.

⁴² Corte de Apelaciones de la Serena, rol 1540-2025, 12 de noviembre de 2025. (Confirmada por la Corte Suprema, rol 51717-2025, 5 de diciembre de 2025)

También corresponde a este tercer supuesto el caso de la resolución de calificación ambiental. Ante la pretensión de impugnar en sede judicial, ante los Tribunales Ambientales, de acuerdo con el artículo 17, números 5 y 6 de la Ley 20.600,⁴³ es menester ejercer primeramente los recursos administrativos previstos en el artículo 20 de la Ley 19.300.⁴⁴

4. Legalidad y presunción de validez de los actos administrativos: su relación con el control jurisdiccional

Es evidente que, desde hace tiempo, la expresión “legalidad” en el lenguaje jurídico chileno no se utiliza solamente, para referirse a la correspondencia que deben tener los actos administrativos con las leyes, en su sentido estricto o formal.⁴⁵ Es la propia Constitución Política de la República la que así lo da a entender cuando en su artículo 6 dispone que, “Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”.

Es por esta razón que la dogmática y la jurisprudencia, suelen utilizar en su lugar, y más acertadamente, las expresiones juridicidad o validez. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha manifestado que:

43 Artículo 17 número 5 de la Ley 20.600: “Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: (...) Conocer de la reclamación que se interponga en contra de la resolución del Comité de Ministros o del Director Ejecutivo, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 25 quinquies de la Ley N° 19.300. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que haya sido evaluado el proyecto por la correspondiente Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso. (...) Conocer de las reclamaciones que interponga cualquier persona natural o jurídica en contra de la determinación del Comité de Ministros o Director Ejecutivo que resuelva el recurso administrativo cuando sus observaciones no hubieren sido consideradas en el procedimiento de evaluación ambiental”.

44 Artículo 20 de la Ley 19.300: “En contra de la resolución que niegue lugar, rechace o establezca condiciones o exigencias a una Declaración de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Director Ejecutivo. En contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería”.

45 Valdivia (2018: 163).

el principio de legalidad (...) supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones. Por lo que, en el caso en cuestión, cabe hablar, más propiamente, de principio de juridicidad, en la medida que asegura el sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico en su conjunto.⁴⁶

De este modo, se deduce que, en la actualidad, cuando se emplea la expresión legalidad de los actos administrativos, en la mayoría de los casos debe entenderse que es una referencia a la noción de juridicidad o validez de estos. A este respecto, Cano expresa acertadamente que:

la validez designa una relación de conformidad o adecuación del acto con el ordenamiento, con las normas que regulan su producción, estas normas no están integradas únicamente por las denominadas reglas secundarias o que confieren poderes (o competencia, según una terminología más próxima a nosotros), sino también por normas primarias o de mandato, esto es, normas que establecen cómo han de ser usados tales poderes por parte de los órganos del Estado.⁴⁷

Un ejemplo ilustrativo que explica bien esta afirmación es la norma primaria contenida en el inciso cuarto del artículo 1 de la Carta Fundamental, el que dispone:

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

De ahí que, al igual que se ha señalado en obras anteriores, se debe comprender que:

un acto administrativo elaborado en contra del interés general o bien común, por mucho que haya respetado las normas precisas que regulan su confección, se deberá declarar inválido por el órgano competente, pues se ha contravenido a la citada norma primaria. *Contrario sensu*, un acto administrativo será legal si el órgano que lo dicta es competente, si actúa conforme al procedimiento establecido al efecto, si no transgrede en su contenido

46 Tribunal Constitucional, rol 2834-15, 24 de diciembre de 2015.

47 Cano (2005: 8).

una norma que lo regule en el fondo (...), pero será válido en la medida que ese acto, además, por ejemplo, se ajuste al principio de proporcionalidad.⁴⁸

Ahora bien, ciertamente esta exigencia de legalidad o, mejor dicho, de validez, consiste en una condición esencial para que los actos administrativos produzcan sus efectos jurídicos y estos puedan permanecer en el tiempo. No obstante, cabe destacar que nuestro legislador ha decidido no entrar a la discusión sobre si un acto administrativo es o no válido, sino que parte de la base de que este, una vez que entra en vigencia, se presume válido.

Es así como la Ley 19.880 que regula las bases de los procedimientos administrativos, en su artículo 3, establece expresamente que:

los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.

De esta referencia legal, se pueden extraer una serie de consecuencias muy relevantes para la comprensión correcta del asunto y para la labor jurisdiccional sobre la materia.

En primer lugar, el establecimiento de la presunción de validez de los actos administrativos en nuestro ordenamiento jurídico positivo tiene una justificación que emana de la propia lógica jurídica, pues —como bien lo ha expresado el Tribunal Constitucional— “(...) la vigencia misma de un Estado de Derecho se haría francamente dificultosa si no se partiera de este supuesto, y los actos de la Administración no tuvieran valor, hasta tanto no fueran impugnados y validados en sede judicial o por la vía de otros mecanismos de control”.⁴⁹

Por ende, su instauración no implica una afectación al Estado de Derecho, ni convierte a los actos administrativos en órdenes arbitrarias e inimpugnables, sino que, al contrario, la presunción de validez es una prerrogativa del todo razonable, y que “resulta concordante con los fines constitucionales”,⁵⁰ ya que su propósito es permitir que la Administración Pública pueda desarrollar sus funciones propias de manera eficaz y eficiente.

48 Delgado (2018: 90).

49 Tribunal Constitucional, rol 1345-09-INC, 25 de mayo de 2009.

50 Ídem.

En segundo lugar, corresponde advertir que la presunción de validez va más allá de la mera ficción de suponer que el acto administrativo ha sido emitido en conformidad con las normas sustantivas y procedimentales respectivas, sino que se debe comprender —como bien lo indica Rebollo— que tal presunción contiene “la cualidad de los actos administrativos en cuya virtud existe el deber de actuar y decidir partiendo de la premisa de que los actos administrativos son válidos en tanto no se declare su nulidad o sean anulados”.⁵¹

Por consiguiente, la presunción de validez —en palabras de Valdivia— “grafica la posición característica del administrado frente a la Administración: esta se encuentra en situación de predominio, pudiendo imponer sus actos en forma unilateral y, en cambio, es el administrado quien debe intentar derribarlos, si así conviene a sus intereses”.⁵² En efecto, “en virtud de esta ‘presunción’ la Administración queda dispensada de justificar que actuó con sujeción a Derecho y, en cambio, toca al interesado en la ineficacia del acto deducir los recursos o acciones tendientes a mostrar su ilegalidad”.⁵³

Con todo, Gómez formula una importante precisión respecto de la reflexión anterior:

no significa que dicha presunción debe mantenerse si nuevos elementos de juicio o antecedentes demuestran lo contrario, si se comprueba que la determinación adoptada, adolecía de vicio de ilegitimidad o se basaba en presupuestos irregulares, así como tampoco si coarta la libertad de un funcionario para representar la ilegalidad de un decreto, a fin de que ella pueda ser subsanada, en caso de existir, por quien corresponda.⁵⁴

De este modo, es posible sostener que la presunción de validez o, si se quiere, de legalidad, “se asemeja en algún sentido a las presunciones simplemente legales, por el efecto de inversión de cargas que refleja”.⁵⁵

En tercer lugar, es menester apuntar que la institución jurídica de la presunción de validez de los actos administrativos, estructura y condiciona la labor judicial sobre la materia, pues, si bien esta figura no implica un mandato que afecte directamente a la función jurisdiccional, como ya se ha advertido, sí constituye:

51 Rebollo (2005: 591).

52 Valdivia (2018: 202).

53 Valdivia (2018: 202).

54 Gómez (2024a: 31).

55 Valdivia (2018: 202).

un antecedente que el juez de la causa deberá tener en cuenta al momento de resolver sobre el asunto litigioso, y en el evento que le sea requerida, deberá ponderar si corresponde disponer una orden de suspensión de los efectos del acto impugnado (...), pues debe partir de la base de que el acto administrativo refutado en su sede, por disposición del ordenamiento jurídico, se supone válido, y esto se debe entender así por todos, inclusive por el juez, hasta que no se declare en definitiva la invalidez. De manera que, durante el proceso judicial se deberá tener en consideración que el objetivo del juicio y el análisis del mismo, se deberá centrar en la constatación de la existencia de un vicio de tal magnitud que, siendo lo suficientemente grave, aconseje la destrucción del acto administrativo.⁵⁶

Finalmente, es preciso advertir que sería un error atribuir a la presunción de validez un efecto probatorio, pues, en palabras de Valdivia, “es bastante cuestionable. En general, la carga del administrado es de impugnar el acto, y de esgrimir las razones que muestran su ilegalidad. Pero los aspectos probatorios dependerán de cada caso particular”.⁵⁷

5. Los actos administrativos irregulares: diferencias entre ilegalidad e inconveniencia

Rebollo informa que “en cuanto alguno de sus elementos no sea tal y como lo quiere el ordenamiento se dice que el acto administrativo tiene un vicio (vicio de fondo o de forma, de procedimiento, de competencia, etc.) y que el acto está viciado. Igualmente puede hablarse de acto ilegal o, mejor, puesto que no se trata solo de su contradicción con la ley sino con el ordenamiento jurídico, de acto ilícito o antijurídico”.⁵⁸ Pues, como agrega Cano:

el Derecho no tutela los efectos de los actos que contravienen sus mandatos, por lo que al declararse la invalidez los efectos producidos por el acto quedan sin base alguna y la legalidad alterada debe ser restablecida o restaurada. Su fundamento reside en el principio de legalidad de la Administración que exige el retorno a la situación conforme a Derecho. Se trata de la tutela primaria que ofrece el ordenamiento tendente a que cese esa situación contraria a Derecho, impidiendo que el acto inválido siga produciendo efectos y prescribiendo la remoción de la situación que ha creado como consecuencia de haberse producido al margen de sus mandatos.⁵⁹

⁵⁶ Delgado (2018: 105).

⁵⁷ Valdivia (2018: 202-203).

⁵⁸ Rebollo (2021: 97).

⁵⁹ Cano (2017: 22).

En relación con lo anterior, los actos administrativos ilegales —o, en términos más precisos, irregulares— son aquellos que carecen de algunos de los elementos constitutivos exigidos por el ordenamiento jurídico en su conjunto o, *contrario sensu*, son aquellos que adolecen de algún vicio o irregularidad. Esta última distinción es relevante para efectos de determinar cuál debe ser la pretensión de una acción o reclamación de ilegalidad en contra de un determinado acto administrativo, y no debe ser otra que obtener la declaración de anulación o invalidación de tal acto.

De este modo, no sería acertado intentar una reclamación judicial por motivos de ilegalidad, para conseguir la extinción de los efectos de un acto administrativo, que esté basado en razones distintas a una infracción a la legalidad. Así ocurriría, por ejemplo, con la presentación de una reclamación en la que se argumente que el acto impugnado debe ser anulado porque se considera inconveniente o inoportuno para los intereses generales, o porque este ha perdido su mérito, pues en esos casos se estaría ante una figura distinta: la revocación.

Desde luego, la revocación de los actos administrativos en su sentido estricto —de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 19.880— es una potestad que está reservada para la Administración Pública que dictó el acto, la cual se fundamenta en un cambio de apreciación sobre la conveniencia de conservar los efectos de una decisión administrativa legal y válidamente adoptada.

En este orden de ideas, la jurisprudencia de la Contraloría General de la República es ilustrativa, pues ha dictaminado reiteradamente que:

la revocación consiste en la necesidad de retirar un acto administrativo, que es válido, del ordenamiento jurídico, dejándose sin efecto por la propia autoridad que lo dictó, en consideración a que vulnera el interés público general —esto es, por razones de justicia y no de legalidad—, decisión que, por ende, se funda en razones de mérito, conveniencia u oportunidad, entendiéndose limitada por la consumación de los efectos de aquel o por la existencia de derechos adquiridos.⁶⁰

Ahora bien, como se puede apreciar, la figura de la revocación de los actos administrativos fundada en razones de mérito, conveniencia u oportunidad es una potestad administrativa de carácter esencialmente discrecional, la cual puede manifestarse fundamentalmente de dos formas: en primer lugar, puede ser declarada de oficio por la autoridad que

60 Contraloría General de la República, dictamen 96.610, de 2015. En el mismo sentido, véanse los símiles números 2.196, de 1993; 2.641, de 2005; 8.058, de 2009; 35.081, de 2014; y 59.466, de 2015.

dictó el acto que se considera inconveniente, y siempre dentro de los límites señalados por el artículo 61 de la Ley 19.880 o los establecidos en alguna norma legal sectorial.⁶¹ En segundo lugar, esta revocación puede declararse a solicitud de algún interesado mediante la interposición de un recurso administrativo general o especial.

Pero lo relevante es recalcar el escenario en donde no sería acertada la declaración de revocación, en sede judicial. Como señala Valdivia:

a la Administración incumbe la satisfacción inmediata de necesidades públicas y, en cambio, el juez en principio solo verifica que esta se ajuste a la ley. Por eso, la Administración cuenta con una especialización sectorial y técnica de que los jueces normalmente carecen. Por lo mismo, los jueces deben abstenerse de sustituir a la Administración: solo les corresponde verificar que la ley sea respetada, sin arrogarse funciones que corresponden a la Administración.⁶²

Este criterio puede apreciarse habitualmente en la jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia chilenos. Por ejemplo, la Corte de Apelaciones de Santiago, a propósito del reclamo de ilegalidad en contra de los actos administrativos de la Dirección General de Aguas, ha manifestado que:

Para resolver la cuestión planteada, previamente se debe relevar que esta Corte ha señalado en varias oportunidades que la reclamación del artículo 137 del Código de Aguas, constituye un control de carácter formal en cuanto a la legalidad del acto impugnado, y no una nueva instancia para conocer del mérito de los procesos llevados adelante por la DGA ni de sus resoluciones. Dicho de otro modo, la DGA es la repartición del Estado técnico encargado por la ley —artículos 298 a 307 del Código de Aguas— de cumplir las funciones que el artículo 299 del mismo texto, especialmente le confiere. Esto se funda, no solo en que esa es precisamente la única competencia otorgada por el legislador a los tribunales de justicia, sino en que la judicatura no tiene las competencias técnicas para revisar materialmente lo que resuelva dicho organismo. Por ello, en caso alguno resulta procedente en esta vía que se alegue el mérito fáctico o técnico de lo resuelto, ni que se incorpore prueba que no haya estado a la vista al conocerse del recurso administrativo reclamado o, asimismo, que se pretenda a través de ella una valoración distinta de la efectuada administrativamente por la DGA, si acaso el órgano

61 Véase, por ejemplo, el artículo 25 quinquies de la Ley 19.300 que establece la revisión de oficio —o, más precisamente, la revocación parcial— de la Resolución de calificación ambiental.

62 Valdivia (2018: 230-231).

al dictar el acto se apegó a la ley, tanto en el procedimiento como en la recta interpretación de las normas de fondo aplicables.⁶³

Igualmente, la Corte Suprema, conociendo de un recurso de casación en contra de una sentencia de la recién mencionada Corte de alzada, ha expresado que:

(...) la concesión de un derecho de aprovechamiento de aguas requiere de la constatación del cumplimiento de una serie de requisitos cuyo análisis y concurrencia resulta una facultad privativa de la autoridad administrativa, de modo que no es posible conceder aquel solicitado, si no se realiza un examen previo por la Dirección General de Aguas, en relación con la disponibilidad del recurso, la inexistencia de perjuicio a terceros, su procedencia legal y el resto de las circunstancias reguladas normativamente. (...) Que, en consecuencia, al ordenar los sentenciadores directamente la constitución de un derecho de aprovechamiento, (...) se infringen los artículos 22 y 141 del Código de Aguas, preceptos que consagran los requisitos que, posteriormente y por remisión del artículo 59 de dicho cuerpo normativo, regula el artículo 20 del Decreto Supremo N°203 ya singularizado, todos los presupuestos cuya concurrencia debe aflorar de un análisis que compete en forma exclusiva a la Administración (...). Que tal yerro jurídico ha tenido influencia sustancial en lo dispositivo, por cuanto ha motivado que se ordene directamente la constitución de un derecho, en circunstancias que no se han verificado previamente en sede administrativa los presupuestos legales y reglamentarios indispensables para el acogimiento de dicha solicitud.⁶⁴

En este mismo orden de ideas, pero en lo que respecta a la reclamación del artículo 85 de la Ley 20.529 en contra de la Superintendencia de Educación, la Corte de Apelaciones de San Miguel ha declarado categóricamente que:

es importante dejar expresado que el arbitrio en estudio no constituye un nuevo grado de conocimiento y fallo de los hechos que vienen fijados por el resolutor en lo administrativo, sino que mira a revisar la decisión adoptada en esa sede a fin de determinar, como se dijo, si ella incurre en ilegalidad, naturaleza que no se aviene con un nuevo análisis de mérito encaminado a asentar hechos que no han sido probados o fijados en el procedimiento previo, aspecto que, en razón de ello, escapa del control jurisdiccional.⁶⁵

63 Corte de Apelaciones de Santiago, rol 81-2024, 21 de noviembre de 2024.

64 Corte Suprema, rol 11909-2024, 22 de septiembre 2025.

65 Corte de Apelaciones de San Miguel, rol 13-2024, 13 de mayo de 2024.

6. Clases de irregularidades en los actos administrativos

En la doctrina chilena, como bien lo informa Huepe, “si bien hay una estrecha relación entre ilegalidad y validez (y nulidad) ambos son conceptos autónomos e independientes, por lo que puede decirse que no toda ilegalidad puede provocar la nulidad de un acto, pero toda nulidad es la necesaria consecuencia de una ilegalidad”.⁶⁶ Este criterio, siguiendo a Gómez, está vinculado al principio de trascendencia:

el cual establece que no hay nulidad sin perjuicio (*pas de nullité sans grief*), por lo que no basta con denunciar irregularidades o que estas efectivamente se presenten en un proceso para invalidar un acto administrativo, sino que se debe demostrar que ellas inciden de manera concreta en el quebrantamiento de derechos del particular, además del principio de conservación, pues el vicio debe ser grave y esencial, considerando que se trata de un remedio excepcional.⁶⁷

En otras palabras, la idea que subyace es que no todos los vicios tienen la magnitud para generar una declaración de invalidez o nulidad de un acto administrativo. Por esto, como bien lo afirma Cordero:

una construcción coherente del régimen de la nulidad exige establecer una relación directa entre la gravedad del vicio y la sanción que se ha de aplicar. De esta forma, la nulidad es un remedio excepcional frente a la ilegalidad de un acto administrativo, y solo procede si el vicio es grave y esencial.⁶⁸

En este contexto, se ha interpretado que, con la dictación de la Ley 19.880 se ha consolidado en el ordenamiento jurídico chileno la existencia de ciertos grados de ilegalidad o de irregularidad de los actos administrativos, de los cuales solo algunos podrían provocar una declaración de nulidad.⁶⁹

En el primer grado están los actos administrativos que adolecen de un vicio de fondo, o también puede ser un vicio de forma o de procedimiento, pero siempre y cuando este último cumpla ciertas exigencias

66 Huepe (2021: 581).

67 Gómez (2024a: 116). Esta autora, a su vez, hace referencia a la sentencia de la Corte Suprema, rol 11485-2017 y al dictamen 26.052, de 2010, de la Contraloría General de la República.

68 Cordero (2013: 195).

69 Vergara (2013: 267-268).

contenidas en el artículo 13 de la Ley 19.880.⁷⁰ Tales requisitos consisten en que el vicio recaiga en algún requisito esencial del mismo acto —sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico—,⁷¹ que genere algún perjuicio al interesado,⁷² y que el acto no pueda ser subsanado sin afectar intereses de terceros. De este modo, la regla que se extrae de la norma legal citada es que tales actos administrativos “siempre son susceptibles de ser invalidados”.⁷³

El segundo grado de irregularidad de los actos administrativos que se puede distinguir en la regulación del artículo 13 de la Ley 19.880 es el de los vicios subsanables; es decir, de aquellos vicios que, aun cuando recaen en un requisito esencial del acto, no generan un perjuicio al interesado, ni la corrección del acto afecta los intereses de terceros. Por consiguiente, debe entenderse que, si no es concurrente tal perjuicio o tal afectación, corresponde a la autoridad competente utilizar alguna de las dos vías que ofrece la Ley 19.880 para proceder a realizar la subsanación del acto administrativo.

En coherencia con lo expuesto, una de las posibilidades es la establecida en el inciso final del artículo 13 de la Ley 19.880, el cual expresa que “la Administración podrá subsanar los vicios de que adolezcan los actos

70 Artículo 13 de la Ley 19.880: “El vicio de procedimiento o de forma solo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado”.

71 Sobre este particular, es preciso destacar que la “referencia al carácter “esencial” del requisito según la naturaleza del acto es técnicamente deficiente al presentar serias dificultades para precisar el alcance exacto de la expresión legal. El contenido concreto deberá ser determinado por la jurisprudencia judicial y administrativa”. Jara (2004: 19).

72 Jara es de la idea de que “el requisito del perjuicio exige un menoscabo real y efectivo del interesado en sus derechos o intereses individuales o colectivos, sea que derive de las actuaciones o trámites realizados (o no realizados) en el mismo procedimiento o emanados de la resolución definitiva dictada en éste. El parámetro más relevante y habitual desde la óptica procedimental para configurar este menoscabo será la afectación de las facultades de defensa del interesado en el procedimiento administrativo, perjuicio específico al que en doctrina se denomina indefensión, esto es, la imposibilidad del interesado de obtener o ejercer los medios legales suficientes para su defensa en el procedimiento administrativo”. Jara (2004: 191).

73 Vergara (2013: 276).

que emita, siempre que con ello no se afectaren intereses de terceros”.⁷⁴ La otra posibilidad es la dispuesta en el artículo 56 del mismo texto legal, en referencia a los vicios que se adviertan en los actos administrativos de mero trámite que se han dictado durante la tramitación del procedimiento administrativo.⁷⁵

Finalmente, el tercer grado de irregularidad de los actos administrativos concierne a todos los demás vicios que no pertenecen a los grados anteriores y que se caracterizan por no ser invalidantes ni exigir ser subsanados. En palabras de Vergara, “en estos casos, el acto no es inválido, por lo que no cabe ni convalidarlo ni subsanarlo. No es necesario. De ahí que, en estos casos, cabe considerar a los actos con meros vicios formales no esenciales, como actos que subsisten; actos subsistentes; con validez, a pesar de sus vicios”.⁷⁶

7. Una especial referencia a la falta de motivación del acto administrativo como irregularidad invalidante

Los actos administrativos deben cumplir con una serie de requisitos para ser considerados válidos, conocidos frecuentemente como sus elementos constitutivos o condiciones de validez.⁷⁷ Como se expresó anteriormente, la carencia de alguno de estos elementos implica la existencia de algún vicio, el cual puede generar distintos grados de ilegalidad o irregularidad. Sobre este particular, la jurisprudencia y la doctrina nacional han desarrollado la denominada teoría general de los vicios de los actos administrativos, en la cual se reconocen al menos seis categorías susceptibles de generar su nulidad. Dichas categorías, en expresión de la Corte Suprema, corresponden:

74 Por ejemplo, dentro de las posibilidades de subsanación de un vicio reconocidas por la Contraloría General de la República, se encuentra el caso de la incompetencia jerárquica. Al respecto, dicho organismo ha señalado que, aun cuando no exista una previsión legal expresa, es posible subsanarla mediante la convalidación del acto, a través de una nueva declaración de voluntad realizada por el superior competente, en la que exprese que hace suyo el acto dictado por su funcionario. Dictamen 64.860, de 2016.

75 Artículo 56 de la Ley 19.880: “La autoridad correspondiente ordenará que se corrijan por la Administración o por el interesado, en su caso, los vicios que advierta en el procedimiento, fijando plazos para tal efecto”.

76 Vergara (2013: 278).

77 Bocanegra (2012: 79-80).

a la ausencia de investidura regular del órgano respectivo, a la incompetencia de éste, a la inexistencia de motivo legal o motivo invocado, a la existencia de vicios de forma y de procedimiento en la generación del acto, a la violación de la ley de fondo atinente a la materia y a la desviación de poder.⁷⁸

Sin embargo, esta obra no analiza cada uno de estos vicios, sino que se centra en uno de carácter formal que ha cobrado especial relevancia en la práctica judicial vinculada a las reclamaciones sectoriales; esto es, la falta de motivación como irregularidad formal e invalidante del acto administrativo.⁷⁹ Es así como, en primer término y como bien lo advierte Valdivia:

el motivo debe distinguirse de la motivación, con la cual guarda estrechas relaciones. Mientras el motivo es un elemento de fondo de los actos administrativos, la motivación es un requisito formal consistente en la expresión de los motivos. En la práctica, en los instrumentos que sirven de soporte a actos administrativos, la motivación suele ser identificada con la expresión “considerandos” (los “vistos”, por su parte, identifican las reglas legales en que se sustenta la decisión).⁸⁰

Seguidamente, como informa Bocanegra, aquello que se debe conocer a través de la motivación son “las razones de la adecuación del acto a la finalidad pública que lo justifica y, en caso de ejercicio de una potestad discrecional, las circunstancias que aconsejaron la opción por una determinada solución de entre las demás posibles”.⁸¹ Gómez, por su lado, agrega:

los actos administrativos pueden ser fundados o no fundados. La fundamentación es la expresión de los motivos de hecho y derecho que ha tenido en consideración la autoridad para emitir el acto administrativo. La fundamentación es garantía de transparencia de la actividad administrativa y del derecho a la defensa de los interesados en el procedimiento.⁸²

En este sentido, y como lo formula Valdivia, se debe deducir que:

La motivación tiene gran importancia en el Derecho Administrativo actual. Por de pronto, permite conocer la justificación del acto (el motivo) y,

78 Corte Suprema, rol 34277-2017, sentencia de 7 de marzo de 2018.

79 Sobre los demás vicios de los actos administrativos, véase el trabajo anterior de esta colección de Huepe et al. (2019: *passim*).

80 Valdivia (2018: 222).

81 Bocanegra (2012: 88).

82 Gómez (2024a: 26).

por tanto, facilita su control. La motivación también es una exigencia derivada de los principios de publicidad y transparencia, que son consustanciales al poder público: mediante el motivo la administración rinde cuenta de sus actos, esto es, de las razones por las que procede. En un régimen jurídico en que el poder es impersonal, la motivación tiene una importancia central para el respeto a la legalidad. Las decisiones públicas deben sustentarse en razones y no pueden justificarse únicamente en la posición de predominio que confieren los cargos públicos. Por otra parte, aunque todo acto deba tener un motivo, si la Administración está dispensada de dar cuenta de él, sus motivos pueden ser desde erróneos hasta inconfesables.⁸³

En cuanto al sustento normativo de la motivación en el ordenamiento jurídico chileno, cabe señalar que esta exigencia emana de la Constitución Política de la República, la cual, en su artículo 8, consagra los principios jurídicos de publicidad y transparencia de los actos del Estado.⁸⁴

Asimismo, pero con un grado de mayor especialización, este elemento formal de los actos administrativos se encuentra regulado en la Ley 19.880 que Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, la cual contiene diversos preceptos que consagran el deber de motivar los actos administrativos. Es así como, en palabras de Matthei y Rivadeneira:

el denominado “principio de motivación” fluye de las siguientes disposiciones del citado cuerpo legal: art. 8° —que consagra el principio conclusivo—, art. 11 inciso 2° —referido al principio de imparcialidad—, art. 16 —sobre el principio de transparencia— y art. 41 inciso 4° —norma que establece el contenido de la resolución final dictada en el procedimiento administrativo—. ⁸⁵

Respecto a los tipos de motivación de los actos administrativos, alguna doctrina ha identificado tres posibles clases: contextual, *in aliunde* y *ex post*. En este orden de ideas, Rocha sostiene que:

la motivación contextual, no presenta mayores dificultades, siendo aquella que se presenta en el propio texto del acto administrativo, es decir, en su

83 Valdivia (2018: 222-223).

84 Artículo 8 de la Constitución Política de la República: “(...) Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, solo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

85 Matthei y Rivadeneira (2022: 266).

mismo soporte material. Es aquella motivación que se encuentra establecida en el mismo documento que contiene al acto administrativo.⁸⁶

Por su parte, en lo referente a la motivación no contextual o *in aliunde*, el citado autor la define como:

aquella que aparece en un escrito distinto del acto al que supuestamente motiva. A diferencia de la motivación contextual, la *in aliunde* puede ser producto de un acto dictado exclusivamente con carácter accesorio al principal, o mediante otro procedimiento con vida autónoma, en cuyo caso resultará necesario dejar constancia de que la motivación se encuentra en otro procedimiento.⁸⁷

Ahora bien, aunque esta forma de motivación se percibe algo más compleja que la anterior, es menester evidenciar que se encuentra aceptada por nuestra legislación, concretamente, en el inciso sexto del artículo 41 de la Ley 19.880, el cual dispone que “las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada (...). La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma”.

No obstante, como agrega Rocha, si bien “el tenor literal del inciso permite concluir que resulta imprescindible la incorporación del texto del informe al acto administrativo principal, no basta una simple remisión del mismo, por más detallada que pudiera llegar a ser. (...)”.⁸⁸ De lo anterior, se deduce que, para que tal situación resulte legalmente admisible, la Administración Pública debe cumplir con una doble obligación:

En primer lugar, el acto administrativo principal (...) debe identificar expresamente los documentos e informes que le sirven de fundamento, sin que puedan generarse dudas en los interesados respecto a los antecedentes a los que se hace referencia. En segundo lugar, aquellos informes o dictámenes individualizados previamente en el acto principal, que han sido puestos en conocimiento de los interesados durante la tramitación del procedimiento o en la emisión, deben contener la motivación del acto administrativo principal, con todas las exigencias que ello conlleva; es decir, deben contener —o permitir entender de su lectura o estudio— una fundamentación razonable y coherente de las razones de hecho y derecho que tuvo en cuenta la Administración para dictar la resolución específica, siempre que sin ella su decisión pueda ser vista como arbitraria o ilegítima.⁸⁹

86 Rocha (2018: 99).

87 Rocha (2018: 99).

88 Rocha (2018: 101).

89 Rocha (2018: 101-102).

Referente a la motivación *ex post*, o motivación diferida, tal como lo define Rocha, “es aquella que se realiza una vez dictado el acto administrativo. En estos casos, la motivación no se encuentra en el soporte material de la resolución que justifica y respalda, sino que es proporcionada posteriormente por la Administración”.⁹⁰ En principio, esta clase de motivación resulta problemática, pues aquí ocurre que el acto administrativo inicialmente no contiene motivación alguna y, como resalta el mismo autor, “será en un momento posterior cuando la autoridad administrativa suministre el determinado discurso justificativo en que se sustente al acto que surge con posterioridad a la dictación del acto”.⁹¹

A nuestro juicio, en la medida en que el acto administrativo no afecte intereses de terceros —tal como lo prescribe el inciso cuarto del artículo 13 de la Ley 19.880—, no se percibe que sea un problema que la autoridad que dictó el acto original, con el propósito de subsanar, acompañe la debida motivación con posterioridad. En ese sentido, creemos que un aspecto que se debe considerar ineludiblemente es que el plazo para impugnar deberá siempre contarse desde que es comunicado el acto administrativo complementario.

Por su parte, la jurisprudencia chilena ha insistido en la relevancia de no minimizar este vicio por su carácter meramente formal. Ilustrativo es, en esta línea, el siguiente extracto:

Que no se encuentran discutidas las funciones y facultades del Consejo regional, en efecto, los actos administrativos deben provenir de un órgano de la Administración del Estado, como lo es en este caso, el Consejo regional de Magallanes, órgano que es competente para resolver estas cuestiones, pero no debemos olvidarnos que los actos administrativos deben cumplir con ciertos requisitos, entre otros, el de la motivación, es decir la expresión formal de antecedentes de hecho y derecho que sirvieron como base a la decisión. La motivación del acto es de la mayor importancia tratándose de los llamados actos discrecionales, que también están sometidos al principio de juridicidad (...).

Esta Corte estima que la resolución recurrida adolece de dicha motivación y se limita solo a transcribir normas que sustentan la competencia del órgano sin pronunciarse acerca del fondo de una manera esencial, no se trata de cubrir una mera formalidad, sino que entregar los fundamentos de hecho y derecho que dotan de validez al acto y que hace posible el control judicial del mismo, del examen de dicha resolución no se señalan cuáles son las circunstancias materiales o fácticas que anteceden y justifican la dictación de la

90 Rocha (2018: 102).

91 Rocha (2018: 102).

Resolución en referencia, esto es, la motivación de hecho de esa resolución administrativa. En dicha Resolución no se menciona ningún hecho o acto que justifique tal decisión. El acto dictado carece de todo fundamento fáctico. Así, entonces, la autoridad que dictó el acto administrativo confunde una potestad jurídica discrecional con una mera arbitrariedad, pues se ha prescindido de la exigencia de que el acto administrativo sea fundado como lo establece la calificación universal de la doctrina y como se deduce así también de la ley (...).

Que un acto u omisión es arbitrario cuando carece de fundamento suficiente, es decir, de sustentación lógica, o es inicuo, antojadizo despótico, o sea, cuando no existe razón que lo fundamente y quien actúa lo hace por mero capricho. El acto u omisión será ilegal cuando no reúne los requisitos legales o cuando no se atiene estrictamente a la norma. Es necesario destacar que la motivación de los actos administrativos pone a la administración en la necesidad de invocar los hechos en que se sustente su obrar, para luego en su revisión precisar, tanto su existencia, como la coincidencia con los presupuestos legales que le permiten actuar, hechos que no se han establecido en autos, configurando tal situación, arbitrariedad por falta de fundamento. Lo no motivado es ya, por este solo hecho, arbitrario”.⁹²

En cuanto a los actos administrativos que, de acuerdo con la Ley 19.880, nunca deben carecer de motivación, siguiendo a Gómez, estos son los siguientes:

i) el acto terminal (artículo 41 inciso cuarto); ii) los actos de trámite que pongan término al procedimiento (artículo 14 inciso final); iii) los actos de trámite que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio (artículo 11 inciso segundo); iv) los actos que resuelvan recursos administra-

92 Corte de Apelaciones de Punta Arenas, rol 316-2025, 20 de julio de 2025. (Confirmada por la Corte Suprema, rol 30316-2025, 1 de septiembre de 2025). En el mismo sentido, la Corte Suprema ha señalado que: “resulta de la atenta lectura del decreto impugnado, que éste pormenoriza los antecedentes fácticos que lo fundamentan, los que permiten comprender la entidad y naturaleza de las objeciones representadas por la autoridad para la renovación del permiso en cuestión. (...) Que, por tanto, tal como acertadamente viene resuelto, no se verifica la concurrencia de una ilegalidad como la denunciada, por cuanto el pronunciamiento impugnado satisface la exigencia de motivación suficiente que demandan los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, al explicitar en su texto razones objetivas, de manera comprensible, comprobable y coherente con los demás antecedentes tenidos a la vista para resolver”. Corte Suprema, rol 53590-2024, 27 de diciembre de 2024.

tivos (artículo 11 inciso segundo); y v) los que dispongan la adopción de medidas provisionales (artículo 32 LBPA).⁹³

En resumidas cuentas, la motivación de los actos administrativos no constituye una mera formalidad, sino que representa un elemento esencial del Estado de Derecho, en cuanto permite hacer efectivo el control judicial sobre la actuación administrativa, asegurando que los ciudadanos puedan conocer y comprender las razones jurídicas y fácticas que justifican que se opte por una decisión y no otra.

8. La declaración de nulidad o invalidez de los actos administrativos y sus efectos

El Derecho ampara a los actos jurídicos que respetan las normas que establecen su forma de producción y determinan su contenido. Por el contrario, si un determinado acto no las cumple, este deviene ilegal y no debe producir efectos. A este respecto, Rebollo señala que:

el mismo ordenamiento establece distintas consecuencias ante los actos administrativos ilícitos: puede que establezca que la Administración deba indemnizar a quien haya sufrido daños por el acto viciado; o que prevea la responsabilidad disciplinaria o hasta penal de la autoridad o funcionario que ha llevado a incurrir en el vicio... Pero, entre otras cosas, y es lo que aquí nos interesa, puede prever su invalidez; esto es, privar al acto administrativo de su fuerza jurídica normal.⁹⁴

Sin embargo, tal desenlace no es automático, pues el legislador, fundado en razones coherentes con la efectividad del Derecho y del interés general que la Administración Pública debe resguardar, presume la validez de los actos administrativos y les otorga ejecutividad.⁹⁵

Esta situación implica una ficción jurídica relevante para la comprensión del asunto; esto es, que la producción de los efectos jurídicos creados por los actos administrativos, aunque ilegales, ocurre de manera inmediata desde que tales actos entran en vigencia.⁹⁶ A partir de lo expuesto, en razón de lo señalado, surge una anomalía en el ordenamiento

93 Gómez (2024a: 26).

94 Rebollo (2019: 97).

95 La ejecutividad suele conceptualizarse como la aptitud de los actos administrativos para producir efectos jurídicos desde el mismo instante en que se dictan. Gamero y Fernández (2009: 435).

96 Artículo 3 de la Ley 19.880.

jurídico, consistente en la disociación entre la validez del acto y su eficacia. De este modo, resulta que se generan efectos jurídicos no conformes a Derecho y, por muy graves y evidentes que sean las irregularidades, tales actos administrativos deberán ser acatados, hasta que exista una declaración de nulidad o invalidez por parte de un órgano judicial o administrativo competente que ordene su suspensión o nulidad.⁹⁷

En este orden de ideas, la declaración de nulidad o invalidez de un acto administrativo, en expresión de Cano, debe entenderse como la “calificación jurídica que alude a la disconformidad entre un acto y el esquema para él previsto por el ordenamiento”.⁹⁸ Pero los efectos o secuelas de esta declaración son varios, según el mismo autor postula:

De partida, se produce la concreta destrucción de la presunción de validez y, junto con ella, desaparece el sustento legal de los efectos jurídicos creados por el acto anulado. De ahí que, como agrega Cano, “cuando un órgano competente para ello declara que el acto es inválido, el contenido del acto no debe ser, el acto pierde su fuerza vinculante y, por tanto, cesa *pro futuro* la obligación de darle cumplimiento y se deben eliminar los efectos que haya producido”.⁹⁹

En otras palabras, una consecuencia de la declaración de invalidez es la ineficacia del acto administrativo anulado. Así, siguiendo nuevamente a Cano:

puede decirse, por ello, que la ineficacia jurídica es un *posterius* que es preciso declarar y no es más que una forma abreviada de señalar que las consecuencias jurídicas del acto declarado formalmente inválido no merecen amparo o protección y han de desaparecer restableciendo así la legalidad vulnerada como forma de tutela de los intereses afectados. (...) La declaración de invalidez anulando el acto conlleva la obligación de hacer desaparecer los efectos jurídicos producidos por el acto.¹⁰⁰

Con todo, en la práctica la cuestión dista de ser sencilla, toda vez que surgen inevitablemente interrogantes que el juez debe resolver. Cabe plantear, por ejemplo, si los efectos de la declaración de nulidad de los actos administrativos han de producirse *ex nunc* o *ex tunc*. Del mismo

97 Conforme al inciso final del artículo 3 de la Ley 19.880, ello también puede disponerse mediante una orden de suspensión de los efectos jurídicos del acto, hasta que se resuelva en definitiva la cuestión relativa a su validez.

98 Cano (2005: 19).

99 Cano (2017: 22).

100 Cano (2017: 24).

modo, en el evento de que el acto impugnado hubiere denegado algo a lo que el interesado tenía derecho, el juez debe limitarse a anularlo y reconocer directamente tal derecho; o, por el contrario, corresponde condenar a la Administración Pública a dictar un nuevo acto que lo reconozca, o incluso ordenar que vuelva a conocer del asunto. Finalmente, si, una vez materializados los efectos jurídicos del acto inválido, el órgano jurisdiccional es competente para disponer el restablecimiento de las cosas al estado anterior, pudiendo ordenar, por ejemplo, la restitución de lo indebidamente percibido, la demolición de lo construido o el retiro de una instalación u obra declarada ilegal.

Esta problemática dista de ser simple, sobre todo en el ordenamiento jurídico chileno, en cuyo seno no existe un desarrollo normativo general bien logrado que entregue a los jueces parámetros claros y concluyentes, dejando márgenes muy amplios de deliberación. Quizás, entre las reglas más claras en el Derecho Administrativo chileno sobre esta materia, se encuentran las normas sobre la anulación del nombramiento de un funcionario inhábil previstas en el artículo 63 de la Ley 18.575, en las cuales se deja expresamente señalado que los efectos de la declaración de nulidad son *ex nunc*. También está el caso contemplado en el artículo 12 de la Ley 19.880, que se refiere a la autoridad o funcionario público que no se abstiene de intervenir en la tramitación o resolución de asuntos que son de su competencia cuando le afecta una causal de abstención, y en el que se dispone que tal irregularidad no afectará necesariamente la validez del acto administrativo dictado. Pero, en la gran mayoría de los casos, el legislador chileno se limita a enunciar muy brevemente y con las más variadas expresiones que el afectado por una decisión administrativa ilegal podrá reclamar ante un determinado tribunal para que la declare nula, inválida o contraria a Derecho, o simplemente la deje sin efecto.

Con todo, cabe recordar que la declaración de nulidad de un determinado acto administrativo únicamente procederá respecto de vicios graves y esenciales, ya que, tratándose de irregularidades irrelevantes, es posible emplear los principios de trascendencia y conservación establecidos intrínsecamente en el artículo 13 de la Ley 19.880.¹⁰¹

Estos principios jurídicos operan mediante diversas técnicas, tales como la transmisibilidad, la convalidación o la conservación, las cuales —si es que la gravedad del vicio lo permite— juegan en favor del mante-

101 Gómez (2024a: 56 y 74).

nimiento de las actuaciones administrativas. Efectivamente, en primer lugar, la transmisibilidad, como bien lo explica Cosculluela:

limita los efectos de la nulidad o anulabilidad a los actos en que el vicio exista, pero no a los sucesivos que se produzcan en el mismo procedimiento, que sean independientes del mismo; si la anulabilidad o nulidad es parcial, no afecta a las demás partes del acto no viciadas, salvo que sean de tal importancia que sin ella el acto no se hubiere dictado». ¹⁰² Esto implica que la autoridad administrativa podrá convalidar los actos o partes viciadas mediante su subsanación. A su vez, en palabras de Bermúdez, «la convalidación se refiere a la verificación de un hecho jurídico o de una declaración administrativa en cuya virtud el acto anulable adquiere plena validez». ¹⁰³

Un evento frecuente de convalidación, por ejemplo, es el caso de vicios de competencia jerárquica, en el cual un acto dictado por un funcionario subordinado incompetente es ratificado por el superior que sí era competente. ¹⁰⁴

102 Cosculluela (2022: 407).

103 Bermúdez (2011: 135).

104 Sobre este particular, resulta ilustrativo el siguiente dictamen: “(...) según lo prescrito en el artículo 1º, N° 22, del decreto N° 19, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, se delegó a los secretarios de Estado la facultad de suscribir, bajo la fórmula “Por Orden del Presidente de la República”, los decretos supremos relativos al establecimiento o modificación del orden de subrogación en los cargos de exclusiva confianza, con la sola excepción de los ministros de Estado. En este contexto, mediante el decreto exento N° 1.435, del 17 de noviembre de 2015, del MINEDUC, se estableció el orden de subrogación del puesto en análisis, designándose al efecto a doña Amalia Cornejo Bustamante y a don Marcelo Araya Rojas. Sin embargo, a través de la resolución exenta N° 2.448, del 2 de diciembre de 2015, de la JUNAEB, el Secretario General dispuso el orden de subrogación de su puesto, designándose a los Directores Regionales Metropolitano y de Valparaíso como sus subrogantes, el segundo en defecto del primero. Más tarde el MINEDUC, por medio de su decreto exento N° 280, del 19 de abril de 2016, en conocimiento de lo anterior, procedió a modificar el orden de subrogación determinado por su decreto exento N° 1.435, estableciéndose como subrogantes a los señores Fernando Pérez Barrera y Marcelo Góngora Carvajal, quienes ejercían los cargos señalados por la recién citada resolución de la JUNAEB. Asimismo, se declararon ajustadas a derecho todas las actuaciones realizadas por aquellos en calidad de subrogantes, entre el 2 de diciembre de 2015 y la fecha de ese acto administrativo. Por ello, si bien la antedicha resolución exenta N° 349 de la JUNAEB —que aprobó el informe de evaluación, el informe final de la comisión evaluadora y adjudicó la licitación N° 85-77-LR15 a la empresa

Finalmente, siguiendo nuevamente a Cosculluela, “la conservación debe declararla el órgano que declare la nulidad del acto viciado, para aquellos actos y trámites que sean independientes del acto viciado, y cuyo contenido sería el mismo de no haber incurrido la resolución en vicio determinante de la anulación por otras causas”.¹⁰⁵

9. Ejercicios de aplicación práctica: preguntas, casos y respuestas

1. ¿Qué caracteriza esencialmente al contencioso-administrativo por motivos de ilegalidad?

Respuesta:

Que su finalidad principal es el control de la juridicidad o validez de los actos administrativos, habilitando al juez para declarar su nulidad o invalidez cuando contravienen el ordenamiento jurídico.

2. ¿Qué diferencia existe entre reclamaciones de ilegalidad y acciones de plena jurisdicción?

Respuesta:

Las reclamaciones de ilegalidad buscan la nulidad o invalidez del acto administrativo (pretensión objetiva), mientras que las acciones de plena jurisdicción, persiguen el restablecimiento de un derecho subjetivo o la indemnización de perjuicios (pretensión patrimonial).

“Productora de Tarjetas de Identificación e Mach Card Limitada” para prestar los servicios que en ella se indican— fue suscrita por quien a dicha época asumió como subrogante del Secretario General en virtud de una ordenación irregular, tal vicio fue subsanado por el MINEDUC. En este sentido, conviene recordar que el artículo 13, inciso final, de la Ley N° 19.880, preceptúa que “La Administración podrá subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que con ello no se afectaren intereses de terceros”. En consecuencia, cabe concluir que si bien el Secretario General subrogante de la JUNAEB que adjudicó la licitación en cuestión no poseía las potestades para aquello, al haber asumido esas funciones mediante un orden de subrogación irregular, dicha circunstancia no invalidó la aludida actuación, pues el mencionado decreto exento N° 280, del MINEDUC, convalidó lo realizado por aquél (...). Contraloría General de la República, dictamen 64.860, de 2016.

105 Cosculluela (2022: 407).

3. ¿Qué se entiende por vías generales y vías especiales de control contencioso-administrativo?

Respuesta:

Las vías generales son aquellas no previstas expresamente para actos específicos (como la acción de nulidad de Derecho Público), mientras que las vías especiales, son reclamaciones sectoriales reguladas por leyes sectoriales que individualizan el acto impugnado, el procedimiento y el tribunal competente.

4. ¿Cuál es la diferencia entre recursos administrativos y acciones contencioso-administrativas?

Respuesta:

Los recursos administrativos, se interponen ante la propia Administración para que revise su actuación, mientras que las acciones contencioso-administrativas, se ejercen ante tribunales para obtener control jurisdiccional y tutela judicial efectiva.

5. ¿Qué se entiende por principio de trascendencia en materia de nulidad administrativa?

Respuesta:

Que no toda ilegalidad genera nulidad; el vicio debe ser grave, esencial y causar perjuicio, conforme al principio «no hay nulidad sin perjuicio».

6. ¿Qué modalidades de relación existen entre recursos administrativos y reclamaciones judiciales?

Respuesta:

Reclamación judicial directa sin recurso previo;

Recurso administrativo potestativo seguido de reclamación judicial;

o

Agotamiento obligatorio de la vía administrativa antes de acceder a la jurisdicción.

7. Caso: Un particular impugna judicialmente un acto administrativo alegando que es inconveniente para el interés público. Pregunta: ¿Es procedente una reclamación de ilegalidad en este caso?

Respuesta:

No. La inconveniencia o inoportunidad se vincula al mérito del acto, no a su legalidad. La vía correcta sería la revocación administrativa, que corresponde exclusivamente a la Administración, no al juez.

8. Caso: Un acto administrativo carece de motivación, pero sus fundamentos aparecen en un informe técnico no incorporado al acto.

Pregunta: ¿Existe vicio invalidante?

Respuesta:

Sí, salvo que el informe haya sido debidamente incorporado o identificado conforme al artículo 41 inciso sexto de la Ley 19.880. La falta de motivación formal impide el control judicial y constituye una irregularidad formal invalidante.

9. Caso: Un órgano administrativo dicta una resolución que ordena la paralización inmediata de una actividad económica, impone multas y fija medidas correctivas. La empresa afectada interpone el reclamo judicial especial correspondiente, alegando que dichas actuaciones incurren en una ilegalidad grave. Paralelamente solicita la suspensión de los efectos del acto mientras se resuelve el juicio. Por su parte, la autoridad sostiene que el acto administrativo goza de presunción de legalidad, produce efectos inmediatos y el reclamo no tiene efecto suspensivo. Problemas jurídicos:

1. ¿La mera interposición del reclamo suspende los efectos del acto?
2. ¿Puede el tribunal decretar medidas cautelares?
3. ¿Cómo se relaciona la presunción de validez con la tutela judicial efectiva?

Respuesta:

Los actos administrativos producen efectos desde su dictación, salvo disposición legal en contrario. Ello deriva de la presunción de validez, que constituye una manifestación de la autotutela declarativa de la Administración Pública. Por tanto, la regla general es que la mera interposición de una impugnación no suspende la ejecutividad del acto. No obstante, los tribunales de justicia pueden adoptar medidas cautelares y suspender los efectos del acto, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 19.880 y en ejercicio de sus potestades jurisdiccionales generales, acogiendo la solicitud de los reclamantes cuando concurren los requisitos cautelares correspondientes, por ejemplo, cuando ello sea necesario para evitar perjuicios irreparables.

Capítulo 2

Algunos procedimientos contencioso-administrativos en ámbitos específicos

En esta segunda parte se examina una selección de reclamaciones contencioso-administrativas previstas en el ordenamiento jurídico sectorial chileno. Los ámbitos elegidos son: (1) los reclamos de ilegalidad en materia de actos administrativos municipales previstos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones; (2) el reclamo de ilegalidad sobre los actos administrativos de la Dirección General de Aguas; (3) el reclamo de ilegalidad respecto de actos administrativos de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles; (4) el reclamo de ilegalidad en lo que concierne a los actos administrativos de la Superintendencia de Educación; (5) los reclamos de ilegalidad de los actos administrativos del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y de la Subsecretaría de Telecomunicaciones; y (6) los reclamos de ilegalidad de los actos administrativos del Consejo Nacional de Televisión.

La elección de estas reclamaciones contencioso-administrativas se explica, por una parte, por el escaso tratamiento que han recibido en la doctrina y, por otra, constituyen medios jurídicos fundamentales para la tutela de los derechos e intereses de las personas en sectores económicos regulados de significativa relevancia en la actualidad que deben ser analizados. Con ello se busca que esta obra sea un aporte que contribuya en el estudio de las mismas.

1. Reclamos de ilegalidad en contra de actos administrativos municipales previstos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones

En materia de impugnación de actos administrativos municipales por motivos de ilegalidad, se puede aseverar que, en el ordenamiento jurídico chileno, existe una variedad de reclamaciones judiciales que el legislador ha agrupado, generalmente, en razón de cuál es la autoridad o el órgano que dicta el acto administrativo municipal, así como de su contenido. Asimismo, en su mayoría se trata de acciones jurisdiccionales

les que requieren para la validez de su ejercicio que el interesado agote previamente la vía administrativa prevista para tal efecto.

En dicho contexto, en primer lugar, se encuentra el reclamo de ilegalidad municipal previsto en el artículo 151 de la Ley 18.695.¹⁰⁶ Sin embargo, para efectos de este apartado, basta señalar que este contencioso-administrativo constituye una acción de nulidad circunscrita al ámbito de las actuaciones de las municipalidades,¹⁰⁷ a la cual un sector de la doctrina ha reconocido como una vía de impugnación con un cierto carácter general, pues se consideraba posible ejercerla para obtener la declaración de invalidez o nulidad de cualquier acto administrativo, dictado por alguna autoridad o funcionario integrante de una municipalidad.¹⁰⁸

No obstante, es menester destacar que, junto al aludido reclamo general de ilegalidad municipal, coexisten otras reclamaciones en materia de asuntos municipales que se encuentran previstas en otras leyes y que poseen contornos más delimitados. Este es el caso de las reclamaciones de ilegalidad en contra de actos administrativos municipales contenidas en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, respecto de las cuales se profundizará a continuación. Con todo, es preciso de manera

106 Artículo 151 de la Ley 18.695. “Los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad se sujetarán a las reglas siguientes:

a) Cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones, o desde el requerimiento de las omisiones;

b) El mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de funcionarios, que estimen ilegales, dentro del plazo señalado en la letra anterior, contado desde la notificación administrativa de la resolución reclamada o desde el requerimiento, en el caso de las omisiones;

c) Se considerará rechazado el reclamo si el alcalde no se pronunciare dentro del término de quince días, contado desde la fecha de su recepción en la municipalidad;

d) Rechazado el reclamo en la forma señalada en la letra anterior o por resolución fundada del alcalde, el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de quince días, ante la corte de apelaciones respectiva (...).”

107 En todos los demás aspectos, véase el trabajo de Ponce de León (2018: 106-111).

108 Cfr. Valenzuela (1991-1992: 105).

preliminar señalar que deben concebirse como las vías más adecuadas para impugnar los actos administrativos descritos en dicha legislación.

Efectivamente, hasta antes de la dictación de la Ley 21.718 —publicada el 29 de noviembre de 2024— se podía sostener que existía cierto margen de discusión respecto a si era acertado o no ejercer el reclamo municipal en vez de las reclamaciones urbanísticas, recordando —como bien lo evidencia Morales¹⁰⁹— que el criterio de la Corte Suprema se inclinaba por las segundas.¹¹⁰ En la actualidad, debe entenderse resuelta esta discusión, pues el legislador también se inclinó por el criterio jurisprudencial e hizo una modificación en el artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, mediante la incorporación del siguiente inciso final:

Los reclamos que se interpongan contra las resoluciones que emita la unidad encargada de obras municipales, en el ejercicio de las funciones descritas en la letra a) del inciso primero del artículo 24 de la presente ley deberán ajustarse a las reglas que disponga la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

En este orden de ideas, las acciones contencioso-administrativas sectoriales que se analizan son: a) el reclamo de los artículos 12, 118 bis y 118 ter de la Ley General de Urbanismo y Construcciones para impugnar las resoluciones dictadas por el Director de Obras Municipales; b) el reclamo de los artículos 152, 154 y 155 de la citada legislación para dejar sin efecto una orden de demolición dispuesta por el alcalde; y c) el reclamo del artículo 157 del mismo cuerpo legal en contra de una orden de demolición emitida por el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

a) Reclamo de los artículos 12, 118 bis y 118 ter de la Ley General de Urbanismo y Construcciones

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, los actos municipales que pueden ser objeto de esta vía de impugnación son, en general, cualquier acto administrativo dictado por el Director de Obras Municipales¹¹¹ y que se consideren contrarios a al-

109 Morales (2018: 53).

110 Véase, por ejemplo, sentencia de la Corte Suprema, rol 6120-2009, 11 de mayo de 2012.

111 Los Directores de Obras Municipales, en virtud de las atribuciones administrativas desconcentradas previstas, entre otras normas, en el artículo 24 de la

guna disposición legal o administrativa sobre construcción o urbanización y, básicamente, cuando rechazan ilegalmente la solicitud de algún permiso de construcción.¹¹² Esta reflexión se deduce tanto del artículo 12 como del artículo 118 bis del mismo cuerpo legal, que se refieren a las resoluciones del Director de Obras Municipales sin hacer mayores distinciones sobre los tipos de decisiones ejecutivas que emita.

Asimismo, según lo señalado en el artículo 116 bis f del citado cuerpo legal, debe entenderse incluida dentro de esta categoría de actos impugnables la resolución del Director de Obras Municipales que deniegan algún permiso para instalar torres de soportes de antenas y sistemas radiantes de transmisión de telecomunicaciones.

Luego, cabe destacar que este contencioso-administrativo tiene dos fases. La primera, de naturaleza administrativa, consiste en un recurso administrativo que tiene un carácter previo y forzoso; en el caso que el particular interesado pretende ejercer la segunda fase —es decir, la vía jurisdiccional que proporciona la Ley General de Urbanismo y Construcciones—, deberá necesariamente agotar la vía administrativa.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 118 bis de la citada legislación, la fase administrativa se inicia con la presentación de un “reclamo”, el que en rigor constituye un recurso administrativo de alza impropia, pues supone plantear la pretensión impugnatoria ante un órgano de una institución administrativa distinta al municipio, la cual corresponde a la Secretaría Regional Ministerial correspondiente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Ahora bien, este recurso administrativo puede ser presentado por cualquier particular interesado, en cuyo caso deberá acreditarse dicha calidad de conformidad con el artículo 21 de la Ley 19.880, o por el propietario del predio respecto del cual se solicitó el permiso.

Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, son los órganos municipales competentes para otorgar o rechazar los diversos permisos de construcción que los administrados solicitan a las municipalidades.

112 Artículo 12 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones: “La Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo resolverá las reclamaciones interpuestas por particulares interesados en contra de las resoluciones dictadas por el Director de Obras Municipales y de los rechazos señalados en el inciso tercero del artículo 118, por contravenir las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre construcción y urbanización contenidas en esta ley, su Ordenanza General o los instrumentos de planificación territorial, o normas técnicas de aplicación obligatoria”.

El plazo para dicha presentación, según lo dispone el antedicho artículo 118 bis, es de treinta días, los que deben entenderse como días corridos conforme a la regla contenida en el artículo 190 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones,¹¹³ contados desde la fecha de la comunicación de la resolución desfavorable o de la presentación en que se hace valer el silencio negativo, según corresponda.

La fase administrativa culmina con una resolución fundada dictada por la Secretaría Regional Ministerial respectiva. De acuerdo con el precepto legal en comento, en caso de acogerse el recurso administrativo interpuesto, dicho órgano podrá dejar sin efecto, total o parcialmente, la resolución impugnada y ordenar su reemplazo, enmienda o la adopción de las medidas que correspondan para restablecer el cumplimiento de las normas infringidas. Por otro lado, tratándose específicamente de los rechazos señalados en el inciso tercero del artículo 118 del citado cuerpo legal, es decir, cuando por aplicación del silencio negativo se entiende denegada por parte del Director de Obras Municipales la solicitud de un permiso de construcción, si la mencionada Secretaría verifica que el proyecto respectivo cumple con lo señalado en el inciso sexto del artículo 116 de la misma Ley,¹¹⁴ declarará que el permiso requerido debió concederse y ordenará al órgano municipal otorgarlo sin más trámite, previo pago de los derechos municipales reducidos en el 50%.

Por el contrario, si el recurso administrativo interpuesto es rechazado por la Secretaría Regional Ministerial se abre la posibilidad de iniciar la fase jurisdiccional.

113 Artículo 190 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones: “Los plazos de días contenidos en esta ley, en que no se indique expresamente que se trata de plazos de días hábiles, son de días corridos. Con todo, siempre que el último día de un plazo contemplado en esta ley sea inhábil se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente”.

114 Artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones: “El Director de Obras Municipales concederá el permiso o la autorización requerida previo pago de los derechos que procedan (...) si de la revisión de los antecedentes acompañados a la solicitud verifica lo siguiente: a) Que los proyectos cumplen con las normas urbanísticas y las condiciones necesarias para aplicarlas, vigentes a la fecha de presentación de la solicitud. b) Que se han acompañado aquellos antecedentes exigidos para conceder el permiso o autorización que acreditan el cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias distintas de las indicadas en la letra a) precedente, vigentes a la fecha de presentación de la solicitud. Para estos efectos, el Director de Obras Municipales solo deberá verificar que se acompañan los antecedentes exigidos para cada tipo de solicitud y que aquellos corresponden al proyecto respectivo (...)”.

Esta segunda etapa está regulada en el artículo 118 ter de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el cual dispone que el particular interesado tiene un plazo de quince días hábiles, contados desde la notificación de la resolución que rechazó el recurso administrativo, para presentar su acción ante la Corte de Apelaciones respectiva.

En este punto, es menester destacar que la citada norma expresa textualmente que “se entenderá que son inhábiles los días sábados, domingos y festivos”. Por tanto, se trata de un plazo judicial excepcional, por cuanto contradice la regla general de los artículos 59 y 66 del Código de Procedimiento Civil, según los cuales, en los plazos procesales, no se consideran en el cómputo sino los días feriados, esto es, los domingos y festivos.

Posteriormente, el artículo 118 ter de la citada legislación establece que la Corte de Apelaciones deberá examinar en cuenta si la acción jurisdiccional ha sido presentada oportunamente y si cumple con las exigencias previstas en su inciso tercero.¹¹⁵ Si no cumple con aquello, dicho tribunal deberá declararla inadmisibile por resolución fundada; decisión que es susceptible de ser impugnada mediante un recurso de reposición ante el mismo tribunal, y el que deberá presentarse dentro del tercer día —entendiendo que son de corridos conforme al artículo 190 del mismo cuerpo legal—. Asimismo, en subsidio de la reposición, procederá la apelación ante la Corte Suprema, recurso judicial que será resuelto en cuenta.

En cambio, si la acción es acogida a trámite, el artículo 118 ter LGUC dispone que el procedimiento judicial será el siguiente:

La Corte dará traslado a la Secretaría Regional Ministerial y a todos los interesados que intervinieron en el procedimiento administrativo y que puedan resultar afectados por la sentencia definitiva, por el término de diez días (entendiendo que son de corridos en aplicación del artículo 190 LGUC) para que remitan su informe. Asimismo, podrá solicitar a la División de Desarrollo Urbano que informe, dentro de su ámbito de competencia. Además, podrá dictar orden de no innovar cuando la ejecución del acto impugnado produzca un daño irreparable al recurrente. Vencido el plazo señalado en el inciso anterior, la Corte continuará el procedimiento y podrá abrir un

115 Artículo 118 ter de la Ley General de Urbanismo y Construcciones: “El escrito deberá indicar, con precisión, al menos, la calidad de interesado que motiva su presentación; el acto que se reclama; la norma legal, reglamentaria o del instrumento de planificación territorial que se estima infringida; la forma en que se ha producido la infracción, y las peticiones concretas que se formulan”.

término de prueba, si lo estima necesario, que se regirá por las reglas de los incidentes que contempla el Código de Procedimiento Civil.

Vencido el término de prueba, se remitirán los autos al Fiscal Judicial para su informe y, a continuación, se ordenará traer los autos en relación. La vista de esta causa gozará de preferencia.

En caso de dar lugar al reclamo, la sentencia de la Corte dejará sin efecto, total o parcialmente, el acto impugnado; ordenará la dictación de la resolución que corresponda, y dispondrá el envío de los antecedentes al Ministerio Público, cuando estime que la infracción puede ser constitutiva de delito.

Contra la sentencia que resuelve el reclamo solo procederán los recursos de casación en la forma y en el fondo. Dichos recursos deberán interponerse dentro del plazo de diez días hábiles (esto es, sin contar los días sábados, domingos y festivos, según lo dispuesto en el citado artículo 118 ter), contado desde la notificación de la sentencia”.¹¹⁶

b) Reclamo de los artículos 152, 154 y 155 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones

Este segundo contencioso-administrativo en materia municipal previsto en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, corresponde a una vía de reclamación de ilegalidad cuyo ámbito de aplicación se encuentra ceñido únicamente a la impugnación de determinadas actuaciones municipales; a saber, aquellas “resoluciones” dictadas por el alcalde que ordenen la demolición, total o parcial, de algún inmueble, ya sea: (i) cuando las obras construidas incurran en las causales contempladas en el artículo 148 de la citada legislación¹¹⁷ o (ii) cuando estas obras amenacen ruina o, por el mal estado de ciertas partes de estas, puedan originar la caída de materiales o elementos de la construcción.

¹¹⁶ Los paréntesis no son originales.

¹¹⁷ Artículo 148 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones: “El Alcalde, a petición del Director de Obras, podrá ordenar la demolición, total o parcial, a costa del propietario, de cualquiera obra en los siguientes casos:

1.- Obras que se ejecuten en disconformidad con las disposiciones de la presente ley, su Ordenanza General u Ordenanza Local Respectiva.

2.- Obras que se ejecuten fuera de la línea de cierre o en bienes de uso público, sin la autorización correspondiente.

3.- Obras que no ofrezcan las debidas garantías de salubridad y seguridad, o que amenacen ruina.

4.- Obras ejecutadas de conformidad a las autorizaciones señaladas en los artículos 121°, 122° y 123°, que no se hubieren demolido al vencimiento de los plazos estipulados”.

En primer lugar, se debe precisar que, aun cuando la Ley General de Urbanismo y Construcciones exprese que se trata de “resoluciones”, como bien afirma Gómez, “en realidad consisten en decretos alcaldicios”.¹¹⁸

En segundo lugar, este contencioso-administrativo, a diferencia del anterior, no contempla una fase administrativa forzosa, sino una fase voluntaria o potestativa, pues la citada legislación faculta al propietario del bien inmueble a optar entre interponer un recurso administrativo de reposición ante el mismo alcalde, previo a la reclamación jurisdiccional, o ejercer esta última inmediatamente.

En efecto, si el interesado elige presentar en primer lugar el recurso administrativo de reposición, en su artículo 152 del mismo cuerpo legal mencionado anteriormente, señala que este podrá solicitar que se proceda, a su costa, a una nueva revisión de la obra por el Director de Obras Municipales, asesorado por el ingeniero o arquitecto que el mismo solicitante designe.

En cuanto al plazo para interponer el aludido recurso de reposición, no existe un plazo expreso en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, sino que habrá que determinarlo, ya que el artículo 152 dispone que será el periodo de tiempo que media entre la fecha de la notificación o de la publicación del último aviso y la fecha que se exprese en el decreto alcaldicio para la ejecución de la demolición.

En caso de que el alcalde rechace el recurso de reposición, o si el interesado no interpone dicho recurso, el artículo 154 de la citada legislación, establece que el interesado tendrá el plazo de diez días hábiles¹¹⁹ para ejercer la acción ante la justicia ordinaria competente, este es —según el artículo 155 del mismo cuerpo legal— ante el Juzgado de Letras de Mayor Cuantía en lo Civil del departamento en que estuviere situado el inmueble, y la sustanciación de tal contencioso-administrativo se someterá a los trámites del juicio sumario.

118 Gómez (2024b: 150).

119 Respecto de la naturaleza de este plazo, la respuesta es dudosa, pues el texto legal presenta cierta ambigüedad y no deja claro si la regla del artículo 118 ter LGUC —que establece que son días inhábiles los sábados, domingos y festivos— es aplicable únicamente a la acción prevista en dicho precepto o si resulta aplicable a todas las demás acciones contempladas en la LGUC.

c) Reclamo del artículo 157 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones

Si bien el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo no es una autoridad municipal, es menester indicar que este posee atribuciones relevantes en materias vinculadas a las municipalidades. En dicho sentido, tratándose de obras construidas en bienes inmuebles que se ejecuten en contravención a los planes reguladores o cuando no se haya obtenido el correspondiente permiso municipal, de acuerdo con el artículo 157 Ley General de Urbanismo y Construcciones, le corresponde dictar a él —y no al alcalde— la orden de paralización y demolición de tales obras, previo informe y requerimiento del Director de Obras Municipales respectivo.

En este caso, la mencionada norma dispone que el interesado que se considere afectado deberá interponer en contra de la resolución que ordena tal demolición una reclamación ante la justicia ordinaria dentro del plazo de diez días hábiles,¹²⁰ a contar desde la fecha de notificación de la resolución, y bajo las reglas procesales señaladas en el artículo 155 de la citada legislación.

Es decir, la reclamación debe ser presentada ante el Juzgado de Letras de turno de Mayor Cuantía en Lo Civil y el procedimiento está regido por las reglas del juicio sumario. De este modo, como advierte y critica Gómez, en este supuesto el legislador excluye “el procedimiento administrativo previo y la posibilidad de formular recursos en sede administrativa”,¹²¹ lo cual, según la citada autora no estaría acorde ni con las garantías procedimentales ni con las disposiciones de la Ley 19.880.¹²²

Por otro lado, un aspecto medular del asunto controvertido que debe tenerse en consideración es la determinación de la correcta aplicación del principio de proporcionalidad de la decisión administrativa que ordena una demolición. Pues, como agrega Gómez:

aun cuando la autoridad se encuentre habilitada para decretar la demolición, debe antes ponderar si es posible dar lugar a ella o si es factible la regularización. Se trata de una decisión que debe considerar a la demolición como una medida de *ultima ratio* o subsidiaria, la que procederá so-

120 Se reitera la observación efectuada en la anterior nota a pie de página.

121 Gómez (2024b: 156).

122 Gómez (2024b: 156-157).

lamente si no existen otros mecanismos o vías para restablecer la legalidad conculcada.¹²³

Ello debe entenderse de tal modo, principalmente, porque la propia Ley General de Urbanismo y Construcciones, contempla un procedimiento para la obtención de la regularización de las obras construidas al margen de las normas reguladoras,¹²⁴ lo cual implica para el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, el deber de efectuar una ponderación de cuál fue la oportunidad e intensidad de la intervención administrativa objetada.

2. Reclamo de ilegalidad en contra de la Dirección General de Aguas de los artículos 136 y 137 del Código de Aguas

En materia de impugnación de los actos administrativos dictados por la Dirección General de Aguas, el Código de Aguas, en sus artículos 136 y 137, contempla un recurso administrativo y una acción contencioso-administrativa sectorial ante la Corte de Apelaciones respectiva.

En primer lugar, según el artículo 136 del Código de Aguas, la fase administrativa consiste en la interposición de un recurso denominado legalmente como “de reconsideración” y que es conocido y resuelto por el Director General de Aguas. Sin embargo, tal recurso únicamente tendrá esa calidad, de una reconsideración o reposición, cuando el acto

123 Gómez (2024b: 160).

124 Véase el artículo 133 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones: “Las construcciones que se ejecutaren sin el previo permiso de construcción, desde la publicación de la presente ley, pagarán un recargo del 50% del derecho municipal que correspondiere pagar al momento en que el interesado solicitare regularizar su situación. Si el infractor no regularizare su situación, el Director de Obras formulará, en cualquier tiempo, la correspondiente denuncia ante el Juez de Policía Local, el que, además de la multa por la infracción, condenará también al infractor a pagar el valor de los derechos correspondientes a la edificación que se hubiere levantado sin permiso, recargado en 100% (...) Verificado el pago en este último caso, se extenderá un certificado final, trámite con el cual se entenderá regularizada la construcción, sin otros requisitos, siempre que no vulnere las disposiciones del Plan Regulador. A las ampliaciones de viviendas a que se refiere el inciso primero del artículo 166, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha norma, les serán aplicables las disposiciones anteriores. En tales casos, la multa establecida en el inciso segundo del presente artículo podrá condonarse”.

administrativo impugnado sea dictado por el mismo Director General de Aguas.

Por ende, en las demás situaciones, cuando el acto impugnado es dictado por funcionarios bajo la dependencia del Director General de Aguas o por quienes obren en virtud de una delegación de atribuciones del mismo,¹²⁵ se trata en realidad de un recurso administrativo jerárquico. En dicho escenario, lo que acontece en relación con dicho director, en su calidad de superior jerárquico, es ejercer sus facultades de supervisión y control de la legalidad y conveniencia de las actuaciones de sus subordinados.¹²⁶

Ahora bien, para cualquiera de los supuestos anteriores, el Código de Aguas dispone que el interesado tiene un plazo de treinta días para interponer el recurso administrativo y este se cuenta desde la notificación de la resolución respectiva. Asimismo, la resolución que resuelve el recurso deberá dictarse dentro de un plazo de treinta días.

Respecto a la naturaleza de estos plazos, claro está, se trata indudablemente de días hábiles administrativos, pues todas las diligencias mencionadas son actuaciones propias de un procedimiento administrativo y, ante la ausencia de reglas especiales, se suple el vacío normativo con las reglas del artículo 25 de la Ley 19.880.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 136 del Código de Aguas, los actos administrativos que pueden ser impugnados por medio de este recurso administrativo son aquellas:

resoluciones que se dicten por el Director General de Aguas, por funcionarios de su dependencia o por quienes obren en virtud de una delegación que el primero les haga en uso de las atribuciones conferidas por la ley». Debe entenderse por tales resoluciones a cualquier acto administrativo terminal que se haya dictado en un procedimiento administrativo para resolver el asunto principal e incoado ante la Dirección General de Aguas o, también, en concordancia con el artículo 15 de la Ley 19.880, a los actos administrativos de mero trámite que “determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión”.

125 Recuérdese que, cuando una facultad administrativa ha sido delegada, la decisión y la responsabilidad sobre ella se trasladan al subordinado, y el delegante no podrá ejercer la competencia delegada hasta que emita el correspondiente acto administrativo revocatorio (Artículo 41 de la Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado).

126 Valdivia (2018: 290).

En lo que respecta a la fase judicial, esta puede derivar de la vía administrativa recién referida o iniciarse directamente, tal como se colige del tenor literal del artículo 137 del Código de Aguas.

En efecto, dicha disposición no circunscribe su aplicación a la impugnación de la resolución del Director General de Aguas que resuelve el recurso administrativo, sino que, por el contrario, expresa que el reclamo judicial es procedente tanto para impugnar dicha resolución, como para impugnar toda otra que aquel dicte en el ejercicio de sus funciones.¹²⁷

Respecto al plazo para presentar la acción judicial, el artículo 137 citado dispone que:

“en ambos casos, el plazo para la reclamación será de treinta días contado desde la notificación de la correspondiente resolución (...)”. En relación con qué clase de plazo se trata, el legislador no lo detalló, lo cual ha generado controversia en los tribunales superiores de justicia en torno a si se trata de días hábiles judiciales o administrativos.

En dicho contexto, la Corte de Apelaciones de Santiago ha considerado que se trata de días hábiles judiciales y por dicha razón, en algunas ocasiones, ha declarado extemporáneo el reclamo de los particulares afectados por una decisión de la Dirección General de Aguas, quienes habían ejercido sus acciones dentro de un plazo mayor, al considerar que se trataba de días hábiles administrativos.¹²⁸

Por su parte, la Corte Suprema ha acogido las pretensiones de los reclamantes, con base en los siguientes argumentos:

el plazo para reclamar de una resolución exenta dictada por la Dirección General de Aguas, tiene su origen en un procedimiento administrativo al que es aplicable la Ley N°19.880. En efecto, la resolución reclamada tiene el carácter de un acto administrativo y su notificación es parte de un procedimiento de tal naturaleza, por lo que resulta obligatorio, para efectos de computar el plazo para accionar ante la Corte de Apelaciones competente, acudir a lo establecido en el citado texto legal, pues solo a partir de la

127 Artículo 137 del Código de Aguas: “Las resoluciones de término que dicte el Director General de Aguas en conocimiento de un recurso de reconsideración y toda otra que dicte en el ejercicio de sus funciones serán reclamables ante la Corte de Apelaciones de Santiago, mientras que las resoluciones dictadas por los directores regionales serán reclamables ante la Corte de Apelaciones del lugar en que se dictó la resolución impugnada”.

128 Corte de Apelaciones de Santiago, rol 159-2021, 31 de mayo de 2021, y rol 87-2024, 31 de enero de 2024.

primera resolución que el tribunal pronuncie sobre la admisibilidad de la reclamación, el proceso se tornará judicial y le serán aplicables, por ende, las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil a que se refiere el inciso 2° del artículo 137 transcrito más arriba (...)

Que, más aún, es posible asentar que la resolución del asunto en análisis exige recurrir a nociones propias del Derecho Administrativo, representadas en este caso por el principio *pro administrado*, en cuya virtud es preciso interpretar la preceptiva aplicable, de manera tal que no se perjudique al administrado, lo cual supone, a su vez, obrar de modo que no se restrinja innecesariamente su derecho a obtener una solución jurisdiccional para el conflicto que plantea, limitación que, no obstante, se ha verificado en la situación en análisis.¹²⁹

A nuestro juicio, la posición que nos parece más apropiada es la que considera que el plazo para impugnar en sede jurisdiccional es de días hábiles judiciales. Pues, como bien señala Vergara, no es congruente sostener que:

se debiese aplicar la norma que la LBPA establece para el procedimiento administrativo por el hecho de haberse originado el acto recurrido en un procedimiento administrativo regido por esa ley, (toda vez que) para afirmar eso no hay base legal alguna, ni en la propia LBPA (la cual, al contrario, en sus arts. 1° y 2° aclara que su ámbito de aplicación es el procedimiento administrativo, esto es, la sede administrativa, no mencionando a los tribunales) ni en el CPC (el cual en sus arts. 59 y 66 establecen la regla a seguir para la sede judicial).¹³⁰

Finalmente, en lo pertinente al procedimiento judicial de esta acción contencioso-administrativa sectorial, el inciso segundo del artículo 137 del Código de Aguas dispone que es aquel establecido en el Título XVI-II del Libro I del Código de Procedimiento Civil, relativo a la tramitación del recurso de apelación, con la única particularidad de que, a todo evento, debe notificarse siempre a la Dirección General de Aguas y esta deberá informar al tenor del recurso.

129 Corte Suprema, rol 7627-2024, sentencia de 21 de enero de 2025. En el mismo sentido, véase los roles 68946-2023; 31256-2018; 39450-2021; 49733-2021; y 50761-2023.

130 Vergara (2024).

3. Reclamo de ilegalidad en contra de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, regulado en el artículo 19 de la Ley 18.410

Esta acción contencioso-administrativa tiene como propósito la anulación de un determinado acto administrativo de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Se trata de aquel que resuelve aplicar una de las sanciones administrativas previstas en el mismo cuerpo legal. Ciertamente, aun cuando la aludida disposición legal utiliza vocablos amplios, al expresar literalmente que los actos administrativos susceptibles de esta reclamación son “(...) las resoluciones de la Superintendencia (que) no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar (...)”,¹³¹ lo que podría llevar a interpretar que cualquier resolución de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles es susceptible de ser impugnada por esta vía; sin embargo, dicha norma se encuentra inserta en el Título IV de la Ley 18.410, denominado Sanciones.

De lo anterior, se colige que esta acción de ilegalidad no está pensada para impugnar cualquier acto administrativo que sea dictado por el aludido organismo fiscalizador, sino que su utilización está circunscrita para anular los actos administrativos que apliquen alguna sanción, los cuales, conforme al artículo 17 de la Ley 18.410, deben ser dictados por el Superintendente o por los Directores Regionales, cuando estos últimos hayan sido debidamente facultados por medio de un acto delegatorio del primero. Por consiguiente, la viabilidad de la acción jurisdiccional está condicionada a que exista un resultado desfavorable para el interesado en el procedimiento administrativo sancionatorio.

En lo referente a las posibilidades de impugnación que ofrece la Ley 18.410, esta otorga al sujeto afectado por el acto sancionatorio un derecho de opción, toda vez que tiene la alternativa de extender el procedimiento administrativo por medio de la interposición de un recurso administrativo para luego ejercer una reclamación judicial, o bien, tiene la posibilidad de impugnar directamente por la vía judicial.

En efecto, de acuerdo con el tenor del artículo 17, inciso final, y del artículo 18 A, ambos de la Ley 18.410, la primera opción consiste en que el interesado interponga, en el plazo de cinco días hábiles adminis-

131 Artículo 19 de la Ley 18.410. El paréntesis no es original.

trativos,¹³² contados a partir del día siguiente a la notificación del acto sancionatorio, un recurso de reposición o jerárquico, dependiendo de cuál fue la autoridad administrativa que lo emitió, el Superintendente o Directores Regionales. La ventaja que se visualiza al aprovechar esta alternativa —conforme al inciso final del antedicho artículo 18 A— “(...) se suspenderá el plazo para reclamar de ilegalidad, siempre que se trate de materias por las cuales procede dicho recurso”. Por consiguiente, si el interesado estima que la resolución del Superintendente que resuelve el recurso administrativo interpuesto aún le resulta desfavorable, conserva el plazo para igualmente presentar la reclamación judicial del artículo 19 de la Ley 18.410.

La otra alternativa, como se anticipó, es que el interesado se abstenga de emplear la vía administrativa y ejerza inmediately la mencionada reclamación judicial.¹³³

En este orden de ideas, para cualquiera de los casos, esta acción contencioso-administrativa se encuentra regulada en el citado artículo 19, el cual expresa que “los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia *no se ajustan* a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde la notificación.”¹³⁴

A partir del tenor literal de dicho precepto legal, algunas jurisprudencias de los tribunales superiores de justicia han entendido que se trata de una reclamación judicial de derecho estricto. Así, en palabras de la Corte de Apelaciones de Santiago, ello significa que:

en cuanto al marco legal aplicable para el conocimiento de este recurso de reclamación, es dable señalar que aquél es de derecho estricto, en el que no se pueden modificar los presupuestos fácticos acreditados en sede administrativa, sino analizar la legalidad del actuar de la recurrida y si aquella se encuentra conforme al ejercicio de sus facultades conforme a la legislación vigente. Como consecuencia de aquella restricción, en la revisión de un procedimiento administrativo sancionatorio el órgano jurisdiccional solo podrá alterar la intensidad del castigo cuando la Administración haya omitido

132 Este se trata indudablemente de un procedimiento administrativo y ante el vacío legal sectorial, aquí se debe suplir con las reglas del artículo 25 de la Ley 19.880.

133 Téngase en cuenta que, del tenor del artículo 18 A de la Ley 18.410, se deduce que se trata de un derecho de opción y que, bajo ningún motivo, debería considerarse como obligatorio el agotamiento de la vía administrativa para poder acceder a la sede jurisdiccional. Compárese, Aróstica (2008: 90).

134 Las cursivas no son originales.

toda fundamentación respecto a los parámetros que la ley prescribe para su determinación concreta, o cuando los motivos explicitados en el acto para tal fin no se conciden con los hechos asentados en el sumario que le dio origen.¹³⁵

Por otro lado, el tribunal competente para conocer y resolver este reclamo de ilegalidad es la Corte de Apelaciones correspondiente al domicilio del reclamante. No obstante, la norma legal contempla en caso de que la resolución afectare a más de una persona o entidad, cuyos domicilios correspondieren a territorios jurisdiccionales de diferentes Cortes, será competente para conocer de todas las reclamaciones a que haya lugar aquella que corresponda al domicilio de la autoridad de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles que haya expedido el acto administrativo impugnado.¹³⁶

Respecto a la naturaleza del plazo para ejercer la reclamación jurisdiccional, la Corte Suprema, con argumentos similares a los expresados en lo referente al reclamo en contra de la Dirección General de Aguas, ha resuelto que se trata de un término de días hábiles administrativos, ya que considera que el vacío legal se debe suplir con las reglas del artículo 25 de la Ley 19.880, tal como se puede observar en el siguiente extracto:

Que una interpretación armónica de las normas permite concluir que el plazo para reclamar de una resolución contemplado en el artículo 19 de la Ley N° 18.410, que es de días hábiles, contados desde la notificación, debe computarse aplicando lo establecido en el artículo 25 de la Ley N° 19.880, por lo que en el plazo de diez días hábiles para interponer la reclamación de que se trata no se contabilizan los días sábados, domingos y festivos. (...) Que lo anterior resulta claro puesto que el plazo para reclamar de las resoluciones de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles se origina en un procedimiento administrativo al que por antonomasia le es aplicable la Ley N° 19.880. En efecto, la resolución reclamada tiene el carácter de un acto administrativo y su notificación es parte de un procedimiento de tal carácter, por lo que resulta obligatorio al computar el plazo para recurrir ante la Corte de Apelaciones respectiva acudir a lo establecido en el mencionado texto normativo, ello por cuanto solo a partir de la primera resolución que se pronuncie sobre la admisibilidad de la reclamación el proceso se tornará

135 Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, rol 139-2025, 4 de septiembre de 2025. Confirmada por la sentencia de la Corte Suprema, rol 40154-2025, 4 de diciembre de 2025. En el mismo sentido, véase sentencia de la Corte Suprema, rol 99506-2020, 10 de diciembre de 2020.

136 Artículo 19 de la Ley 18.410.

en judicial y le será aplicable la norma prevista en el artículo 50 del Código Civil.¹³⁷

Sin embargo, a nuestro juicio, la interpretación sostenida por la Corte Suprema sobre este punto resulta discutible, ya que omite considerar el artículo 21 de la Ley 18.410, según el cual “los términos de días que establece la presente ley se entenderán suspendidos durante los feriados”.¹³⁸ Es decir, como bien lo deduce Vergara, se asimilan a los plazos del Código de Procedimiento Civil.¹³⁹

En cuanto al procedimiento establecido en el artículo 19 de la Ley 18.410, se puede observar que es similar al contemplado en el auto acordado para la tramitación del recurso de protección de garantías constitucionales, pero con algunas variaciones menores:

En primer lugar, se observa una aplicación del principio *solve et re-pete*, conforme al cual se exige —como requisito para la admisibilidad de la reclamación interpuesta en contra de una resolución de la Superintendencia que imponga o ratifique una multa— que el actor acompañe, junto con su presentación judicial, una boleta de consignación a la orden de la Corte competente, por una suma equivalente al 25% de la multa impuesta.

Ahora bien, respecto a la existencia del mencionado principio jurídico en algunos cuerpos legales, es preciso destacar que ha sido objeto de críticas por parte de la doctrina chilena, en cuanto se trataría de una imposición legal que vulneraría diversos derechos constitucionales, tales como el derecho a la propiedad privada, a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y la garantía de la presunción de inocencia que debe amparar a la persona sancionada con multa administrativa.¹⁴⁰ Sin embargo, tal como lo expresa el Tribunal Constitucional, la aplicación de este principio jurídico en ciertas ocasiones se justifica en razón del bien común y del orden público, bajo los siguientes fundamentos:

la concurrencia de la consignación previa del artículo 19 de la Ley N° 18.410 no se da en el marco de una relación pura y simple de particulares en

137Sentencia de la Corte Suprema, rol 243815-2023, 15 de noviembre de 2023.

138 Recuérdese, como bien lo dispone la Ley 297: “sólo se considerarán como feriados los días siguientes; 1° Los Domingos de todo el año. 2° Los festivos correspondientes al 1° de enero (...)”.

139 Vergara (2017: 522).

140 Soto (2001: 79-100). Véase también las disidencias expresadas por los Ministros del Tribunal Constitucional Marisol Peña, Iván Aróstica y María Luisa Brahm en la sentencia citada en la siguiente nota de pie de página.

su vinculación accidental con el Estado administrador. Más bien, la constitución de la concesión de servicio público de distribución de electricidad (...) implica un entramado de relaciones públicas subjetivas, favorables para esta en cuanto se sostienen en una rentabilidad económica garantizada (...), y adversas en cuanto importan una sujeción de un conjunto de obligaciones que tienen por objetivo la primacía de los derechos de los usuarios en cuanto consumidores de servicios eléctricos continuos, uniformes, seguros, de calidad y regularidad en sus prestaciones (...).

Que, en el ejercicio de sus facultades de control preventivo y obligatorio de algunos proyectos de ley, esta magistratura sentenció que, “el inciso segundo del nuevo artículo 19 (...) es constitucional, por cuanto dicha norma no impide el acceso a la justicia de los afectados por la multa, sino solamente lo regula en consideración a la necesidad de asegurar el debido funcionamiento del servicio público que prestan. La exigencia constituye un incentivo efectivo para que las empresas mejoren la coordinación y la seguridad del sistema. En suma, la sanción administrativa y especialmente la consignación respectiva, lejos de tratar de impedir el acceso a la justicia, busca restablecer el orden previamente quebrantado en aras del bien común”.¹⁴¹

Por su lado, la Corte Suprema también ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre este asunto. En consecuencia, ha desestimado un recurso de queja interpuesto en contra de una resolución de la Corte de Apelaciones de Santiago que declaró inadmisibles una reclamación de ilegalidad, por no haberse acreditado la consignación del 25% del monto de la multa impuesta, exigida en el artículo 19 de la Ley 18.410, argumentando que:

Que conforme al artículo 545 de ese cuerpo legal, el recurso de queja solamente procede cuando en la resolución que lo motiva se haya incurrido en faltas o abusos graves, constituidos por errores u omisiones manifiestos e igualmente graves. (...) Que, en el presente caso, el mérito de los antecedentes no permite concluir que los jueces recurridos —al decidir como lo hicieron— hayan realizado alguna de las conductas que la ley reprueba y que sería necesario reprimir y enmendar mediante el ejercicio de las atribuciones disciplinarias de esta Corte, por cuanto se han limitado a la estricta aplicación de la norma citada, que expresamente exige como un requisito para la interposición de la reclamación, la consignación antes referida.¹⁴²

En segundo lugar, el aludido artículo 19 dispone que la Corte de Apelaciones debe dar traslado de la reclamación a la Superintendencia de

141 Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 2475-13-INA, 7 de agosto de 2014.

142 Sentencia de la Corte Suprema, rol 251367-2023, 9 de abril de 2023.

Electricidad y Combustibles, notificándola por oficio y esta dispondrá del plazo de diez días hábiles —que se estima que son judiciales—, contados desde que se notifique la reclamación interpuesta, para formular observaciones.

Acto seguido, evacuado el traslado por la Superintendencia, o vencido el plazo de que dispone para formular observaciones, corresponde que el tribunal ordene traer los autos en relación y la causa se agregará extraordinariamente a la tabla de la audiencia más próxima, previo sorteo de la Sala. Asimismo, si el tribunal lo estima pertinente, la Ley 18.410 lo faculta para ordenar la apertura de un término probatorio que no podrá exceder de siete días, y para escuchar los alegatos de las partes.

Finalmente, la Corte de Apelaciones tiene un plazo de quince días para dictar la sentencia definitiva y, en contra de esta última, se podrá apelar ante la Corte Suprema, dentro del plazo de diez días hábiles.

En caso de rechazarse el reclamo, el monto de la consignación se entenderá abonado al pago de la multa y, en el evento de acogerse total o parcialmente la improcedencia de la multa, la Corte deberá ordenar su devolución por la Tesorería General de la República, debidamente reajustada conforme a los artículos 57 y 58 del Código Tributario.

4. Reclamo de ilegalidad en contra de la Superintendencia de Educación conforme a la Ley 20.529

El reclamo de ilegalidad en contra de la Superintendencia de Educación es un contencioso-administrativo que deriva de un procedimiento administrativo sancionatorio previo, pero que, en este caso, contempla una fase de impugnación administrativa forzosa, cuya inobservancia impide el acceso a la vía jurisdiccional sectorial.

En efecto, la Ley 20.529 establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media, y dispone que corresponde a la Superintendencia de Educación la fiscalización del cumplimiento de la normativa educacional¹⁴³ y, en caso de

143 Artículo 48 de la Ley 20.529: “El objeto de la Superintendencia será fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, en adelante “la normativa educacional”. Asimismo, fiscalizará la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal y, respecto de los sostenedores de los establecimientos particulares pagados, fiscalizará la referida legalidad solo en caso de denuncia. Además, proporciona-

que algún establecimiento educacional incurra en una contravención a dicha normativa, le otorga facultades sancionatorias de carácter administrativo.¹⁴⁴ En particular, la Ley 20.529 otorga a los Directores Regionales de dicho organismo descentralizado la competencia para resolver los procedimientos administrativos sancionatorios mediante la dictación del respectivo acto terminal.¹⁴⁵

En este contexto, en el evento de que la decisión del Director Regional consista en la aplicación de alguna medida sancionatoria, el artículo 84 de la Ley 20.529 expresa que “(...) podrá reclamarse ante el Superintendente de Educación dentro del plazo de 15 días, contados desde la noti-

rá información, en el ámbito de su competencia, a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, y atenderá las denuncias y reclamos de éstos, aplicando las sanciones que en cada caso corresponda. (...) Si en el ejercicio de sus atribuciones la Superintendencia toma conocimiento de infracciones a otras normas legales que no integran la normativa educacional, deberá informar a los órganos fiscalizadores correspondientes. La Superintendencia no podrá iniciar procesos sancionatorios por infracciones a normas legales que no integran la normativa educacional”.

144 Respecto a este punto en particular, es destacable la posición de la Corte de Apelaciones de Santiago, la cual evidencia claridad respecto de la naturaleza administrativa de las potestades sancionadoras de la Superintendencia de Educación. En ese entendido, ha expresado que: “(...) debe tenerse presente que la potestad sancionadora de la Superintendencia de Educación no constituye el ejercicio de una función jurisdiccional, sino de una potestad administrativa que la ley que la crea ha puesto de su cargo. Así se advierte de la norma contenida en el artículo 100 de la misma Ley 20.529, que faculta al Superintendente para “i) Imponer las sanciones que establecen esta ley y las demás disposiciones legales que regulen la actividad educacional (...)”. Esa circunstancia ha sido expresamente reconocida por nuestra jurisprudencia cuando ha consignado que “la potestad sancionadora de un ente de la Administración no es jurisdicción, se trata de un acto administrativo terminal que es la concreción de las facultades punitivas legalmente reconocidas, pues las facultades jurisdiccionales están exclusivamente reservadas a los tribunales de justicia”, de ahí que concluya la Excma. Corte Suprema que “establecido que la Superintendencia de Educación no ejerce funciones jurisdiccionales al resolver la reclamación administrativa deducida en contra de la resolución que la sanciona por infracciones a la normativa educacional”. Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, rol 323-2024, 31 de enero de 2025.

145 Artículo 73 de la Ley 20.529: “Comprobada la infracción a la normativa educacional, y sin perjuicio de la responsabilidad penal que proceda, el Director Regional podrá aplicar las siguientes sanciones, de acuerdo a la naturaleza y gravedad de la infracción”.

ficación de la resolución que se impugna”, con lo cual el establecimiento educacional afectado da inicio a la fase administrativa de impugnación.

En relación con la naturaleza jurídica de esta primera fase de impugnación, debe entenderse que consiste en la interposición de un recurso administrativo jerárquico, cuyo conocimiento corresponde al Superintendente de Educación, con el objeto de que este —en su calidad de superior jerárquico— examine la legalidad y la oportunidad de la decisión adoptada por su subordinado.

Asimismo, debe considerarse que la norma del artículo 84 de la Ley 20.529 que establece esta regla procedimental administrativa, es especial frente a las previstas en el artículo 59 de la Ley 19.880. En tal entendido, no resulta acertado intentar primero un recurso de reposición ante el Director Regional que resolvió el procedimiento sancionatorio y, luego, interponer un recurso jerárquico —ni aun con carácter de subsidiario—, tal como lo ha resuelto la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, a saber:

de la lectura de los artículos 66 y siguientes de la Ley 20.529, se constata el establecimiento de un procedimiento especial para el caso de infracciones a la normativa educacional, dentro del cual se incluyen los recursos que corresponde ejercer, así como la oportunidad de los mismos; por consiguiente, se trata de un asunto sometido a una regulación especial sin que corresponda la aplicación supletoria de la Ley 19.880 en esta materia.

En consecuencia, se interpuso por el actor en sede administrativa contra la resolución recurrida una reposición que no se encuentra consagrada como la vía idónea para impugnarla, y por ende que no tiene el mérito de suspender el plazo del artículo 85 de la Ley 20.529.

Que, por lo anterior, habiéndose presentado este reclamo en sede judicial fuera del plazo estipulado en el aludido artículo 85 corresponde rechazarlo por extemporáneo en la forma que se dirá en lo resolutivo.¹⁴⁶

Del mismo modo, y tal como se anticipó, esta actuación procedimental administrativa es relevante si es que se pretende aprovechar todas las posibilidades de impugnación que contempla la Ley 20.529, pues permitirá que el establecimiento educacional afectado —si lo considera pertinente— pueda posteriormente continuar con una reclamación en sede judicial. Una actuación diversa por parte del interesado implicaría que la decisión sancionatoria del Director Regional adquiera firmeza,

¹⁴⁶ Sentencia de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, rol 1162-2016, 10 de enero de 2017.

tornándose inadmisibile cualquier acción jurisdiccional posterior en su contra. En concordancia con lo anterior, parte de la jurisprudencia ha manifestado que:

en consecuencia, de la normativa recién transcrita surge que el reclamo judicial del artículo 85 aludido no se encuentra previsto para impugnar la resolución del Director Regional, que aplique cualquiera de las sanciones señaladas en el artículo 73, dado que, conforme al artículo 84 ya citado, tal determinación solo puede reclamarse ante el Superintendente de Educación dentro del plazo de 15 días, contados desde la notificación de la resolución que se impugna.

Que, de lo razonado, se concluye que la resolución impugnada no se encuentra dentro de la hipótesis que contempla el artículo 85, pues consta que no es el Superintendente quien ha dictado la resolución reclamada, todo lo cual torna en improcedente el presente reclamo.¹⁴⁷

En este orden de ideas, según el tenor literal del artículo 85 de la Ley 20.529, la fase jurisdiccional consiste en la presentación de un reclamo, propiamente tal, en contra de la resolución del Superintendente que resolvió el recurso administrativo cuando el interesado afectado considere que dicho acto administrativo tampoco se ajustó a la normativa educacional.

De acuerdo con el mencionado precepto legal, el tribunal competente es la Corte de Apelaciones correspondiente, y el plazo para ejercer esta acción jurisdiccional es de quince días,¹⁴⁸ contado desde la notificación de la resolución administrativa que se impugna.

En referencia al tipo de plazo que concierne, conforme a lo expresado en el artículo 114 de la Ley 20.529, todos los plazos de días establecidos en dicha ley “son de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los días sábados, domingos y festivos”. Por ende, como lo ha señalado la

147 Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, rol 760-2025, 9 de diciembre de 2025.

148 Artículo 85 de la Ley 20.529: “Los afectados que estimen que las resoluciones del Superintendente no se ajustan a la normativa educacional, podrán reclamar ante la Corte de Apelaciones correspondiente, dentro de un plazo de quince días, contado desde la notificación de la resolución que se impugna, para que las deje sin efecto”. De este modo, se deduce que, si no se ejerce el recurso administrativo, no existirá la resolución del Superintendente de Educación y, por ende, no habría posibilidad de ejercer esta reclamación judicial.

Corte Suprema, carece de sentido distinguir, en este caso, entre días hábiles administrativos y judiciales.¹⁴⁹

En lo referente al procedimiento judicial de esta acción contencioso-administrativa sectorial, la Ley 20.529, en su artículo 85, dispone que la Corte de Apelaciones, en primer lugar, deberá realizar un examen de admisibilidad de la reclamación y corresponderá pronunciarse en cuenta.

Si la reclamación es admitida a trámite, se le dará traslado a la Superintendencia de Educación, notificándola por oficio, y esta última dispondrá del plazo de quince días, contado desde la fecha de la notificación, para evacuar el informe respectivo.

Posteriormente, evacuado el traslado por la Superintendencia o vencido el plazo de que dispone sin que se haya emitido el informe requerido, la Corte de Apelaciones ordenará traer los autos en relación y la causa se agregará extraordinariamente a la tabla de la audiencia más próxima, previo sorteo de la Sala.

Finalmente, la Corte de Apelaciones deberá dictar sentencia dentro del término de quince días, y esta sentencia de primera instancia podrá ser apelada ante la Corte Suprema dentro del plazo de diez días hábiles, recurso que será resuelto en cuenta por dicho tribunal.

5. Reclamos de ilegalidad en contra del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, previstos en la Ley 18.168

En materia de impugnación de actos administrativos dictados por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones o por la Subsecretaría de Telecomunicaciones, en la Ley 18.168 se puede observar una serie de vías especiales para impugnar sus distintas decisiones ejecutivas. Estos medios, que —sin una lógica fácilmente comprensible— consisten, en algunos casos, en la interposición de un recurso administrativo previo, para luego continuar con una impugnación en sede judicial; y, en otros, permiten ejercer directamente una reclamación de ilegalidad sin necesidad de agotar la vía administrativa.

149 Sentencia de la Corte Suprema, rol 25277-2014, 26 de enero de 2015: “Que, por ende, encontrándose expresamente regulado por la ley del ramo la forma de contabilizar los plazos de días, resultaba innecesario, primero, determinar si el término para recurrir a la Corte revestía la naturaleza de administrativo o jurisdiccional y, segundo, si en su caso correspondía la aplicación supletoria del artículo 25 de la Ley N° 19.880”.

Asimismo, la Ley 18.168 ha denominado en diversas disposiciones a estas reclamaciones judiciales como “apelación”; sin embargo, tal expresión resulta técnicamente impropia, pues lo que se prevé, en realidad, son verdaderas acciones judiciales y por ningún motivo constituyen una especie de recurso de apelación.

Efectivamente, como bien lo ha razonado la Corte Suprema, si se toma en consideración que los actos jurídicos que emiten las autoridades del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones o de la Subsecretaría de Telecomunicaciones en un procedimiento administrativo son, innegablemente, actos administrativos; resulta evidente que las resoluciones de dichas autoridades, en caso algo adquieren la naturaleza de una sentencia definitiva. De ahí que la reclamación que el interesado hace en su contra, aun cuando deba ser presentada en la misma sede administrativa donde se resolvió el recurso administrativo —tal como lo dispone el artículo 13 A de la Ley 18.168—, es para el conocimiento de la causa por la Corte de Apelaciones. Consecuentemente, es lógico que dicha actuación impugnatoria corresponda a la de una acción jurisdiccional que busca poner en ejercicio el derecho a la tutela judicial efectiva en contra de las decisiones de la Administración Pública, y no a la de un recurso de apelación que busca que un superior jerárquico revoque o modifique la resolución de un inferior que le causa agravio.

Sobre este particular, la Corte Suprema ha expresado:

Que, como lo ha declarado esta Corte en otras oportunidades (SCS rol 8106-2019, 14.609-2019, 30.515-2020, entre otros) a la conclusión anterior no obsta la circunstancia que el inciso cuarto del artículo 36 A de la Ley N°18.168 disponga: “La resolución que imponga sanciones será apelable para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, a menos que se decrete la caducidad de una concesión, en cuyo caso la apelación se hará para ante la Corte Suprema”, lo cierto es que tal acción reviste la naturaleza jurídica de un reclamo de ilegalidad, destinado a que la jurisdicción se pronuncie acerca de la legalidad de lo decidido en el procedimiento sancionatorio. (...) Que, en esta línea de razonamientos, cuando la Corte de Apelaciones conoce de un reclamo de ilegalidad, no se está pronunciando en segunda instancia sobre de otra sentencia, sino que lo hace en una única instancia respecto de la resolución administrativa cuya legalidad se somete a su revisión y, por tanto, sus razonamientos deben dirigirse precisamente en dirección al análisis de los vicios de ilegalidad denunciados en el libelo pretensor. Como corolario de lo dicho, el Tribunal de Alzada no podía, entonces, “confirmar” una “sentencia” en los términos en que lo hizo, decisión que deviene en la necesidad de dictar una que cumpla con los requisitos legales del artículo 170 del Có-

digo de Procedimiento Civil, omisión que esta Corte ordenará rectificar en lo resolutivo de este fallo.¹⁵⁰

En cuanto a los plazos y sus clases, la Ley 18.168 establece escuetamente que “para todos los efectos de esta ley (...) los plazos son fatales y de días hábiles. Tratándose de plazos que deba cumplir la autoridad administrativa, los plazos no serán fatales, pero su incumplimiento dará lugar a la responsabilidad administrativa consiguiente (...)”.¹⁵¹ Sin embargo, la norma no especifica, en lo más relevante, si se trata de días hábiles judiciales o administrativos. En este sentido, al igual como se ha señalado más atrás, opinamos que la respuesta correcta debería depender de si la actuación se realiza en sede administrativa o en sede judicial.

a) Recursos administrativos seguidos de una reclamación de ilegalidad en sede judicial

Según los artículos 9 y 13 A de la Ley 18.168, en contra de: (i) la resolución exenta dictada por la Subsecretaría de Telecomunicaciones que rechace el permiso para la instalación, operación y explotación de un servicio limitado de telecomunicaciones; y, (ii) la resolución del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones que asigne una concesión de servicios de telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión¹⁵² a un determinado solicitante, o que declare desierto el concurso público instruido para su adjudicación, se establece la posibilidad de “re-

150 Sentencia de la Corte Suprema, rol 6353-2022, 3 de marzo de 2022.

151 Artículo 16 de la Ley 18.168.

152 Cabe destacar que el artículo 3 de la Ley 18.168 establece que: “Para los efectos de esta ley los servicios de telecomunicaciones se clasificarán en la siguiente forma:

a) Servicios de telecomunicaciones de libre recepción o de radiodifusión, cuyas transmisiones están destinadas a la recepción libre y directa por el público en general. Estos servicios comprenden emisiones sonoras, de televisión o de otro género (...)

c) Servicios limitados de telecomunicaciones, cuyo objeto es satisfacer necesidades específicas de telecomunicaciones de determinadas empresas, entidades o personas previamente convenidas con éstas. Estos servicios pueden comprender los mismos tipos de emisiones mencionadas en la letra a) de este artículo y su prestación no podrá dar acceso a tráfico desde o hacia los usuarios de las redes públicas de telecomunicaciones (...).”

clamar”¹⁵³ o, mejor expresado, deducir un recurso administrativo ante el mencionado Ministro.

En lo que respecta a la clase de este recurso administrativo, como se puede deducir, dependerá de cuál es el acto administrativo concreto que se impugna. De este modo, se colige que tendrá el carácter de recurso jerárquico cuando sea ejercido para impugnar la resolución de la Subsecretaría de Telecomunicaciones y tendrá el carácter de recurso de reposición cuando sea dirigido en contra de la resolución del Ministro de Transportes y de Telecomunicaciones.

En relación con los requisitos para la interposición de tales recursos, el citado artículo 13 A establece que deberán presentarse por escrito, estar fundados, acompañar todos los medios de prueba que acrediten los hechos en que se sustentan y fijar domicilio dentro del radio urbano de la comuna de Santiago.

Asimismo, el plazo para la presentación de estos recursos administrativos es de diez días —se entiende que naturalmente son días hábiles administrativos— contados desde la publicación del extracto de la resolución que se impugna en el sitio web de la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Por otro lado, la Ley 18.168, en su artículo 13 A, también establece que, en el caso de que el recurso administrativo interpuesto sea de oposición —o sea, aquel presentado por un interesado distinto al adjudicatario el cual busca objetar la decisión que otorgó la concesión a este último—, el Ministro deberá dar traslado al asignatario, por el plazo de diez días hábiles administrativos.

En cualquier caso, el Ministro debe solicitar a la Subsecretaría de Telecomunicaciones un informe que se refiera a los hechos y fundamentos de carácter técnico en que se base el recurso administrativo. Dicha Subsecretaría deberá evacuar el informe dentro de los treinta días siguientes a la recepción del oficio en que se le haya efectuado el requerimiento.

Vencido el plazo para evacuar el traslado al asignatario, si procediere, o únicamente con la recepción del informe de la Subsecretaría, el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones tiene un plazo para resolver el recurso administrativo de dieciséis días contados desde la fecha de recepción del aludido informe.

En contra de esta última resolución administrativa, el artículo 13 A de la Ley 18.168 dispone que “podrá ser apelada”; expresión que debe en-

153 Artículo 9 de la Ley 18.168.

tenderse, más propiamente, como la posibilidad de deducir una acción contencioso-administrativa ante la Corte de Apelaciones de Santiago.¹⁵⁴

El plazo para presentar esta reclamación judicial, según la referida norma legal, es “de 10 días” contados desde la notificación de la resolución del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones que resuelve el recurso administrativo. Se entiende que aquí se trata de días hábiles administrativos, pues, aunque esto derivará en un asunto litigioso, el citado precepto dispone que el escrito de apelación, es decir, el reclamo judicial debe presentarse ante dicho Ministro y no directamente ante el tribunal. Seguidamente, será ese órgano administrativo, quien “deberá elevar los autos a la Corte dentro de quinto día de interpuesto el recurso”.¹⁵⁵

Finalmente, el precepto legal en comento dispone que la “agregación a la tabla, vista y fallo, se regirá por las reglas aplicables al recurso de protección. La resolución (sentencia definitiva) de la Corte de Apelaciones no será susceptible de recurso alguno”.¹⁵⁶

b) Reclamaciones de ilegalidad en sede judicial sin recurso administrativo previo

En primer lugar, el artículo 15 de la Ley 18.168 establece una reclamación judicial para que sea conocida directamente por la Corte de Apelaciones de Santiago sin la necesidad de agotar la vía administrativa previa. El objeto de esta acción es la impugnación en sede judicial de la resolución del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, que rechazó una oposición al otorgamiento de una concesión de servicios públicos e intermedios de telecomunicaciones o una modificación de tal concesión y que fue presentada por algún sujeto interesado durante el periodo de publicidad del procedimiento administrativo de concesión o modificación.

De acuerdo con el citado artículo 15, el sujeto interesado, a quien se le denegó su oposición, puede presentar ante la Corte de Apelaciones

154 Artículo 13 A de la Ley 18.168: “La resolución que resuelva la reclamación podrá ser apelada para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dentro de los 10 días siguientes a la fecha de su notificación”.

155 Quizás esta norma evidencia la confusión existente en el legislador y permite comprender por qué, erróneamente, las reclamaciones judiciales previstas en la Ley 18.168 se consideran, en algunas ocasiones, como recursos de apelación.

156 Artículo 13 A de la Ley 18.168. El paréntesis no es original.

de Santiago una apelación —entiéndase nuevamente que es una acción judicial— dentro de los diez días hábiles judiciales siguientes a la notificación de la resolución que se impugna. Esta reclamación judicial, según la ley en comento, “deberá ser fundada y para su agregación a la tabla, vista y fallo, se regirá por las reglas aplicables al recurso de protección. La resolución de la Corte de Apelaciones no será susceptible de recurso alguno”.¹⁵⁷

Sin embargo, se puede observar que, con una clara intención de disuadir oposiciones temerarias, el referido artículo 15 establece que la sentencia de la Corte de Apelaciones “que rechace totalmente una oposición, deberá condenar expresamente en costas al opositor y le aplicará una multa no inferior a 10 ni superior a 1.000 UTM, la que irá a exclusivo beneficio fiscal”. Asimismo, la norma agrega que el mencionado tribunal, “graduará la multa atendida la plausibilidad de la oposición, las condiciones económicas del oponente y la buena o mala fe con que éste haya actuado en el proceso. La Corte, en resolución fundada, podrá no aplicar multa”.

Una segunda reclamación judicial es la prevista en el artículo 16 de la Ley 18.168. Este contencioso-administrativo tiene por objeto impugnar la resolución de la Subsecretaría de Telecomunicaciones que rechace la solicitud de otorgamiento o modificación de una concesión de servicios públicos o intermedios de telecomunicaciones. Tal rechazo suele fundarse en que el solicitante no subsanó los reparos u observaciones formulados por esa misma institución en su informe sobre el cumplimiento de los requisitos formales, técnicos de carácter legal y reglamentario, el cual debe emitirse conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 15 del mismo cuerpo legal.¹⁵⁸ De este modo, si el interesado estima que la resolución de la Subsecretaría de Telecomunicaciones no se ajusta a derecho, deberá interponer una reclamación “ante la Corte de Apelaciones de Santiago dentro de los diez días (se considera que debería entenderse como días hábiles judiciales) siguientes a la fecha de su notificación, deberá ser fundada y se tramitará conforme a las reglas del recurso de protección”.¹⁵⁹

157 Artículo 15 de la Ley 18.168. El paréntesis no es original.

158 Artículo 15 de la Ley 18.168: “La Subsecretaría, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de recepción de la solicitud de concesión o de modificación, deberá emitir un informe respecto de ésta, considerando el cumplimiento de los requisitos formales y técnicos de carácter legal y reglamentario”.

159 Artículo 16 de la Ley 18.168. El paréntesis no es original.

En tercer lugar, el artículo 36 A de la Ley 18.168 contempla una reclamación judicial en contra del acto dictado por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones que impone una sanción administrativa.

En este sentido, corresponde precisar que la citada ley establece que la autoridad competente para dictar el acto administrativo terminal de un procedimiento sancionatorio por infracción a las normas sobre telecomunicaciones es el Ministro de Transportes y de Telecomunicaciones.¹⁶⁰ En dicho contexto, para impugnar esa decisión, el legislador ha establecido una regulación especialmente singular, pues contra ese acto no procede interponer el recurso de reposición previsto en el artículo 10 de la Ley 18.575 ni el contemplado en el artículo 15 de la Ley 19.880. En su lugar, su impugnación debe realizarse mediante una reclamación de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Asimismo, si la sanción administrativa consiste en la declaración de caducidad de una concesión, la competencia para conocer de la reclamación corresponde directamente a la Corte Suprema.

Es difícil comprender por qué el legislador optó por que sea la Corte Suprema el tribunal competente para conocer de la reclamación en contra del aludido acto sancionatorio y no una Corte de Apelaciones como acontece frecuentemente. Quizás, la respuesta que más convence es la que se orienta a sostener que dicho castigo administrativo, como bien lo expresa Jara:

es la sanción más drástica que la LGT contempla como remedio para las infracciones que puede cometer un concesionario, ya que adicionalmente priva al interesado de obtener una nueva concesión o permiso dentro de los 5 años siguientes desde la ejecutoriedad de la sanción (art. 8 inc. Quinto LGT) (...). Esta sanción es de derecho estricto, por lo que únicamente procede respecto de las conductas que ha previsto de antemano el legislador”.¹⁶¹

En cuanto al procedimiento judicial, el inciso final del artículo 36 A de la Ley 18.168 dispone que:

la apelación (entiéndase reclamación) deberá interponerse dentro de los 10 días (hábiles judiciales) siguientes a la fecha de notificación de la resolución, ser fundada y, para su agregación a la tabla, vista y fallo, de ser de conocimiento de la I. Corte de Apelaciones (de Santiago), se registrará por las

¹⁶⁰ Artículo 36 de la Ley 18.168: “Las infracciones a las normas de la presente ley, a sus reglamentos, planes técnicos fundamentales y normas técnicas, serán sancionadas por el Ministro en conformidad a las disposiciones de esta ley”.

¹⁶¹ Jara (2022: 196).

normas aplicables al recurso de protección. Si fuese de conocimiento de la Corte Suprema, se registrará por las normas del recurso de amparo.¹⁶²

Finalmente, y, en cuarto lugar, en contra de la resolución del Subsecretario de Telecomunicaciones que ordene la suspensión de hasta por treinta días del funcionamiento de un servicio, por infracciones a normas técnicas del marco regulador a que se refiere el artículo 24 de la Ley 18.168 que no fueron subsanadas dentro del plazo fijado para ese efecto, dicha resolución podrá impugnarse por medio de un reclamo:

ante la Corte de Apelaciones respectiva, dentro de los cinco días hábiles (judiciales) siguientes al de su notificación. Este reclamo se tramitará conforme a las reglas aplicables al recurso de protección, no procederá la suspensión de la vista de la causa y la Corte de Apelaciones resolverá en única instancia.¹⁶³

6. Reclamos de ilegalidad en contra del Consejo Nacional de Televisión previstos en la Ley 18.838

El Consejo Nacional de Televisión es una institución autónoma y de rango constitucional que —de acuerdo con la jurisprudencia constitucional¹⁶⁴ y administrativa¹⁶⁵— es parte integrante de la Administración Pública descentralizada.

Asimismo, según lo expresa el artículo 1° de la Ley 18.838, su “misión es velar por el correcto funcionamiento de todos los servicios de televisión que operan, u operen a futuro, en el territorio nacional”.¹⁶⁶ Para

162 Los paréntesis no son originales.

163 Artículo 39 de la Ley 18.168. El paréntesis no es original.

164 Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 1849-10, 12 de mayo de 2011.

165 Contraloría General de la República, dictamen E54209N20, de 2020.

166 De acuerdo con los incisos 4° y 5° del artículo 1° de la Ley 18.838: “Se entenderá por correcto funcionamiento de estos servicios el permanente respeto, a través de su programación, de la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, el medio ambiente, la familia, la formación espiritual e intelectual de la niñez y la juventud, los pueblos originarios, la dignidad humana y su expresión en la igualdad de derechos y trato entre hombres y mujeres, así como el de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. De igual modo, es parte del correcto funcionamiento de los servicios de televisión la especial protección contra la divulgación de imágenes y situaciones que presenten a mujeres, niñas o grupos de mujeres o niñas de forma estereotipada o que, de cualquier manera, normalice situaciones de violencia de género (...)”.

tal cometido, la citada ley, en sus artículos 15 y 21, ha atribuido a dicho organismo, entre otras facultades, la de otorgar las concesiones de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción y de aplicar sanciones administrativas a los concesionarios.¹⁶⁷

En este orden de ideas, es preciso señalar que para el resguardo de los intereses de los administrados relacionados con el ejercicio de las atribuciones antes mencionadas, la Ley 18.838 dispone de dos reclamaciones de ilegalidad en contra del referido Consejo.

La primera reclamación judicial es la que deriva del procedimiento administrativo destinado al otorgamiento de una concesión de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción y que tiene por fin impugnar el acto administrativo terminal que declara la adjudicación de la concesión a uno de los concursantes o el que declara desierto el concurso. Igualmente, dicha reclamación también procede respecto del supuesto previsto en los incisos séptimo y octavo del artículo 15 de la Ley 18.838, relativo a la resolución del Consejo Nacional de Televisión que declara la pérdida del derecho preferente a la adjudicación de una concesión con medios propios cuya renovación se pretende.

En cualquiera de los casos, para efectos de impugnar tales decisiones, el artículo 27 de la Ley 18.838 prevé una primera fase administrativa que consiste en “reclamar” ante el mencionado Consejo. Asimismo, según el citado precepto legal, los requisitos de dicho reclamo son que debe ser interpuesto por escrito, dentro del plazo de treinta días contados

167 Para mayor ilustración, téngase en cuenta que la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de la potestad sancionadora administrativa del Consejo Nacional de Televisión. En esa línea, recientemente, ha expresado que: “(...) aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en algunos aspectos, ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de encontrarse, en consecuencia, con matices, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos. Sin embargo, “debe aclararse ahora que la vigencia del principio de legalidad en el campo del Derecho Administrativo sancionador no impide que la Administración pueda legítimamente sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en una ley y más extensamente desarrollado en normas reglamentarias.” (...) El artículo 33 de la Ley N°18.838, impugnado en estos autos, permite sancionar “Las infracciones a la presente ley y las que el Consejo dicte en uso de las facultades que se les conceden”, precepto que sirvió de fundamento para imponer la sanción a la requirente, la que se fundó en la infracción del artículo 5° de las Normas Generales sobre Contenidos de las Emisiones de Televisión (...).” Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 14976-23-INA, 7 de enero de 2025.

desde la publicación del extracto de la resolución que se impugna; debe ser fundado y señalar los medios de prueba con que se acreditarán los hechos que lo fundamentan; hay que adjuntar los documentos probatorios que estuvieren en poder del reclamante; y fijar domicilio dentro del radio urbano de la comuna de Santiago.

Este reclamo debe ser entendido, tal como se ha señalado anteriormente, como un verdadero recurso administrativo de reposición, pues lo que se hace en esta etapa impugnatoria es pedir al Consejo Nacional de Televisión que efectúe la reconsideración de su decisión anterior, o sea, que deje sin efecto su resolución anterior que adjudicó una concesión o que declaró desierto el concurso, o la que decidió la pérdida del derecho preferente a la adjudicación.

Respecto a quién tiene legitimación para presentar este recurso de reposición, la mencionada ley expresa que es “quien tenga interés en ello”¹⁶⁸ y, aun cuando este vacío legal debe suplirse con las reglas del artículo 21 de la Ley 19.880, se deduce que lógicamente será alguno de los concursantes desestimados en el procedimiento administrativo de adjudicación de la concesión o el afectado por la pérdida del derecho preferente de adjudicación.

El artículo 27 de la Ley 18.838 también contempla algunos trámites procedimentales específicos, tales como disponer el traslado del recurso al adjudicatario cuando es de oposición y efectuar una solicitud de un informe a la Subsecretaría de Telecomunicaciones acerca de los hechos y opiniones de carácter técnico en que se funda el recurso. Así como también, permite la posibilidad de abrir un término probatorio regido por las normas del artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, luego del cual el Consejo Nacional de Televisión deberá resolver la cuestión planteada dictando el respectivo acto administrativo terminal y, una vez notificado a los interesados, se habrá agotado completamente la fase administrativa.

Seguidamente, el inciso sexto del mencionado artículo 27 prevé la posibilidad de continuar con una fase judicial, la cual consiste en una reclamación de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago que la ley en comento ha denominado desafortunadamente como *apelación*.

En lo referente a los requisitos de este reclamo de ilegalidad y al procedimiento judicial, el mencionado precepto dispone que el escrito debe ser presentado dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la

168 Artículo 27 de la Ley 18.838.

notificación de la resolución que resolvió el recurso administrativo y la reclamación judicial “deberá ser fundada y para su agregación a la tabla, vista y fallo, se registrará por las reglas aplicables al recurso de protección. La resolución de la Corte de Apelaciones no será susceptible de recurso alguno”.

Como se puede observar, se advierte nuevamente que no está precisado cuál es la clase del plazo para presentar esta acción contencioso-administrativa, pero sobre este aspecto y sobre la expresión apelación, nos remitimos a lo que se formula en los siguientes párrafos por ser situaciones idénticas.

La segunda reclamación judicial en contra del Consejo Nacional de Televisión prevista en la Ley 18.838, también deriva de un procedimiento administrativo previo, pero a diferencia del anterior, este es de carácter sancionador.

En este sentido, el artículo 33 de la Ley 18.838 establece que, dicho organismo puede aplicar sanciones administrativas a los concesionarios cuando incumplan las normas de esta ley y aquellas que dicho organismo administrativo dicte en uso de sus facultades legales. Seguidamente, el artículo 34 del mismo cuerpo legal agrega que “la resolución que imponga amonestación, multa o suspensión de transmisiones será apelable ante la Corte de Apelaciones de Santiago, y la resolución que declare la caducidad de una concesión será apelable ante la Corte Suprema”.

Según este último precepto legal, el plazo para la presentación de esta acción contencioso-administrativa será de cinco días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución que dispone la sanción administrativa, la reclamación judicial debe estar fundada, y para su agregación a la tabla, vista y fallo se registrará por las reglas aplicables al recurso de protección.

En este contexto, tanto para esta vía de impugnación como para la del artículo 27 de la Ley 18.838, como bien lo ha resuelto la Corte Suprema —y al igual a lo antedicho respecto de las reclamaciones de ilegalidad deducidas en contra del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones y de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, previstas en la Ley 18.168—, no se trata de verdaderos recursos de apelación, sino que, desde un punto de vista dogmático, debe comprenderse que su naturaleza jurídica es la de acciones o reclamaciones judiciales. Así, dicho tribunal ha expresado, en lo medular, que:

la calificación como “apelación” que a este especial mecanismo de revisión judicial de la potestad sancionatoria del Estado le otorga el artículo 34 de

la Ley N° 18.838, pues, cualquiera sea la denominación que se le confiera, nos encontramos frente a un verdadero reclamo de ilegalidad que se inicia con la presentación del arbitrio respectivo ante el órgano jurisdiccional, debiendo entenderse todo aquello que le precede como parte integrante del procedimiento administrativo sancionatorio.¹⁶⁹

Respecto al plazo para presentar estas acciones judiciales, al igual que en los reclamos previstos en otras leyes sectoriales más arriba comentados, en este ámbito también existe una disparidad de criterios. La jurisprudencia de la Corte de Apelaciones de Santiago ha tendido a inclinarse por considerar que el plazo es de días hábiles judiciales,¹⁷⁰ criterio que resulta atendible. Por su lado, la jurisprudencia de la Corte Suprema tiene una opinión que se inclina más a considerar que se trata de un plazo de días hábiles administrativos, lo que genera una extensión que se estima indebida de los días efectivos para la presentación del reclamo al quedar fuera del cómputo los días sábados, domingos y festivos.¹⁷¹

7. Ejercicios de aplicación práctica: preguntas, casos y respuestas

1. Caso: Un particular, en aplicación de las normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, impugna ante la Corte de Apelaciones una resolución del Director de Obras Municipales sin haber recurrido previamente ante la SEREMI de Vivienda. Pregunta: ¿Debe declararse inadmisibile la acción?

Respuesta:

Sí. En el reclamo regulado en los artículos 12, 118 bis y 118 ter de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la fase administrativa constituye un requisito previo y forzoso. La omisión del recurso de al-

169 Sentencia de la Corte Suprema, rol 78875-2021, 1 de diciembre de 2021.

170 V.gr., la Corte de Apelaciones de Santiago, en sus resoluciones de 4 de octubre de 2021, rol 422-2021, y de 3 de junio de 2023, rol 385-2023, declaró extemporáneos los reclamos de ilegalidad previstos en el artículo 34 de la Ley 18.838, por estar fuera del plazo de cinco días hábiles judiciales.

171 V.gr., la Corte Suprema en sus sentencias de 1 de diciembre de 2021, rol 78875-2021, y de 3 de septiembre de 2023, rol 141406-2023, dejó sin efecto las resoluciones citadas en la nota al pie anterior y ordenó a la Corte de Apelaciones de Santiago conocer los reclamos presentados en contra del Consejo Nacional de Televisión, por considerar que los reclamantes se encontraban dentro del plazo de cinco días hábiles administrativos.

zada impropia ante la SEREMI impide válidamente el acceso a la fase jurisdiccional.

2. Caso: El alcalde dicta un acto que ordena la demolición parcial de un inmueble por riesgo estructural. Pregunta: ¿Qué vías impugnatorias tiene el propietario y cuál es su naturaleza?

Respuesta:

Puede optar entre o interponer un recurso administrativo de reposición (potestativo); o reclamar directamente ante el Juzgado de Letras en lo Civil. Se trata de un contencioso-administrativo sin agotamiento la vía administrativa obligatorio.

3. Caso: El SEREMI de Vivienda ordena la demolición de una obra ejecutada sin permiso municipal, existiendo posibilidad de regularización. Pregunta: ¿Qué principio debe guiar el control judicial de esta decisión?

Respuesta:

El principio de proporcionalidad, debiendo considerarse la demolición como una medida de *ultima ratio*, prefiriendo los medios alternativos de regularización previstos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

4. Caso: Un afectado interpone un reclamo judicial contra una resolución de la Dirección General de Aguas fuera de treinta días, computados como días hábiles judiciales. Pregunta: ¿Es resuelta definitivamente la clase del plazo? ¿Qué criterios existen?

Respuesta:

La controversia sigue abierta, pues la Corte Suprema ha sostenido que se trata de días hábiles administrativos. En cambio, algunas cortes de apelaciones y parte de la doctrina reflexionan que deben ser considerados como de días hábiles judiciales, por tratarse de una vía de impugnación ejercida ante tribunales.

5. Caso: La Superintendencia de Electricidad y Combustibles dicta una sanción y el afectado reclama judicialmente sin acompañar consignación alguna. Pregunta: ¿Qué consecuencia procesal se produce?

Respuesta:

La reclamación debía ser declarada inadmisibile, pues el artículo 19 de la Ley 18.410 exige, como requisito de admisibilidad, la consignación del 25% de la multa, conforme al principio *solve et repete*.

6. Caso: Un sancionado por la Superintendencia de electricidad y combustibles interpone primero recurso de reposición y luego reclama judicialmente. Pregunta: ¿Qué efecto produce el recurso administrativo sobre el plazo para ejercer la acción judicial?

Respuesta:

Legalmente, de acuerdo con el artículo 18 A de la Ley 18.410, se produce el efecto de suspender el plazo para reclamar judicialmente, siempre que el recurso administrativo verse sobre materias respecto de las cuales procede la reclamación judicial.

7. Caso: Un establecimiento educacional interpone recurso de reposición ante el Director Regional de la Superintendencia de Educación y luego reclama judicialmente. Pregunta: ¿Es correcta esta estrategia?

Respuesta:

No, pues la Ley 20.529 establece una regla especial frente a la Ley 19.880. Esta consiste en que, se debe presentar inmediatamente un recurso jerárquico ante el Superintendente, siendo improcedente la reposición. Asimismo, la interposición de un recurso incorrecto no suspende el plazo judicial.

8. Caso: El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones resuelve un recurso administrativo y el afectado interpone la denominada apelación prevista en la Ley 18.168. Pregunta: ¿Cuál es la verdadera naturaleza jurídica de esta impugnación?

Respuesta:

No es un recurso de apelación, sino una acción contencioso-administrativa de ilegalidad, destinada a obtener la tutela judicial efectiva frente a un acto administrativo. En consecuencia, la resolución judicial no puede hacer una mera referencia a los antecedentes del acto impugnado, sino que debe estar debidamente motivada y su naturaleza es la de una sentencia definitiva.

9. Caso: Un tercero formula oposición a una concesión de servicios de telecomunicaciones sin acompañar antecedentes técnicos ni jurídicos suficientes. La Corte de Apelaciones rechaza íntegramente la oposición. Pregunta: ¿Qué consecuencias puede imponer el tribunal y en qué debe fundarse?

Respuesta:

El tribunal debe condenar en costas y puede imponer una multa entre 10 y 1.000 UTM, considerando la plausibilidad de la oposición, la buena

o mala fe del opositor y su situación económica. La finalidad es evitar la utilización abusiva del contencioso como mecanismo obstructivo.

10. Caso: El Consejo Nacional de Televisión impone la sanción de caducidad de una concesión televisiva. El concesionario duda si debe reclamar ante la Corte de Apelaciones o ante la Corte Suprema. Pregunta: ¿Qué tribunal es competente y cuál es la razón del diseño legal?

Respuesta:

Es competente la Corte Suprema, debido a la especial gravedad de la sanción de caducidad, que implica la privación de una concesión y afecta intensamente derechos fundamentales, en particular la libertad de expresión. El legislador opta por un control jurisdiccional de la Corte Suprema directo.

11. Caso: Un administrado recurre jerárquicamente ante el Director General de Aguas contra una resolución dictada por un funcionario de su dependencia. Pregunta: ¿Qué tipo de recurso administrativo se configura?

Respuesta:

Se configura un recurso jerárquico, no una reconsideración, pues el acto no emana directamente del Director General de Aguas sino de un subordinado.

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de esta obra, permite afirmar que las acciones contencioso-administrativas por motivos de ilegalidad, cumplen un rol estructural en el sistema chileno de control de la Administración Pública, en cuanto constituyen un medio relevante para el examen de la juridicidad y validez de los actos administrativos.

Desde una perspectiva general, se ha puesto de relieve que la ilegalidad de un acto administrativo, no se identifica automáticamente por su invalidez, sino que requiere un análisis cualificado de la naturaleza y gravedad del vicio denunciado, a la luz de la presunción de validez que el ordenamiento jurídico reconoce a los actos administrativos. En este marco, la labor jurisdiccional no se agota en la constatación abstracta de una infracción normativa, sino que exige ponderar si el defecto detectado constituye un vicio relevante.

Asimismo, se ha insistido en la necesidad de distinguir con claridad entre el control de legalidad propio de las reclamaciones anulatorias y aquellas materias que pertenecen al ámbito del mérito, conveniencia u oportunidad, respecto de las cuales la judicatura debe abstenerse de sustituir a la Administración, sin que ello implique una renuncia al control efectivo de la juridicidad.

Por otro lado, el estudio de las distintas vías generales y especiales de reclamación ha evidenciado, que el sistema chileno presenta un diseño fragmentado, lo que impone al juez una ardua tarea de determinar si la vía procesal fue la idónea, cuál es el procedimiento aplicable, así como el alcance del control que le corresponde ejercer en cada caso.

El examen de las reclamaciones contencioso-administrativas sectoriales confirma que, pese a la diversidad de regímenes legales y procedimientos, sobre el fondo de los asuntos subyacen principios comunes que deben orientar la decisión judicial, tales como el deber de motivación de los actos administrativos, la proporcionalidad de las medidas adoptadas y el respeto a las garantías procedimentales de los administrados. En este contexto, la motivación emerge como un elemento central para la validez del acto y como un presupuesto indispensable para el control jurisdiccional, cuya ausencia no puede ser tratada como una mera irregularidad formal, sino como un vicio potencialmente invalidante.

En definitiva, el juez que conoce de reclamaciones judiciales por motivos de ilegalidad, se encuentra llamado a desempeñar un rol decisivo en la configuración práctica del Derecho Administrativo chileno. Su función consiste, en asegurar que la actuación administrativa se mantenga dentro de los márgenes de la juridicidad, pero sin desnaturalizar las competencias propias de la Administración Pública, y a garantizar una tutela judicial efectiva. Desde esta perspectiva, una comprensión sistemática y rigurosa de los reclamos contencioso-administrativos de ilegalidad, se presenta como una condición necesaria para la calidad y legitimidad de las decisiones jurisdiccionales en esta materia.

Bibliografía

- Álvarez Gonzáles, Elsa y Moreno Linde, Manuel (2021). “Los recursos administrativos”. En Manuel Rebollo y Diego Vera, *Derecho Administrativo*. Tomo II: *Régimen jurídico básico y control de la Administración* (pp. 155-176). Madrid: Editorial Tecnos.
- Aróstica Maldonado, Iván (2008). “Los contenciosos administrativos especiales en la legislación chilena. Una visión crítica a la luz de la Constitución”. *Ius Publicum*, 20: 85-103.
- Bermúdez Soto, Jorge (2011). *Derecho Administrativo General*. Santiago: Editorial Legal Publishing.
- Bocanegra Sierra, Raúl (2012). *Lecciones sobre el acto administrativo*. Pamplona: Editorial Aranzadi.
- Cano Campos, Tomás (2005). “La invalidez de los actos administrativos y sus consecuencias”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 8.
- Cano Campos, Tomas (2019). “El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse”, *XII Congreso de La Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. La Laguna.
- Cordero Quinzacara, Eduardo (2013). “La nulidad de los actos administrativos y sus causales”. En Juan Carlos Ferrada Bórquez, *La nulidad de los actos administrativos en el Derecho chileno* (pp. 189-207). Santiago: Legal Publishing.
- Coscolluela Montaner, Luis (2022). *Manual de Derecho Administrativo. Parte General*. Pamplona: Aranzadi.
- Delgado Lara, Álvaro (2018). “Algunos comentarios sobre la presunción de validez de los actos administrativos en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos”. *Ars Boni et Aequi*, 14 (1): 83-114. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6577822>.
- Ferrada Bórquez, Juan Carlos (2011). “Los procesos administrativos en el derecho chileno”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 36 (1): 251-277.
- Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano (2009). *Manual básico de Derecho Administrativo*. 6ª ed. Madrid: Tecnos.

- Gómez González, Rosa Fernanda (2024a). *Materiales Docentes 71. Aspectos esenciales de Derecho Administrativo para la labor judicial*. Santiago: Academia Judicial de Chile.
- Gómez González, Rosa Fernanda (2024b). “Régimen jurídico de la demolición”. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 37 (1): 145-167.
- Huepe Artigas, Fabián (2021). “¿Nulidad de derecho público o nulidad del acto administrativo? Bases para la elaboración de una teoría de nulidad del acto administrativo fundado en sus elementos”. En Valeska Opazo de la Fuente, *Nulidad e ineficacia: estudios públicos y privados* (pp. 540-594). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Huepe Artigas, Fabián, Baltazar Morales y Francisco Santibáñez (2019). *Vicios del acto administrativo*. Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial de Chile. Santiago: DER.
- Jara Ahumada, Alberto (2022). “Concesión de servicio público de telecomunicaciones: debates sobre su regulación”. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 35 (1): 181-210.
- Jara Schnettler, Jaime (2004). *La nulidad de Derecho Público ante la doctrina y la jurisprudencia*. Santiago: Libromar.
- López Benítez, Mariano (2021). «La jurisdicción contencioso-administrativa». En Manuel Rebollo y Diego Vera (directores), *Derecho Administrativo*. Tomo II: *Régimen jurídico básico y control de la Administración* (pp. 357-392). Madrid: Tecnos.
- Martín-Retortillo Baquer, Sebastián (1957). “Exceso de poder como vicio del acto administrativo”. *Revista de Administración Pública*, 123: 83-177.
- Matthei Da Bove, Carolina y Rivadeneira Domínguez, Francisco (2022). “La motivación como elemento del acto administrativo: criterios establecidos por la Corte Suprema para efectos de su control”. *Revista Actualidad Jurídica*, 45: 263-291.
- Millar, Cristóbal (2023). “A 20 años de *Aedo con Fisco*: ¿Aún queda algo de la vieja nulidad de derecho público?”. *Latin American Legal Studies*, 11 (2): 182-254
- Morales Espinoza, Baltazar (2018). *Acto administrativo*. Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial de Chile. Santiago: DER.
- Ponce de León Salucci, Sandra (2018). *Jurisdicción contencioso-administrativa. El control de la Administración por los tribunales ordinarios y especiales*. Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial de Chile. Santiago: DER.

- Rebollo Puig, Manuel (2005). “La presunción de validez”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 128: 587-638
- Rebollo Puig, Manuel (2021). “La invalidez del acto administrativo”. En Manuel Rebollo y Diego Vera, *Derecho Administrativo*. Tomo II: *Régimen jurídico básico y control de la Administración* (pp. 97-118). Madrid: Tecnos.
- Rocha Fajardo, Esteban (2018). “Estudio sobre la motivación del acto administrativo”. *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, 65.
- Soto Kloss, Eduardo (2001). “*Solve et repete*. Notas sobre un resabio absolutista en el Estado constitucional de derecho”. *Ius Publicum*, 6: 79-100.
- Valdivia, José Miguel (2018). *Manual de Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Valenzuela Paravic, Paulina (1991-1992). “Las acciones contenciosas derivadas del permiso de edificación municipal”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 14: 97-124.
- Vergara Blanco, Alejandro (2013). «Vicios de procedimiento o de forma que no afectan la validez del acto administrativo». En Juan Carlos Ferrada, *La nulidad de los actos administrativos en el derecho chileno* (pp. 267-283). Santiago: Legal Publishing.
- Vergara Blanco, Alejandro (2017). “Cómputo de plazos para ejercer acciones jurisdiccionales administrativas. Análisis jurisprudencial”. En Diego Palomo, *Recursos procesales, problemas actuales* (pp. 515-536). Talca: DER / Universidad de Talca.
- Vergara Blanco, Alejandro (2018). *Derecho Administrativo: identidad y transformaciones*. Santiago: UC.
- Vergara Blanco, Alejandro (2024). “Cómputo del plazo para ejercer acciones jurisdiccionales contra actos administrativos: la incorrecta aplicación en la sede judicial de una norma del procedimiento administrativo (parte V)”. *El Mercurio Legal*, 31 de mayo de 2024.

Reclamos de ilegalidad y procedimientos contencioso-administrativos
de Álvaro Roberto Delgado Lara



Academia Judicial de Chile
Colección Materiales Docentes

