

UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE DERECHO



***“El Sistema de Justicia Administrativa en el Derecho Chileno”***

Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y  
Sociales de la Universidad Austral de Chile

Memorista: *Natalia Carolina Rodríguez Donoso*  
Profesor Patrocinante: *Dr. Juan Carlos Ferrada Bórquez*

VALDIVIA, DICIEMBRE DE 2007

## Informe Memoria de Prueba.

**Señor**  
**Andrés Bordalí Salamanca**  
**Director Instituto de Derecho Público**  
**Presente**

De mi consideración:

Por la presente vengo en informar la memoria de prueba titulada “El sistema de Justicia Administrativa en el derecho chileno” de la señorita Natalia Carolina Rodríguez Donoso.

Esta tesis se estructura en tres capítulos, más una introducción y unas conclusiones. El primero de ellos, titulado “aproximaciones conceptuales y doctrinales”, la tesista hace una revisión del concepto y los modelos de justicia administrativa y los antecedentes de la justicia administrativa en Chile. Aquí debe destacarse la claridad y sencillez con que explica los diversos modelos del derecho comparado, haciendo una buena síntesis de las opiniones doctrinales más relevantes, lo que permite al lector comprender fácilmente la terminología relevante en esta materia.

En el segundo capítulo, “procedimientos contencioso administrativos especiales en el ordenamiento jurídico chileno”, como su nombre lo indica, la señorita Rodríguez realiza un estudio general de los principales procedimientos especiales de justicia administrativa en nuestro medio, clasificando éstos en subjetivos, objetivos y mixtos, y distinguiendo dentro de los primeros subcategorías en relación a los derechos o intereses tutelados. Este capítulo es, en mi opinión, el más relevante de la tesis, ya que contiene una recopilación y análisis relevante en esta materia, utilizando categorías y conceptos originales en nuestro medio, que puede servir de base a un análisis más profundo de la doctrina nacional en este ámbito.

En el tercer y último capítulo, denominado “sistema de justicia administrativa en Chile”, la tesista intenta realizar un trabajo de síntesis del estudio antes realizado, tratando de extraer criterios generales para todo el sistema de justicia administrativo nacional. Esta tarea es relevante y muy interesante, en cuanto trata de conectar las características de los procedimientos especiales estudiados con la norma constitucional clave en esta materia, tratando de forjar una “idea ordenadora” en este ámbito. Sin embargo es aquí donde la tesista evidencia algunas carencias, en cuanto concluye algunas cuestiones a partir de ciertas afirmaciones generales de alguna doctrina nacional y comparada, sin someter éstas a un análisis más crítico.

En conclusión, el trabajo de la tesista es un esfuerzo serio y fundamentado de análisis del sistema de justicia administrativa en Chile, cuyas conclusiones sin duda servirán de base a estudios más profundos y de más largo aliento en esta misma materia.

Por último, debe destacarse que este trabajo forma parte de un proyecto de investigación FONDECYT N°1050395, denominado “Hacia una construcción de una teoría general del Derecho Administrativo chileno: sus nuevos principios en el actual Estado constitucional de derecho”, el que se verá fortalecido con el estudio aquí realizado.

Por todas estas consideraciones, es que soy de opinión de calificar esta memoria con nota seis coma tres (6,3).

Sin otro particular, saluda atentamente.

**Juan Carlos Ferrada Bórquez**  
**Profesor Instituto de Derecho Público**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**  
**Universidad Austral de Chile.**

En Valdivia, a 27 de diciembre de 2007

## ÍNDICE

INTRODUCCION.....	6
CAPÍTULO I: APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y DOCTRINALES.....	8
1. Concepto de justicia administrativa.....	8
2. Modelos de justicia administrativa en el derecho comparado.....	9
2.1. Los orígenes de la justicia administrativa: el caso de Francia.....	9
2.2. Los orígenes y el desarrollo de la justicia administrativa en Alemania.....	10
2.3. Los antecedentes de la justicia administrativa en Italia.....	12
2.4. Los antecedentes y evolución de la justicia administrativa en España.....	13
3. Antecedentes y características de la justicia administrativa en Chile.....	15
3.1. Evolución histórica de la justicia administrativa.....	15
3.2. Reconocimiento de la justicia administrativa en los textos constitucionales republicanos.....	16
3.3. Estado actual de la justicia administrativa en Chile.....	17
CAPÍTULO II: PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS ESPECIALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.....	19
1. Procedimientos que adscriben al modelo subjetivo de justicia administrativa.....	19
1.1. Procedimientos que tutelan derechos subjetivos de los particulares.....	19
1.2. Procedimientos subjetivos que suponen un interés del particular.....	23
1.3. Reclamos contra resoluciones denegatorias de los órganos administrativos.....	27
1.4. Procedimientos destinados a impugnar la aplicación de sanciones.....	29
2. Procedimientos que adscriben al modelo objetivo de justicia administrativa.....	31
3. Procedimientos contencioso administrativos de carácter mixto.....	32

CAPÍTULO III: SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN CHILE.....	36
1. Posibilidades de establecer un sistema de justicia administrativa en Chile.....	36
2. Modelo que recoge el artículo 38 inciso 2° CPR.....	36
3. Clasificación del modelo chileno de justicia administrativa.....	39
4. Implicancias y efectos prácticos de adscribir al modelo subjetivo de justicia administrativa.....	41
4.1. Legitimación activa.....	41
4.2. Efecto de cosa juzgada.....	43
4.3. Aplicación de medidas cautelares.....	44
CONCLUSIONES.....	45
BIBLIOGRAFÍA.....	49

## INTRODUCCION

En toda disciplina es importante la existencia de “sistematización”, a fin de otorgar orden y uniformidad a la misma, tanto para fines de estudio de quienes se dediquen a ella, como para darla a conocer y hacerla comprensible al resto de la sociedad. Este intento sistematizador cobra especial relevancia en el Derecho, debido a que cada ordenamiento jurídico se compone de múltiples normas, de distinto rango y relacionadas con diversas materias, existiendo, por cierto, lagunas legislativas que será necesario cubrir en base a lo que se encuentre positivamente regulado. Por ello es importante generar criterios de uniformidad que permitan entender cada rama del ordenamiento jurídico como un “sistema”, habiendo dentro de ellos, a su vez, otros sistemas que derivan de los primeros. Esto es lo que ocurriría con la justicia administrativa, de ser posible estructurarla como un sistema ubicado dentro de uno de mayor envergadura, que sería el propio Derecho Administrativo.

Como señala SCHMIDT-ASSMANN, “poseer una visión sistemática ofrece una visión de conjunto y aporta las claves para una más acertada comprensión de la lógica a la que responden los efectos y consecuencias de cada fenómeno”<sup>1</sup>. Para este autor, la parte general del Derecho Administrativo, trae implícita una “idea ordenadora” que consiste en asegurar que cada institución tenga un contexto cada vez más amplio, mediante la inducción de una teoría general a partir de las particularidades que presenta cada uno de los sectores del Derecho Administrativo especial, y en la reconducción de cada una de las piezas y soluciones singulares hacia principios generales del Derecho, entendidos ambos como procesos de interacción recíproca. Desde el punto de vista metodológico, tal idea ordenadora tiene por objeto la construcción de un sistema, sirviendo a este propósito de un presupuesto o postulado sistemático<sup>2</sup>.

Ahora bien, refiriéndonos en concreto a la posibilidad de entender la justicia administrativa como sistema, estimamos que para ello habría que determinar si es o no posible caracterizarla, en términos generales, como objetiva o subjetiva. De este modo, como ha dicho GONZÁLEZ-VARAS, “la pregunta básica es la de si el proceso contencioso administrativo sirve ante todo para la garantía de los derechos individuales o para el control de la legalidad objetiva de la Administración”<sup>3</sup>. Una vez efectuada esta determinación, será posible establecer si el modelo chileno es subjetivo, o si se acerca más a un sistema objetivo de jurisdicción contencioso administrativa.

---

<sup>1</sup> Cfr., SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, p. 2.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 1-2.

<sup>3</sup> Cfr., GONZÁLEZ-VARAS, SANTIAGO: *La jurisdicción contencioso administrativa en Alemania*, p. 96.

Sistematizar la justicia administrativa puede parecer una misión difícil cuando, en nuestro país, pocos han sido los intentos por sistematizar al propio Derecho Administrativo como rama del ordenamiento jurídico, centrándose los esfuerzos en resolver de manera puntual las necesidades y requerimientos de la práctica forense y de la gestión pública<sup>4</sup>. Más aún, cuando refiriéndonos a la jurisdicción contencioso administrativa, han dicho los autores que el mecanismo nacional establecido para la composición de los conflictos administrativos “no puede ser más inorgánico, falto de técnica y de sistema”<sup>5</sup>.

Por todo lo anterior, el propósito de la presente investigación será determinar, a partir del análisis de los distintos contencioso administrativo especiales que existen en el ordenamiento jurídico chileno, si nuestro país adhiere a un sistema objetivo o subjetivo de justicia administrativa. Para conseguir dicho objetivo, analizaremos lo que se ha entendido tradicionalmente por justicia administrativa, cuáles son los principales modelos que ofrece el Derecho Comparado y sus características, y cuál ha sido la situación en Chile. Además, estudiaremos si lo preceptuado por la Constitución Política de la República puede servirnos o no para sustentar la adscripción de nuestro país a alguno de los modelos de justicia administrativa, con todo lo cual, tal vez, será posible arribar -tanto a través del método inductivo como deductivo- a una conclusión general respecto a lo que podría ser el sistema de justicia administrativa en el Derecho chileno.

---

<sup>4</sup> *Cfr.*, FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS: “El sistema de Derecho Administrativo chileno: una revisión crítica desde una perspectiva histórica”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, N° 217-218, 2005, p. 100.

<sup>5</sup> *Vid.*, PEREIRA ANABALÓN, HUGO: “Unidad de jurisdicción y justicia administrativa en el Derecho chileno”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, N° 12, 1971, pp. 49-50.

## CAPÍTULO I: APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y DOCTRINALES

### 1. Concepto de justicia administrativa

La justicia administrativa, también llamada jurisdicción contencioso administrativa<sup>6</sup>, ha sido definida como “aquella que tiene por objeto controlar la potestad reglamentaria y la legalidad de la actividad administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifiquen”<sup>7</sup>.

En una visión un poco más subjetiva, se ha dicho que la justicia administrativa comprende “el conjunto de los medios que el derecho positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la Administración, y para exigir indemnización por la lesión que aquella ocasione en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión”<sup>8</sup>, lo que en términos más simples equivale a decir que es el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos<sup>9</sup>, acercándose a lo que dentro de la doctrina nacional se ha señalado como “un sistema de garantías que el Estado otorga a los particulares en sus relaciones con la Administración Pública”<sup>10</sup>.

Uniendo estas ideas, podemos señalar que, para efectos de este trabajo, entenderemos por justicia administrativa a aquel conjunto de principios y procedimientos, destinados a controlar, a nivel jurisdiccional, las actuaciones de la Administración del Estado, tanto para resguardar la legalidad de las mismas (vertiente objetiva), como para evitar que dicha actividad lesione derechos o intereses de los administrados (vertiente subjetiva)<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Utilizamos ambos conceptos como sinónimos, siguiendo a GARRIDO FALLA, quien señala que la diferencia entre ellos sólo viene dada por el empleo que se ha hecho de la primera en la doctrina italiana y de la segunda en la doctrina francesa, aludiendo ambos a una misma cuestión. Cfr., GARRIDO FALLA, FERNANDO: *Tratado de Derecho Administrativo*, p. 11.

<sup>7</sup> PARADA VÁSQUEZ, RAMÓN: *Derecho Administrativo*, p. 686. El autor elabora este concepto a partir de lo preceptuado por los artículos 103 y 153 de la Constitución española de 1978.

<sup>8</sup> ENTRENA CUESTA, RAFAEL: *Curso de Derecho Administrativo*, p. 273.

<sup>9</sup> BIELSA, RAFAEL: *Justicia Administrativa*, en <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpyAFulVAy xvkYQMlz.php>, (29/05/07). En similar sentido FOIGNET, RENÉ: *Manual elemental de Derecho Administrativo*, cit. por VARAS C., GUILLERMO: *Derecho Administrativo*, pp. 414-415.

<sup>10</sup> *Vid.*, OELCKERS CAMUS, OSVALDO: “El recurso de nulidad”, en A.A.V.V.: *Lo contencioso Administrativo*, p. 11.

<sup>11</sup> Nos inspiramos, para elaborar este concepto, en la definición de justicia administrativa que han dado algunos autores nacionales, integrado tanto características subjetivas como objetivas, al decir que “es aquella rama de la justicia encargada de realizar el control jurisdiccional sobre la Administración Pública, cuando ésta en su actividad sea arbitraria o ilícita, y con ello viole o lesione derechos o intereses de los particulares”. *Vid.*, JIRÓN VARGAS, ENRIQUE; MERY BRAVO, SERGIO Y SARIC PAREDES, ALEJANDRO: *Lo contencioso-administrativo*, p. 62.



En este contexto, será posible distinguir lo que son los recursos administrativos - aquellos a través de los cuales se pide, en sede administrativa, que se revise un acto a fin de confirmarlo, modificarlo o revocarlo, dirigidos a una autoridad administrativa, que es la que resuelve a través de un acto administrativo<sup>12</sup>- de los recursos contencioso administrativos, que son aquellos a través de los cuales se lleva a cabo la justicia administrativa, y que se interponen ante un órgano jurisdiccional, en principio independiente de la Administración, que resuelve a través de la dictación de actos jurisdiccionales<sup>13</sup>. Estos últimos son los que analizaremos en la presente investigación.

## 2. Modelos de justicia administrativa en el Derecho Comparado

### 2.1. Los orígenes de la justicia administrativa: el caso de Francia

La doctrina unánimemente reconoce que la jurisdicción contencioso administrativa surge en Francia. La opinión mayoritaria, estima que aparece a fines del siglo XVIII, con la Revolución Francesa, como reacción a la utilización que hacía el Monarca de la Administración como instrumento personal del poder, buscando que la misma también se ajustase al principio de legalidad, exigencia que traía aparejado también el principio de responsabilidad de los agentes públicos<sup>14</sup>.

En Francia, la competencia para conocer de los conflictos contencioso administrativos quedaba radicada en el Consejo de Estado y en los Consejos de Prefectura, a través de la interposición, por parte de los particulares, de los llamados recursos administrativos, que, según la clasificación de Laferrière, eran el recurso de plena jurisdicción, el de anulación, el de interpretación y el de represión<sup>15</sup>, siendo los dos primeros los más importantes del contencioso administrativo francés<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Dentro de los recursos administrativos, autorizada doctrina distingue, a su vez, las reclamaciones, dirigidas a la autoridad de la cuál emana la medida impugnada, y los recursos propiamente tales, que se dirigirían a una autoridad superior. *Vid.*, MAYER, OTTO: *Derecho Administrativo Alemán*, p. 204. En distinto sentido, se ha dicho que serían reclamaciones aquellas dirigidas contra un acto en trámite, mientras el reclamo tiende a la revisión de un acto definitivo, *Vid.*, ENTRENA CUESTA, RAFAEL: *Curso de Derecho Administrativo*, p. 274

<sup>13</sup> PIERRY ARRAU, PEDRO: "Control del acto administrativo. Recursos administrativos. Recurso contencioso administrativo", en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen IV, 1980, p. 241.

<sup>14</sup> Por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA: "La justicia administrativa en el cambio de siglo", en *Gobierno y Administración del Estado*, Año IX, 5, N° 101, Diciembre de 2001, pp. 175-176. No obstante, existen también opiniones divergentes, que sostienen que este proceso se origina ya en el Antiguo Régimen, con el principio de separación entre las autoridades judiciales, que establecía la judicialidad de los conflictos entre los particulares y la Administración, *Vid.*, CASSAGNE, JUAN CARLOS: "La Justicia Administrativa en Iberoamérica", en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *La Justicia Administrativa*, p. 28.

<sup>15</sup> Por todos, LAFERRIÈRE, EDOUARD: *Traité*, cit. por CHAPUS, RENÉ: *Droit Administratif Général*, p. 785.

<sup>16</sup> GAUDEMET, YVES: *Traité de Droit Administratif*, p. 452.

Así, a través del recurso de plena jurisdicción se resolvían controversias suscitadas entre la Administración y los administrados en el ámbito de las relaciones patrimoniales entre ambos<sup>17</sup> (contratos, propiedad, venta de bienes estatales, etc.) de forma similar a un proceso civil, pero bajo un sistema de justicia retenida<sup>18</sup>. Por su parte, el recurso de anulación o por exceso de poder, que es el que caracteriza y define el clásico modelo objetivo francés, se configura como una valoración abstracta de la legalidad del acto impugnado, sin tener en consideración el interés del reclamante, y concluye con un único pronunciamiento posible: absolución, si el acto fuese legal, o anulación, si se acredita su ilegalidad<sup>19</sup>.

Una diferencia significativa entre ambos recursos, en materia de legitimación activa, es que como el exceso de poder se centra sólo en el acto administrativo, quien lo interpone debe justificar una lesión al interés legítimo, en cambio el recurso de plena jurisdicción siempre debe fundarse en la lesión de un derecho subjetivo particular<sup>20</sup>.

## 2.2. Los orígenes y el desarrollo de la justicia administrativa en Alemania

Frente al modelo objetivo de justicia administrativa anteriormente expuesto encontramos uno subjetivo, representado tradicionalmente a través del sistema alemán.

Históricamente en Alemania se conocieron dos modelos de jurisdicción contencioso administrativa: el del norte del país, que se basaba en la interconexión entre los tribunales y la Administración, y que, para controlar la legalidad de los actos administrativos, entendía que debía controlarse también la oportunidad de los mismos (teniendo como fin el interés general en que la Administración actúe correctamente); y el del sur, en dónde la jurisdicción contencioso administrativa tenía como finalidad garantizar los derechos del particular lesionado por la Administración<sup>21</sup>.

Este último es el sistema que se recoge en la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa alemana de 1960<sup>22</sup>, cuya fundamentación del control pleno de las medidas administrativas -no necesariamente expresadas a través de actos-, se encuentra

---

<sup>17</sup> FIORINI, BARTOLOMÉ: *Qué es el contencioso*, p. 92.

<sup>18</sup> CORDERO QUINZACARA, EDUARDO: "La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo", en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *La Justicia Administrativa*, p. 395.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 395-396; GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: "La justicia administrativa en el cambio de siglo", en *Gobierno y Administración del Estado*, Año IX, 5, N°101, Diciembre de 2001, p. 179.

<sup>20</sup> *Cfr.*, FIORINI, BARTOLOMÉ: *Qué es el contencioso*, p. 93. En similar sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA indica que en el exceso de poder la posición personal del recurrente no entra en juego más que como "requisito de seriedad" para interponer la acción. GARCÍA DE ENTERRÍA: *op. cit.*, p. 179.

<sup>21</sup> GONZÁLEZ-VARAS, SANTIAGO: *La Jurisdicción contencioso administrativa en Alemania*, pp. 75-76. En análogo sentido, FORSTHOFF, ERNST: *Tratado de Derecho Administrativo*, p. 691

<sup>22</sup> Alemania. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de 21 de enero de 1960.

en la idea de una garantía integral de los derechos de los particulares, cuestión que ya había aparecido inicialmente en la Constitución de Weimar de 1919. En efecto, ésta dejaba claro que la misión esencial de la justicia administrativa en Alemania era la protección de los derechos de los individuos<sup>23</sup>, pues el tribunal estima la demanda en caso que exista lesión de algún derecho subjetivo, sin ser un medio objetivo de control de legalidad, como en el tradicional sistema francés.

En la actualidad, la norma base que sustenta este sistema subjetivo es el artículo 19.4 de la Ley Fundamental de Bonn, de 1949, en dónde se establece que “toda persona cuyos derechos sean lesionados por los poderes públicos tiene derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales”.

Uno de los mayores aportes que trae consigo este sistema subjetivo es el carácter suspensivo del recurso contencioso administrativo -sólo excepcionado en casos tasados y singulares-, lo que abrió paso a una justicia cautelar en el contencioso administrativo. Lo anterior se explica, puesto que dentro de un sistema objetivo, en el cual sólo se discute la legalidad de una decisión administrativa, las medidas cautelares resultan claramente innecesarias<sup>24</sup>.

Todo este modelo da lugar a la denominada “doctrina de los derechos públicos subjetivos”, en donde éstos serían una especie de límite ante las actuaciones de terceros, siendo misión del ordenamiento arbitrar los cauces oportunos para restablecer esa situación que se entiende lesionada, incluso cuando dicha lesión proviene el Estado<sup>25</sup>. Autorizada doctrina, ha señalado que la noción de derecho público subjetivo comprende todos los intereses individuales que el ordenamiento jurídico estima dignos de protección, abarcando aquellas posiciones que se denominan en otras legislaciones como “intereses legítimos”<sup>26-27</sup>.

---

<sup>23</sup> GONZÁLEZ-VARAS, SANTIAGO: *La Jurisdicción contencioso administrativa en Alemania*, pp.85-86.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 187.

<sup>25</sup> Cfr., MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN: “Repensando el sistema de lo contencioso administrativo desde la perspectiva de la tutela de las situaciones jurídicas de los ciudadanos”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 19, Diciembre de 2001, p. 20

<sup>26</sup> BÜHLER, OTTMAR: *Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsgeschichte*, cit. por SOMMERMANN, KARL-PETER: “La Justicia Administrativa alemana”, en BARNÉS VÁSQUEZ, JAVIER (coord.): *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, p. 49.

<sup>27</sup> Por ello se ha dicho que el artículo 19.4 de la Ley Fundamental de Bonn no restringe la tutela judicial a los casos de lesión sobre derechos subjetivos, como pareciera sugerir su redacción. *Vid.*, GONZÁLEZ-VARAS: *op cit.*, p. 105 ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: “La justicia administrativa en el cambio de siglo”, en *Gobierno y Administración del Estado*, Año IX, 5, N° 101, Diciembre de 2001, pp. 185-186.

### 2.3. Los antecedentes de la justicia administrativa en Italia

Se ha dicho que el sistema de justicia administrativa italiano está conformado por un complejo de medios de garantía ofrecidos a las personas frente a la Administración Pública<sup>28</sup>, lo que nos lleva a afirmar, como primera aproximación, que se trata de un modelo subjetivo, al igual que el alemán. Sin embargo, como en todo sistema, esta característica no fue tal desde un comienzo.

En Italia, en principio se imitó el modelo francés, el que posteriormente se sustituyó por el sistema belga, el cual había proclamado el principio de jurisdicción única, a partir de la Constitución de 1831<sup>29</sup>. Con la unificación de la jurisdicción italiana, la Ley de 1865<sup>30</sup> atribuyó todas las causas penales, civiles y políticas a los tribunales ordinarios. No obstante, transcurrido algún tiempo, se hizo notar que dentro del plano administrativo no bastaba tutelar derechos subjetivos, sino que también era necesario el resguardo de los intereses que no alcanzaban tal rango<sup>31</sup>. Por ello, a partir de 1889 se entrega al Consejo de Estado la tutela de intereses legítimos en el ámbito administrativo, y desde entonces la justicia administrativa italiana se ha dividido en lo que es tutela de derechos, competencia de los tribunales ordinarios, y tutela de intereses, competencia del Consejo de Estado<sup>32</sup>.

La doctrina ha dado diversas teorías para explicar la distinción entre lo que son derechos subjetivos y los intereses legítimos, pudiendo señalarse, en síntesis, que hoy se considera interés legítimo el interés que un sujeto tiene a no ser lesionado por el ejercicio del poder administrativo, mientras que se considera derecho subjetivo la posición a la que no se puede contraponer un acto del concreto ejercicio del poder administrativo<sup>33</sup>. Con esta visión se explica que actualmente se entienda que, como regla general, el enjuiciamiento de los actos administrativos compete al juez administrativo, puesto que normalmente frente a tales actos se reputa que el administrado tiene un interés legítimo, actuando el juez ordinario sólo excepcionalmente en materia administrativa<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> SANDULLI, ALDO: *Manuale di Diritto Administrativo*, p. 800.

<sup>29</sup> Cfr., ANGELETTI, ADOLFO: *La Justicia Administrativa en Italia*, p. 24.

<sup>30</sup> Italia. Ley reguladora del procedimiento contencioso administrativo, de 20 de marzo de 1865.

<sup>31</sup> Cfr., ANGELETTI: *op cit.*, p. 804.

<sup>32</sup> Cfr., FIORINI, BARTOLOMÉ: *Qué es el contencioso*, p. 95. Agrega que en el último tiempo se ha reconocido, por disposición legislativa y en forma excepcional, competencia al Consejo de Estado en ciertas clases de litigios sobre derechos subjetivos, como sucede en los casos relativos al empleo público.

<sup>33</sup> Vid., FALCON, GIANDOMENICO: "La Justicia Administrativa en Italia", en BARNÉS VÁSQUEZ, JAVIER (coord.): *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, pp. 215-216.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 216. Seguramente por ello también ha comenzado a hablarse de la "conversión del juez administrativo", que habría pasado de ser garante de intereses legítimos a juez que ejercita jurisdicción plenaria. Vid., GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: "La justicia administrativa en el cambio de siglo", en *Gobierno y Administración del Estado*, Año IX, 5, N° 101, Diciembre de 2001, p. 186

La Constitución italiana de 1948 consagra algunos principios fundamentales en materia de justicia administrativa, tales como: “todos pueden actuar en juicio para la tutela de sus derechos e intereses legítimos” (artículo 24 inciso 1º), “el Consejo de Estado y los otros órganos de la justicia administrativa tienen jurisdicción para la tutela, respecto de la Administración Pública, de los intereses legítimos y, en materias especiales indicadas por la ley, también de los derechos subjetivos” (artículo 103 inciso 1º), y “contra los actos de la Administración Pública es siempre admitida la tutela jurisdiccional de los derechos y de los intereses legítimos ante los órganos de jurisdicción ordinaria o administrativa” (artículo 113)<sup>35</sup>.

#### 2.4. Los antecedentes y evolución de la justicia administrativa en España

En España, hasta antes de la dictación de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956<sup>36</sup>, era poco discutido que el modelo seguido era el francés. La doctrina sustentaba la adscripción a este modelo objetivo en que el propio texto constitucional garantizaba el principio de legalidad en la actuación de los poderes públicos<sup>37</sup>, por lo cual se entendía que la misión principal de los tribunales con competencia en lo contencioso administrativo era controlar la legalidad del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Este panorama inicial cambia a partir de la dictación de la LJCA, que eliminó las limitaciones que acotaban el proceso como un proceso objetivo al acto, pues a partir de entonces los actos administrativos se reconocían como requisitos de admisibilidad de la pretensión procesal administrativa, y no como su objeto principal, extendiendo la legitimación activa incluso a los titulares de un interés directo<sup>38</sup>. Esta ley tendió a un procedimiento más subjetivo, tomando el contencioso administrativo en su vertiente de proceso de tutela de derechos subjetivos e intereses<sup>39</sup>, cuestión contemplada también por la Constitución de 1978, que garantiza a todas las personas, en su artículo 24.1, el derecho a obtener “la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos”, concepto este último que ha sido entendido como más

---

<sup>35</sup> Cfr., ANGELETTI, ADOLFO: *La Justicia Administrativa en Italia*, p. 29.

<sup>36</sup> España. Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, de 27 de diciembre de 1956. Publicada en el Boletín Oficial Español (en adelante BOE) con fecha 28 de Diciembre de 1956. En lo sucesivo LJCA.

<sup>37</sup> Vid., PAREJO ALFONSO, LUCIANO, JIMÉNEZ-BLANCO, ANTONIO Y ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS: *Manual de Derecho Administrativo*, p. 807.

<sup>38</sup> FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN: *Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva*, pp. 33-36.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 38-40. FERNÁNDEZ señala que esta transformación en la legislación española se ve empañada por la visión que ha mantenido la jurisprudencia contencioso administrativa, en el sentido de tomar el proceso centrado en el acto, no como mero presupuesto procesal, que es como la define la LJCA.

amplio que el de interés directo, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español<sup>40</sup>.

Por otra parte, la Constitución de 1978 consagra principios tales como el sometimiento pleno de la Administración a la ley y al Derecho (artículo 103.1) y el control de los tribunales (artículo 106.1), los cuales, unidos al antes mencionado derecho a obtener la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos sin que en ningún caso pueda producirse indefensión (artículo 24.1) configurarían, en opinión de la doctrina, un sistema de pleno control jurisdiccional de la actuación administrativa<sup>41</sup>.

En 1998 se dicta una nueva LJCA<sup>42</sup>, que busca garantizar a los ciudadanos una tutela aún más efectiva de sus derechos frente a la Administración Pública<sup>43</sup>. Se ha llegado a decir que esta ley incluso asimila los conceptos de derecho subjetivo e interés legítimo para efectos de la legitimación activa<sup>44</sup>.

La doctrina española entiende los “derechos subjetivos” como un poder a favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros, imponiéndoles obligaciones o deberes en su propio interés, reconocimiento que implica la tutela judicial de dicha posición<sup>45</sup>. A su vez, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español ha entendido que el concepto de “interés legítimo” se asocia a un perjuicio causado por el acto administrativo o un beneficio que de su eliminación resulte al recurrente, no siendo un interés abstracto por la legalidad<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> Vid., CORDÓN MORENO, FAUSTINO: *El proceso contencioso-administrativo*, pp. 103-104.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>42</sup> España. Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 13 de Julio de 1998, publicada en el BOE con fecha 14 de Julio de 1998.

<sup>43</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME: “La reforma del procedimiento contencioso administrativo y del régimen procesal contencioso administrativo: presupuestos y objetivos”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 14, Junio de 1999, p. 415.

<sup>44</sup> CORDERO QUINZACARA, EDUARDO: “La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *La Justicia Administrativa*, pp. 398-399.

<sup>45</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; FERNÁNDEZ, TOMÁS RAMÓN: *Curso de Derecho Administrativo*, p. 37.

<sup>46</sup> Cfr. PICÓ I. JUNOY, J.: *Las garantías constitucionales del Proceso*, cit. por BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS: *Tutela jurisdiccional del medio ambiente*, p. 45.

### 3. Antecedentes y características de la justicia administrativa en Chile

#### 3.1. Evolución histórica de la justicia administrativa

En primer lugar, debemos recordar que en sus inicios gran parte del Derecho Administrativo chileno se construye a partir del régimen administrativo francés<sup>47</sup>, es decir, como un derecho de prerrogativas para las autoridades públicas, cuyos fundamentos descansan en la tutela privilegiada de los intereses públicos<sup>48</sup>.

Como ejemplos de juicios contencioso administrativos, se indicaban el reclamo que podía interponer el propietario contra el decreto del alcalde que ordenaba la demolición de un edificio ruinoso, los reclamos de los contribuyentes de patentes que no se conformen con su calificación, el reclamo de ilegalidad contra resoluciones del alcalde o de la municipalidad, las acciones que el particular podía entablar contra los municipales o funcionarios que por actos u omisiones dejaren de cumplir los deberes que la ley les impone, etc.<sup>49</sup>; cuestiones que, como es posible vislumbrar, ponían su acento en la actuación administrativa más que en la tutela del administrado perjudicado con el acto, a excepción del primer caso.

Si analizamos en particular uno de estos procedimientos, el artículo 114 de la Ley de Municipalidades de 1854 disponía que “cualquier ciudadano tiene el derecho a reclamar contra los acuerdos o resoluciones municipales dictados sobre negocios que no sean de la competencia del cuerpo, o en que se ha excedido de sus atribuciones, o en que se contraría una ley o disposición dictada por autoridad competente (...)”<sup>50</sup>. En base a esta disposición, sería posible afirmar que este contencioso administrativo especial era claramente objetivo<sup>51</sup>, pues atendía principalmente a la legalidad del acto impugnado, y no a las particularidades del sujeto activo. Esta idea se ve fundamentada también en la opinión que expresara OELCKERS a mediados de los años setenta, en el sentido de que la existencia de un acto administrativo previo, que abriese la posibilidad de su impugnación ante un tribunal contencioso administrativo, configuraba el contencioso administrativo como un proceso al acto<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS: “El sistema de Derecho Administrativo chileno: una revisión crítica desde una perspectiva histórica”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, N° 217-218, 2005, p. 104.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 101.

<sup>49</sup> VARAS C., GUILLERMO: *Derecho Administrativo*, p. 150.

<sup>50</sup> En similar sentido se expresó posteriormente el artículo 96 de la Ley de Municipalidades de 1887.

<sup>51</sup> A esta conclusión llega también VARAS: *op cit.*, p. 424.

<sup>52</sup> OELCKERS CAMUS, OSVALDO: “El recurso de nulidad”, en A.A.V.V.: *Lo contencioso Administrativo*, p. 14.

Muchos han sido los intentos, a lo largo de nuestra historia legislativa, por crear una normativa uniforme que regule el contencioso administrativo en general. Sin embargo, en su mayoría dichos proyectos buscaban el establecimiento de tribunales contencioso administrativos<sup>53</sup>, sin aportar rasgos característicos de un sistema objetivo o subjetivo que pudiesen identificar nuestro ordenamiento.

No obstante, una aproximación a ello puede verse en el Proyecto de Ley sobre lo contencioso administrativo de 1992, en cuyo mensaje el Presidente de la República distinguía el sujeto activo de la acción contencioso administrativa según se tratara de anulación de actos administrativos, en donde se exigía haber lesionado un interés personal en vez de un derecho subjetivo, a fin de ampliar al máximo la posibilidad de recurrir, o del reconocimiento de situaciones subjetivas de indemnización de perjuicios, en donde se requeriría que el acto, omisión o actividad lesione un derecho, siendo el titular de ese derecho el que podrá interponer la acción contencioso administrativa<sup>54</sup>.

### 3.2. Reconocimiento de la justicia administrativa en los textos constitucionales republicanos

Entre los antecedentes constitucionales de la jurisdicción contencioso administrativa, la doctrina reconoce el nacimiento de la misma en el artículo 96 N° 3 de la Constitución de 1828, y en el artículo 104 N° 7 de la Carta de 1833, los cuales, en síntesis, otorgaban competencia, a la Corte Suprema y al Consejo de Estado, respectivamente, para conocer los juicios que se suscitaren sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno y sus agentes<sup>55</sup>.

Si bien en principio podría pensarse que estas normas hacían referencia más que nada a aspectos competenciales en materia contencioso administrativa, atendiendo a los modelos anteriormente expuestos es posible extraer algunos rasgos distintivos derivados de su aplicación práctica, tal como sucedió, por ejemplo, con el último de los artículos citados, el cual tuvo incidencia, entre otros casos, en la Ley de Municipalidades de 1854, anteriormente aludida.

Más tarde, la Carta de 1925, en su artículo 87 señalaba que “Habrá tribunales administrativos, formados con miembros permanentes, para resolver las reclamaciones

---

<sup>53</sup> Por todos, PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO: *La jurisdicción contencioso administrativa en Chile. Decisiones legislativas al año 2001*, pp. 65-229.

<sup>54</sup> AYLWAIN AZÓCAR, PATRICIO: “Mensaje Presidencial N° 424-323, con el que se inicia un Proyecto de Ley sobre lo contencioso administrativo”, Santiago, 6 de mayo de 1992, en *Gobierno y Administración del Estado*, Año VIII, 2, N° 86, Septiembre de 2000, p. 5.

<sup>55</sup> *Vid.*, PANTOJA: *op cit.*, p. 21; VARAS C., GUILLERMO: *Derecho Administrativo*, pp. 422- 423.



que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no esté entregado a otros tribunales por la Constitución o las leyes (...)" . A partir de esta disposición, se ha dicho por la doctrina que comienza a reconocerse en forma explícita la necesidad de asegurar a los particulares el amparo de sus derechos lesionados por actos arbitrarios de las autoridades políticas o administrativas, mediante la creación de tribunales administrativos<sup>56-57</sup>, cuestión que, como bien es sabido, nunca se llevó a cabo en la práctica. Se dijo además que el concepto de "reclamaciones" incluía a los diversos recursos contencioso administrativos, comprendiendo tanto violaciones de derechos como toda ilegalidad<sup>58</sup>.

Una norma similar contemplará posteriormente el artículo 38 inciso 2° de la Constitución Política de la República (en adelante CPR) de 1980, aunque ya no en el capítulo referido al Poder Judicial sino en el relativo al Gobierno, encabezando el apartado "Bases Generales de la Administración del Estado". El contenido de la disposición en comento será analizado posteriormente en detalle (*infra*, capítulo III), pero podemos adelantar que respecto a su sentido y alcance existen distintas posturas doctrinales, dentro de las cuales tomaremos en consideración, para efectos de este trabajo, aquella que entiende que dicha norma consagra un derecho general de acción contenciosa administrativa, que encomienda conocer a los tribunales que la ley determine<sup>59</sup>, permitiendo al agraviado con un acto u omisión de la Administración recurrir directamente a estrados en defensa de su esfera subjetiva<sup>60</sup>.

### 3.3. Estado actual de la justicia administrativa en Chile

En nuestro Derecho nunca ha existido, ni existe actualmente, un proceso contencioso administrativo de aplicación general o subsidiaria regulado especialmente<sup>61</sup>. A falta de ley especial, la doctrina ha entendido que sólo cabe acudir al juicio ordinario de mayor cuantía previsto en la ley procesal común, el cual, obviamente, no sería el mecanismo más idóneo para incoar, instruir y resolver los

---

<sup>56</sup> VARAS C., GUILLERMO: *Derecho Administrativo*, p. 425.

<sup>57</sup> Desde una perspectiva más objetiva, IRIBARREN apuntaba que esta disposición establecía una vía franca y directa para reclamar objetivamente de actos y disposiciones ilegítimos, permitiendo atacar al acto mismo, en su naturaleza y contenido. *Cfr.*, IRIBARREN, JUAN ANTONIO: *Lecciones de Derecho Administrativo*, p. 52.

<sup>58</sup> AYLWIN A., PATRICIO: *Manual de Derecho Administrativo*, pp. 298-299.

<sup>59</sup> PONCE DE LEÓN SALUCCI, SANDRA; FRINDT RADA, MARÍA SOLEDAD: "El principio de juridicidad administrativa frente a los derechos públicos subjetivos", en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, N° 203, 1998, p. 391.

<sup>60</sup> PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO: *La jurisdicción contencioso administrativa en Chile. Decisiones legislativas al año 2001*, p. 45.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 17.

asuntos que conciernen a una acción contencioso administrativa, ni para proceder a su ejecución<sup>62</sup>.

Pese a la mencionada crítica, en la actualidad ya no se pone en duda que el juez común es el competente, de acuerdo con el ordenamiento constitucional, en materia contencioso administrativa. Esto gracias a la conjugación de los artículos 19 N° 3, que reconoce para todas las personas la garantía de la igual protección en el ejercicio de sus derechos, el artículo 76, que atribuye al Poder Judicial la amplia jurisdicción sobre todas las causas civiles y criminales, y el artículo 38, todos de la CPR, con lo que ha quedado claro que el reclamo por la lesión que cause la Administración en el derecho de una persona no puede quedar sin juez competente<sup>63</sup>. Con esto se pretende salvar la anterior situación de indefensión a que se vieron expuestos los particulares, frente a la negativa de los tribunales ordinarios para conocer de los conflictos contencioso administrativos, durante la vigencia de la Carta de 1925, y hasta antes de la reforma de la Constitución de 1980, en el año 1989<sup>64</sup>.

Ahora bien, más allá de la tutela judicial efectiva asegurada en materia contencioso administrativa, queda por revisar si los distintos procedimientos especiales que conforman nuestra justicia administrativa, dispersos en nuestra legislación, son encasillables dentro de los modelos comparados anteriormente expuestos, cuestión que analizaremos en el siguiente capítulo.

---

<sup>62</sup> DANIEL ARGANDOÑA, MANUEL, “Sobre el proceso contencioso administrativo de general aplicación”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, Volumen 63, 2002, p. 192.

<sup>63</sup> *Ibidem*, pp. 191-192.

<sup>64</sup> Por todos, PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO: “El artículo 38, inciso 2° de la Constitución Política de la República”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo C, N° 1, Enero-Junio de 2003, pp. 11-12.

## CAPÍTULO II: PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS ESPECIALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO

Como fue señalado, la legislación chilena carece de un procedimiento contencioso administrativo especial de aplicación general, a diferencia de lo que ocurre en ordenamientos jurídicos extranjeros, *ad ex.* el caso español. Actualmente, lo que encontramos son numerosos procedimientos contencioso administrativos regulados en forma sectorial, en las diversas normas que regulan la actividad de la Administración del Estado, los que tienen características y peculiaridades de difícil clasificación.

A fin de estudiarlos sistemáticamente, y para analizarlos desde la perspectiva de este trabajo, a continuación se realizará una clasificación entre aquellos procedimientos contencioso administrativos subjetivos, cuyo elemento relevante es la protección de una situación jurídica individual; los de carácter objetivo, donde lo fundamental es la demanda por violación de una regla de derecho general e impersonal; y aquellos procedimientos que presentan características de ambos. El criterio fundamental para distinguir será el de si, para ejercer la acción, es necesario acreditar un derecho subjetivo o un interés por parte del reclamante, o bien existe acción popular a nombre de toda la sociedad, para examinar la legalidad de un determinado acto administrativo.

### 1. Procedimientos que adscriben al modelo subjetivo de justicia administrativa

Luego de analizar sistemáticamente las normas que los establecen, encontramos variados contencioso administrativos de carácter subjetivo, consistentes, principalmente, en reclamaciones que pueden ejercer los administrados que se encuentran directamente afectados con un determinado acto, es decir, que deben demostrar al menos un interés personal involucrado para iniciar el procedimiento. Estos se podrían clasificar en: procedimientos que tutelan derechos subjetivos de los particulares, procedimientos subjetivos que suponen un interés del particular, reclamos contra resoluciones denegatorias de los órganos administrativos y procedimientos destinados a impugnar la aplicación de sanciones.

#### 1.1. Procedimientos que tutelan derechos subjetivos de los particulares

Comenzaremos por el Recurso de Protección, ya que, si bien no se trata de un procedimiento creado como contencioso administrativo, en la práctica esta acción

contenida en el artículo 20 CPR, es el contencioso subjetivo por antonomasia<sup>65-66</sup>. Esto porque, como ya es sabido, se ha tomado a este procedimiento de tutela de derechos fundamentales como sustituto del mismo. Al respecto VERGARA indica que “el recurso de protección se ha transformado en el cauce por dónde los justiciables que se enfrentan a lesiones en sus derechos provenientes de actos de la Administración, han convertido, con algún éxito, esta acción en un contencioso no sólo cautelar, sino con sentencias claramente anulatorias, con el mismo efecto de un proceso de exceso de poder”<sup>67</sup>.

Del propio texto del artículo 20 es posible deducir que este procedimiento se configura como tutelar de derechos fundamentales que el constituyente expresamente ha señalado. Las Actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (en adelante CENC) contienen esta idea, al señalar que el objeto de esta acción será dar la debida protección a quién se sienta amenazado en sus derechos, mientras se discute ante la justicia ordinaria en forma lata el problema planteado, y reestablecer el imperio del derecho si éstos fueran afectados<sup>68</sup>.

Por su parte, ZUÑIGA señala que, “en términos conceptuales, el Recurso de Protección es una acción que pone en movimiento un proceso de amparo constitucional de naturaleza cautelar de derechos fundamentales, en que la tutela diferenciada deriva de la naturaleza de los derechos públicos subjetivos con reconocimiento constitucional y del tipo de garantía procesal o jurisdiccional, consagrada para su tutela especial”<sup>69</sup>.

Todos estos argumentos sirven para fundamentar que estamos frente a un procedimiento subjetivo, pues la legitimación activa para interponer el recurso está dada por la afectación de un derecho fundamental de una persona o grupo. En este sentido, OELCKERS ha dicho que cuando la Administración es la parte recurrida en un Recurso de Protección, éste se transforma en una manifestación de justicia administrativa de

---

<sup>65</sup> Vid., PIERRY ARRAU PEDRO: “Nulidad en el derecho administrativo”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XV, 1993-1994, p. 79; FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS: “El Recurso de Protección como mecanismo de control contencioso administrativo”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *Justicia Administrativa*, p. 133.

<sup>66</sup> CARMONA caracteriza este recurso como “el árbol que no deja ver el bosque”, debido a la aplicación de esta acción como vía procesal ordinaria de control judicial de los actos emanados de los órganos de la Administración, en lugar de los múltiples procedimientos contencioso administrativos especiales de nuestra legislación. Cfr., CARMONA SANTANDER, CARLOS: “El contencioso administrativo entre 1990 y 2003”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *Justicia Administrativa*, pp. 185 y 203.

<sup>67</sup> VERGARA BLANCO, ALEJANDRO: “El recurso de protección como sustituto de una jurisdicción contencioso-administrativa especializada. Elementos para el análisis”, en *Gaceta Jurídica*, N° 297, Marzo de 2005, p. 13. En igual sentido, FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS: “El Recurso de Protección como mecanismo de control contencioso administrativo”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *Justicia Administrativa*, pp. 143-145.

<sup>68</sup> Actas de la CENC, cit. por FIAMMA OLIVARES, GUSTAVO: “El recurso de protección”, en *Gaceta Jurídica*, N° 16, Agosto de 1978, pp. 3-4.

<sup>69</sup> ZUÑIGA URBINA, FRANCISCO: “Recurso de Protección y contencioso administrativo”, en *Gobierno Regional y Municipal*, N° 52, 1997, p. 96.

tutela de derechos e intereses legítimos, tutela de posiciones subjetivas, más que un proceso al acto ilegal o arbitrario<sup>70</sup>.

Dentro de la misma Constitución, el reclamo por pérdida de nacionalidad, del artículo 12, es también un contencioso subjetivo puesto que busca tutelar el derecho de una persona a que se le reconozca su nacionalidad chilena. Por ello, será titular de esta acción la persona directamente afectada con la actuación administrativa, y la finalidad de la demanda es anular- o al menos privar de efectos con relación al afectado- el acto o decisión administrativa que le haya ocasionado la pérdida de su nacionalidad, o su desconocimiento<sup>71</sup>.

Por otra parte, en la acción de reclamación por ilegalidad de un acto expropiatorio, contenida en el artículo 9 letra a) de la Ley Orgánica de Expropiaciones<sup>72</sup>, es claro que quién interpondrá esta reclamación es el directamente afectado con el acto que declara la expropiación<sup>73</sup>, perfilándose como un contencioso subjetivo. Su finalidad es anular o dejar sin efecto este acto por razones de legalidad, las que pueden darse por tres causales: cuando el bien afectado corresponde a aquellos que la propia ley ha declarado como inexpropiables, por falta de ley que autorice la expropiación, o porque la causa legal invocada en el acto expropiatorio no concurre en el caso específico. Por ello, catalogamos esta acción como un procedimiento subjetivo, cuya finalidad es anular o dejar sin efecto el acto administrativo que declara la expropiación, pero en el cual la legitimación activa recae en un particular en específico, quien goza además de un derecho constitucional a la revisión judicial del acto expropiatorio<sup>74</sup>.

Los procedimientos especiales contenidos en las letras b), y c) de este mismo artículo de la Ley Orgánica de Expropiaciones, claramente se asemejan a un “contencioso subjetivo”, pues a través de ellos no se pide la anulación del acto expropiatorio, sino su modificación, solicitándose que cubra totalmente un bien que fue parcialmente expropiado, o ampliando el acto expropiatorio a otras porciones del terreno parcialmente expropiado, respectivamente. En ambas situaciones, el trasfondo

---

<sup>70</sup> Cfr., OELCKERS CAMUS, OSVALDO: “Algunos principios claves en la protección constitucional de los administrados”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XIV, 1991-1992, p. 411.

<sup>71</sup> Cfr., RÍOS ALVAREZ, LAUTARO: “La jurisdicción constitucional en Chile”, en *Gaceta Jurídica*, N° 322, Abril de 2007, p. 14.

<sup>72</sup> Decreto Ley (en adelante DL) N° 2.186, aprueba Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, publicado en el Diario Oficial con fecha 9 de Junio de 1978. En adelante Ley Orgánica de Expropiaciones.

<sup>73</sup> Esto se extrae directamente del encabezado del artículo 9° de la Ley Orgánica de Expropiaciones, el cual indica que es “el expropiado” quién podrá reclamar ante el juez competente.

<sup>74</sup> Derecho consagrado en el inciso 4° del artículo 19 N° 24 CPR.

de la acción está dado por las condiciones económicas en que queda el retazo no expropiado del terreno producto de la acción del ente expropiante<sup>75</sup>, cuestión que claramente le ocasionará un perjuicio al propietario, por lo que estos procedimientos serían subjetivos, al atender precisamente a este interés de un particular en específico.

Lo mismo sucede con los artículos 12, 13 y 14 de la ley antes citada, que consagran la acción de reclamación del monto fijado como indemnización provisoria de la expropiación, la que puede ejercerse tanto por el expropiado como por el ente expropiante, en caso que no haya acuerdo entre ambos respecto al monto a pagar producto de la expropiación<sup>76</sup>.

También tenemos la acción de indemnización por acto expropiatorio desistido, contenida en el artículo 35, en donde se exige, como condición para la legitimación activa, que el acto expropiatorio desistido haya causado algún perjuicio al frustrado expropiado, cuestión a partir de la cual sostenemos que se trata claramente también de un contencioso administrativo subjetivo.

Algo parecido ocurre en el artículo 208 de la Ley General de Servicios Eléctricos<sup>77</sup>, el cual otorga competencia al Panel de Expertos<sup>78</sup> para conocer de las discrepancias que se suscitan entre las empresas eléctricas y la Administración en una serie de materias enumeradas por la misma ley. Al analizar estas materias, es posible advertir que se trata de un contencioso administrativo subjetivo, en el cual se busca modificar ciertas resoluciones administrativas respecto de las cuales haya controversia, por lo que entendemos que serán legitimados activos en este procedimiento precisamente aquellas empresas eléctricas que planteen una discrepancia respecto de una resolución o criterio técnico de la autoridad eléctrica<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Cfr., PEÑA MARDONES, CRISTÓBAL: *Algunas consideraciones acerca de las acciones de reclamación por expropiación (Primera Parte)*, en <http://www.geocities.com/cortedetalca/ART6.htm> (05/10/07)

<sup>76</sup> Esto último de acuerdo a lo dispuesto expresamente por el artículo 38 de la ley en comento.

<sup>77</sup> Decreto con Fuerza de Ley (en adelante DFL) N° 4/20018, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica, publicado en el Diario Oficial con fecha 5 de Febrero de 2007.

<sup>78</sup> Sobre el Panel de Expertos como órgano que ejerce jurisdicción contencioso administrativa, *Vid.*, VERGARA BLANCO, ALEJANDRO: "El contencioso administrativo en materia eléctrica: naturaleza jurisdiccional de las funciones del «panel de expertos»", en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS: *Justicia Administrativa*, pp. 241-270.

<sup>79</sup> Esto sin perjuicio de la posibilidad que consagra el inciso 2° del artículo 211 de la misma norma, de participar en una audiencia pública que llevará a cabo el Panel de Expertos con las partes y los interesados, entendiéndose que dentro de estos últimos siempre se considerará a la Comisión Nacional de Energía y la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en la esfera de sus respectivas atribuciones.

Por otra parte, el artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado<sup>80</sup>, contiene un procedimiento contencioso administrativo especial, consistente en la posibilidad de reclamar ante un Juzgado de Letras en lo Civil, a fin de resguardar el derecho de acceso a la información pública. Este procedimiento es subjetivo, puesto que quién se encuentra legitimado activamente para presentarlo es, precisamente, el particular que presentó una solicitud de publicidad de un determinado acto administrativo ante el jefe del servicio público respectivo, y a quién dicha información no se entregó en el plazo previsto o le fue denegada la entrega por causa distinta a la seguridad o interés nacional.

Se ha señalado por la doctrina que esta acción constituiría un contencioso administrativo subjetivo, pues de ser acogida la acción, el juez declara a favor del interesado la existencia de un derecho subjetivo de acceso a los actos e información administrativa, el que fue previamente desconocido o infringido por la autoridad administrativa, ordenando derechamente la divulgación o entrega de unos y otros, constituyéndose, por tanto, en un medio de defensa de los derechos subjetivos violados<sup>81</sup>.

## 1.2. Procedimientos subjetivos que suponen un interés del particular

Dentro de estos procedimientos subjetivos, tenemos aquellos contencioso administrativos en que se exige que el particular que puede interponer el recurso ostente al menos de un interés con respecto a lo resuelto por la Administración.

De este modo, la Ley del CONATEL<sup>82</sup>, consagra en su artículo 27 una apelación en contra de la resolución que resuelva una reclamación presentada previamente para impugnar el acto administrativo de adjudicación de una concesión de servicio de radiodifusión televisiva de libre recepción, o que declara desierta la licitación para obtener dicha concesión. Este contencioso administrativo es de carácter subjetivo, pues, si bien no se exige tener un derecho directamente afectado, la ley expresamente señala que de esta resolución podrá reclamar “quién tenga interés en ello”, exigiendo, por tanto, una cualidad especial al requirente y ampliando el ámbito de la legitimación activa más allá de la vulneración de derechos.

---

<sup>80</sup> DFL N° 1/19653, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, publicada en el Diario Oficial con fecha 17 de Noviembre de 2001.

<sup>81</sup> *Vid.*, ALLESCH PEÑAILLO, JOHANN; OBANDO CAMINO, IVÁN: “Aproximación dogmática y jurisprudencial a los principios de transparencia y publicidad de los actos e información administrativa”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XXVI N° 2, 2005, pp. 77-78.

<sup>82</sup> Ley N° 18.838, crea el Consejo Nacional de Televisión, publicada en el Diario Oficial con fecha 30 de Septiembre de 1989. En adelante Ley del CONATEL.

Lo mismo puede decirse respecto del artículo 3° inciso 2° de la Ley Indígena<sup>83</sup>, que contempla un procedimiento especial que permite, a quién tenga interés en ello, impugnar la calidad de indígena que alega otra persona. En igual sentido, el artículo 10 inciso 4° de la Ley que establece normas sobre las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado<sup>84</sup>, consagra un procedimiento contencioso administrativo de naturaleza subjetiva, pues atiende a los intereses de una determinada asociación de funcionarios, la cual, ante una formulación de observaciones a sus estatutos por parte de la Dirección del Trabajo, puede optar entre subsanar los defectos de constitución, conformar sus estatutos a las observaciones formuladas, o bien reclamar de esas observaciones ante el Juzgado de Letras del Trabajo correspondiente.

En la Ley General de Telecomunicaciones<sup>85</sup> también se contemplan algunos procedimientos contencioso administrativos con estas características. Así, el artículo 13 A, consagra un “recurso de apelación”, que es posible interponer ante la Corte de Apelaciones de Santiago, para impugnar aquella resolución del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones que resuelve, a su vez, la reclamación que impugna el acto administrativo que otorga una concesión de servicio de telecomunicaciones de libre recepción, o de radiodifusión, o bien que declara desierto el concurso público que se llevó a efecto para otorgar dicha concesión. El inciso 7° del artículo 13 A establece que podrá reclamar de la resolución que otorga la concesión o declara desierto el concurso todo aquél que tenga interés en ello, de donde se infiere la naturaleza subjetiva de este recurso.

En similar sentido, en el artículo 15 de la LGT existe otro contencioso administrativo especial, a través del cual es posible impugnar la resolución que resuelve la oposición que un particular ha presentado respecto del otorgamiento o modificación de una concesión. Por ello, entendemos que aquí también se trata de un procedimiento subjetivo, toda vez que quién puede presentar la reclamación es el administrado que tenga interés en este proceso de otorgamiento de una concesión de servicios públicos e intermedios de telecomunicaciones.

El artículo 24 de la Ley N° 19.300<sup>86</sup> contempla otro contencioso en el cual se reclama respecto de una resolución de calificación ambiental que establece condiciones

---

<sup>83</sup> Ley N° 19.253, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, publicada en el Diario Oficial con fecha 5 de Octubre de 1993. En adelante Ley Indígena.

<sup>84</sup> Ley N° 19.296, establece normas sobre las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado, publicada en el Diario Oficial con fecha 14 de Marzo de 1994.

<sup>85</sup> Ley N° 18.168, Ley General de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial con fecha 2 de Octubre de 1982. En adelante LGT.

<sup>86</sup> Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial con fecha 9 de Marzo de 1994. En adelante LBMA.



o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar un proyecto o actividad determinados, y aquéllas bajo las cuales se otorgarán los permisos emitidos por los organismos estatales. Por tanto, entendemos que quién tiene legitimación es aquél particular titular de un determinado proyecto, pues es a él a quien afectarán estas medidas dispuestas en la respectiva resolución de calificación ambiental.

En igual sentido, en los artículos 49 y 50 de la LBMA se contempla un reclamo contra decretos supremos que establezcan normas primarias y secundarias de calidad ambiental y normas de emisión, los que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas, y los que establezcan planes de prevención o de descontaminación. Este contencioso administrativo especial, del cual conocerá el Juez de Letras competente, corresponde a un procedimiento subjetivo, puesto que el propio artículo 50 señala que dichos decretos serán reclamables “por cualquier persona que considere que no se ajustan a esta ley y a la cual causen perjuicio”.

A este respecto, BERMÚDEZ indica que el perjuicio que el decreto supremo cause al demandante no puede asimilarse al requisito general que se exige para la procedencia de las acciones de responsabilidad extracontractual, esto es, un detrimento patrimonial o personal, sino que se materializa en un interés vulnerado por este decreto que fija un estándar de calidad ambiental insuficiente o demasiado estricto, que fija una zona saturada o latente y no otra, o que se basa en antecedentes incorrectos o de errónea metodología, etc.<sup>87</sup>

En la reclamación contra resoluciones del Banco Central, del artículo 69 de la Ley N° 18.840<sup>88</sup>, se reclama respecto de actuaciones que se estiman ilegales, pero se exige además la existencia de un interés por parte del reclamante. Situación análoga se presenta con el procedimiento de reclamo contra resoluciones ilegales de la Superintendencia de Servicios Sanitarios, contenido en el artículo 32 de la Ley N° 18.902<sup>89</sup>.

Análisis especial merece el artículo 137 del Código de Aguas. En su redacción, esta disposición se limita a señalar que “Las resoluciones de la Dirección General de

---

<sup>87</sup> Cfr., BERMÚDEZ SOTO, JORGE: “El control judicial de las normas primarias de derecho ambiental. Déficit de aplicación y errores en el diseño legal”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS: *Justicia Administrativa*, pp. 295-296.

<sup>88</sup> Ley N° 18.840, Orgánica constitucional del Banco Central de Chile, publicada en el Diario Oficial con fecha 10 de Octubre de 1989. En adelante LOCBC.

<sup>89</sup> Ley N° 18.902, Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, publicada en el Diario Oficial con fecha 27 de enero de 1990. El artículo 32 de esta ley, señala que “Las personas o entidades que estimen que las resoluciones u omisiones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o normas que le compete aplicar y que ello les cause perjuicio, podrán reclamar de dichos actos ante la Corte de Apelaciones de Santiago”.

Aguas podrán reclamarse ante la Corte de Apelaciones respectiva, dentro del plazo de 30 días”. Sin embargo, debemos considerar que este artículo se enmarca dentro de las normas comunes aplicables a los procedimientos administrativos en materia de aguas, y realizando un análisis sistemático de dichas normas, es posible vislumbrar que las mismas van dirigidas a “toda cuestión o controversia relacionada con la adquisición o ejercicio de los derechos de aprovechamiento”<sup>90</sup>.

Así, vemos que, en primer lugar, existe una instancia administrativa para que los terceros que se sientan afectados en sus derechos puedan oponerse a las presentaciones que se realicen. Luego de ello, la Dirección General de Aguas dicta resolución fundada que dirima la controversia, tras lo cual puede presentarse un recurso administrativo de reconsideración y, finalmente, una reclamación ante la Corte de Apelaciones respectiva. Por lo tanto, estimamos que quienes ostentan la legitimación activa para acudir a esta instancia jurisdiccional serán precisamente aquellos particulares que se hicieron parte en el proceso administrativo previo.

Finalmente dentro de este punto, estudiaremos dos normas que contemplan procedimientos que aluden en sentido amplio a la noción de “afectados”, por lo que entendemos que pueden dirigirse tanto a la tutela de derechos subjetivos como al resguardo de intereses legítimos.

El artículo 19 de la Ley N° 18.410<sup>91</sup> señala 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 (...)”, norma a partir de la cual se desprende que, si bien se hace alusión a resoluciones de la SEC que se estimen ilegales o no ajustadas a los reglamentos o demás normas, se configura una posición subjetiva especial, puesto que son los “afectados” con una actuación administrativa los legitimados para impetrar la reclamación. Dado que la norma no distingue, entendemos que bajo la noción de “afectados” caben tanto vulneraciones a derechos subjetivos concretos como a intereses legítimos de los particulares.

En similar sentido, el DL N° 3.538<sup>92</sup> también contempla, en su artículo 46, un procedimiento contencioso administrativo de naturaleza subjetiva, en donde se señala que “Las personas que estimen que una norma de carácter general, instrucción, comunicación, resolución o una omisión de la Superintendencia es ilegal y les causa

---

<sup>90</sup> Artículo 130 Código de Aguas.

<sup>91</sup> Ley N° 18.410, crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (en adelante SEC), publicada en el Diario Oficial con fecha 22 de Mayo de 1985.

<sup>92</sup> DL N° 3.538, crea la Superintendencia de Valores y Seguros, publicado en el Diario Oficial con fecha 23 de Diciembre de 1980.

perjuicio, podrán reclamar de ella ante la Corte de Apelaciones de Santiago (...)"'. Esta idea se refuerza en la parte final del inciso 1° de la citada norma, en cuanto indica que el reclamante debe mencionar en su escrito de presentación del recurso, la disposición que supone infringida, la forma en que se ha producido la infracción y las razones por las cuales ésta lo perjudica. Al igual que en el caso anterior, entendemos que el perjuicio puede afectar al administrado en sus derechos subjetivos o bien en algún interés legítimo, pues la norma no ha restringido el concepto a ninguna de estas situaciones subjetivas en específico.

### 1.3. Reclamos contra resoluciones denegatorias de los órganos administrativos

Dentro de esta categoría encontramos los procedimientos de reclamación contra resoluciones de la Superintendencia de Salud, contenida en el artículo 7° de la Ley N° 18.933<sup>93</sup>, que corresponde a un contencioso administrativo de carácter subjetivo pues exige, como presupuesto para su interposición, una resolución denegatoria de un recurso de reposición presentado en sede administrativa, por lo que es el afectado con dicha denegación quién podrá reclamar ante la Corte de Apelaciones respectiva.

El artículo 31 D inciso segundo de la Ley de Tránsito<sup>94</sup>, en su parte final, consagra la posibilidad de reclamar en caso de que fuere observado o rechazado el reconocimiento oficial que se esté tramitando para una determinada Escuela de Conductores Profesionales. Aquí se denota claramente la naturaleza subjetiva de este procedimiento, puesto que sólo podrá interponerse por aquél particular que se ve afectado con la resolución administrativa en comento.

Dentro de la misma Ley de Tránsito, se encuentra también el procedimiento de reclamo por la negativa del Servicio de Registro Civil e Identificación para inscribir en el Registro especial de remolques y semirremolques, del artículo 34 bis, que va dirigido a aquél particular interesado en obtener dicha inscripción, en caso de que el Director Nacional de este Servicio niegue lugar a ella.

Por otra parte, en virtud del artículo 48 de esta misma ley, es posible reclamar contra la resolución fundada del Director General del Servicio de Registro Civil e Identificación que niega lugar a una solicitud de inscripción o anotación en el Registro de vehículos motorizados, o que no da lugar a una rectificación, modificación o cancelación solicitada, lo que implica que quién puede presentar esta reclamación ante

---

<sup>93</sup> Ley N° 18.933, crea la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional, publicada en el Diario Oficial con fecha 9 de Marzo de 1990.

<sup>94</sup> Ley N° 18.290, Ley de Tránsito, publicada en el Diario Oficial con fecha 7 de Febrero de 1984.

el Juez Civil del domicilio del requirente es precisamente este particular que se ve afectado con la mencionada resolución.

En igual sentido, el artículo 16 de la LGT, contempla la posibilidad de “apelar” de una resolución de la Subsecretaría de Telecomunicaciones que rechaza el otorgamiento o modificación de las concesiones de servicios públicos e intermedios de telecomunicaciones, por no estimar subsanados los reparos u observaciones formulados por la misma Subsecretaría.

Similar situación es la que resguarda el artículo 3° inciso 1° de la Ley Indígena. Se trata de un procedimiento contencioso administrativo eminentemente subjetivo, pues quién puede interponer el recurso ante el Juez de Letras respectivo es un administrado que reviste una característica especial: es el directamente interesado, o un heredero o cesionario de éste, a quien la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena ha denegado el otorgamiento del certificado que acredita su calidad de indígena.

Pero procedimientos de este tipo siguen apareciendo en las más diversas normativas legales. El procedimiento de reclamo por la objeción a inscribirse en el Registro de Iglesias y Organizaciones Religiosas, contenido en el artículo 11 de la Ley N° 19.638<sup>95</sup>, también es subjetivo, puesto que va dirigido a aquellos particulares “interesados” (término señalado expresamente) en reclamar respecto de la resolución que objete la constitución jurídica de una iglesia o entidad religiosa. Lo mismo sucede con el reclamo por la negativa de la Intendencia Regional para autorizar espectáculos en recintos deportivos, del artículo 5° de la Ley N° 19.327<sup>96</sup>, que se presentará en caso que el recurso administrativo de reposición, ante la Intendencia respectiva, no fuere interpuesto, o no fuere fallado dentro de plazo, o el recurrente no se conformare con lo resuelto.

En la LBMA también es posible encontrar procedimientos con estas características. Así, el artículo 20 consagra un reclamo, ante el Juez de Letras competente, en contra de la resolución que niegue lugar a una Declaración de Impacto Ambiental, o de aquella que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental. Esta norma expresamente señala, en su inciso 1°, que estos

---

<sup>95</sup> Ley N° 19.638, establece normas sobre la constitución jurídica de las iglesias y entidades religiosas, publicada en el Diario Oficial con fecha 14 de Octubre de 1999.

<sup>96</sup> Ley N° 19.327, fija normas para prevención y sanción de hechos de violencia en recintos deportivos con ocasión de espectáculos de fútbol profesional, publicada en el Diario Oficial con fecha 31 de Agosto de 1994.

recursos deberán ser interpuestos por el “responsable del respectivo proyecto”<sup>97</sup>, lo que ya nos indica que no cualquier particular puede participar como sujeto activo de este contencioso<sup>98</sup>.

En el reclamo por avalúo de bienes raíces, del artículo 149 del Código Tributario, si bien no se reclama contra una resolución denegatoria, igualmente se impugna una resolución administrativa que se estima causa perjuicio. Sería un procedimiento subjetivo, puesto que, además de ser necesario que concurra una de las cuatro causales señaladas expresamente en la norma en comento -las cuales dicen relación con el cumplimiento de la legalidad en la actuación del Servicio de Impuestos Internos-, se requiere que quienes interpongan el reclamo sean aquellas personas a quienes la ley expresamente considera como legitimados activos, es decir, los contribuyentes y las municipalidades, por la razón lógica de que ellos serán los afectados con la tasación de los avalúos que se impugna.

#### 1.4. Procedimientos destinados a impugnar la aplicación de sanciones

Dentro de esta categoría se encuentran muchos de los procedimientos contencioso administrativos que se consagran en leyes especiales. Así, por ejemplo, el Código Sanitario, en su artículo 171, permite impugnar las sanciones que haya impuesto el Servicio Nacional de Salud, dentro del contexto de un sumario sanitario, razón por la cual es claro que quién presenta este recurso no es un particular cualquiera, que busca resguardar la mera legalidad de una actuación administrativa, sino precisamente aquél contra quién se haya seguido el sumario sanitario y que haya sido sancionado como consecuencia de él<sup>99</sup>.

Lo mismo ocurre en la Ley que fija el nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo<sup>100</sup>, puesto que su artículo 75 comienza haciendo mención a la posibilidad de sancionar con una multa a aquellas empresas, organismos técnicos de capacitación u organismos técnicos intermedios para capacitación que infrinjan las normas de esta misma ley, y luego de ello consagra este procedimiento contencioso administrativo

---

<sup>97</sup> Esto se señala específicamente para el recurso administrativo previo, pero interpretamos que, al ser el contencioso administrativo posterior de dicho recurso, en la instancia jurisdiccional seguirá exigiéndose ese mismo requisito para la legitimación activa.

<sup>98</sup> Cierta doctrina ha señalado que esta legitimación restringida a los responsables del proyecto puede ser uno de los motivos de la poca utilización de este recurso, prefiriéndose, en su lugar, la interposición del recurso de protección *Vid.*, RAMÍREZ SIERRA, JOSÉ: “Impugnación judicial de los actos administrativos dictados en el procedimiento de evaluación ambiental”, en *Revista de Derecho*, Consejo de Defensa del Estado, N° 3, Abril de 2001, p. 180.

<sup>99</sup> *Vid.*, VERGARA BEZANILLA, JOSÉ PABLO: “El recurso de reclamación contra las sanciones aplicadas por la autoridad sanitaria”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, N° 9, 1968, p. 224.

<sup>100</sup> Ley N° 19.518, fija nuevo estatuto de capacitación y empleo, publicada en el Diario Oficial con fecha 14 de Octubre de 1997.

especial, a fin de permitir que los particulares afectados puedan reclamar contra estas resoluciones que apliquen las multas administrativas, ante el Juzgado de Letras del Trabajo correspondiente.

Situación similar contempla el artículo 64 de la LBMA. En este caso, quien presenta la reclamación es el afectado con una medida impuesta por la Comisión Nacional o Regional del Medio Ambiente, a causa de un incumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó un Estudio o se aceptó una Declaración de impacto ambiental. Aquí, el propio inciso 3° de la norma en comento utiliza el término “afectado”, cuestión que -sumada a la exigencia de que el mismo consigne, para presentar el recurso, un determinado porcentaje de la multa impuesta-, nos lleva a sostener que se trata en este caso de un contencioso destinado a tutelar los derechos de este particular afectado con la sanción impuesta.

En igual sentido, el artículo 165 N° 5 del Código Tributario contiene un procedimiento contencioso administrativo especial que consiste en una “apelación” que es posible entablar, ante la Corte de Apelaciones respectiva, en contra de aquella resolución del Director Regional del Servicio de Impuestos Internos que resuelva un reclamo administrativo presentado previamente contra una multa impuesta por este Servicio, de lo cual se deduce que será el contribuyente afectado con la multa quién se encuentra legitimado para interponer la apelación.

Por su parte, el artículo 66 la Ley N° 19.296, consagra otro contencioso igualmente subjetivo, que consiste en una reclamación que puede interponerse ante los Juzgados de Letras del Trabajo, respecto de las multas que en virtud de esta ley aplique la Dirección del Trabajo.

A su vez, el artículo 36 A de la LGT contempla un procedimiento de naturaleza subjetiva, en virtud del cual se permite apelar respecto de aquella resolución del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones que imponga una determinada sanción. El artículo 39 de esta misma ley también contiene una reclamación para impugnar la resolución de la Subsecretaría de Telecomunicaciones que ordena suspender el funcionamiento de un servicio, cuando se estén contraviniendo normas técnicas del marco regulador.

En este mismo sentido, el artículo 34 de la Ley del CONATEL, contempla dos procedimientos contencioso administrativos especiales, permitiendo reclamar, por una parte, de la resolución que imponga amonestación, multa o suspensión de transmisiones,

y, por otra, de la resolución que declare la caducidad de una concesión. Como es posible observar, ambos procedimientos se encuentran dirigidos a tutelar derechos de aquél particular, titular de una concesión, que se ve perjudicado con la sanción impuesta por el CONATEL.

Finalmente, tenemos el artículo 17 de la Ley N° 18.755<sup>101</sup>, que consagra un procedimiento de reclamación contra las resoluciones del Director Nacional del Servicio Agrícola Ganadero. En este caso, existe un reclamo administrativo previo, por parte de quien se ve “afectado” por las medidas adoptadas en un proceso sancionatorio, y es de lo resuelto en este reclamo que se puede demandar la nulidad del acto sancionatorio ante el Juez de Letras en lo Civil respectivo.

## 2. Procedimientos que adscriben al modelo objetivo de justicia administrativa

En nuestro ordenamiento jurídico, pocos son los procedimientos de carácter puramente objetivo, que pueden iniciarse por cualquier particular sin que sea necesario acreditar ninguna calidad especial de legitimación activa<sup>102</sup>. Se trata de las llamadas “acciones populares”, y es el caso de procedimientos tales como el reclamo por daño ambiental, la denuncia por obra ruinosas, la acción pública ante el Tribunal Constitucional en defensa del régimen democrático, etc.

Dentro del ámbito netamente contencioso administrativo, una de las pocas acciones que es posible clasificar como objetiva es la denominada “acción de amparo económico”, regulada en el artículo único de la Ley N° 18.971<sup>103</sup>. En ella no es necesario acreditar ningún tipo de interés para ejercer la acción, centrándose ésta únicamente en garantizar el derecho a desarrollar una actividad económica y el estricto cumplimiento de las limitaciones impuestas al Estado para realizar actividades empresariales, según lo dispuesto por el artículo 19 N° 21 CPR<sup>104</sup>. Por ello, se ha señalado por la doctrina que una de las principales características de esta acción es que

---

<sup>101</sup> Ley N° 18.755, establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, publicada en el Diario Oficial con fecha 7 de Enero de 1989.

<sup>102</sup> Esta idea de consagrar en nuestra legislación acciones populares sólo en casos excepcionales, expresamente señalados en la ley, es sostenida por un sector doctrinal, que estima que con ello se evita un uso abusivo o fraudulento de la vía judicial, además de una cierta incertidumbre o inestabilidad social. *Vid.*, BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS: “Principios de una nueva justicia administrativa en Chile”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS: *Justicia Administrativa*, p. 373; ALDEA MOSCOSO, RODOLFO: “Interés actual y declaración judicial en las nulidades de derecho público”, en *Revista de Derecho*, Consejo de Defensa del Estado, N° 10, Diciembre de 2003, p. 32.

<sup>103</sup> Ley N° 18.971, establece recurso especial que indica, publicada en el Diario Oficial con fecha 10 de Marzo de 1990.

<sup>104</sup> La posibilidad de que la acción de amparo económico cubra ambas hipótesis del artículo 19 N° 21 no ha estado ajena al debate doctrinal y principalmente jurisprudencial. En este sentido, *Vid.*, NAVARRO BELTRÁN, ENRIQUE: “El Recurso de Amparo Económico”, en *La Semana Jurídica*, 21 al 27 de Enero de 2002, en <http://www.lexisnexus.cl/lasemanajuridica/782/article-5588.html> (01/10/07)

se trata de una acción popular, en la cual el actor no necesita tener un interés actual en los hechos denunciados<sup>105</sup>, idea que confirma su naturaleza de contencioso objetivo, en todos aquellos casos en que sea sujeto pasivo de la acción el Estado administrador.

### 3. Procedimientos contencioso administrativos de carácter mixto

Como se puede observar, la mayoría de los procedimientos contencioso administrativos en nuestro Derecho buscan tutelar derechos e intereses individuales de los administrados, estando, por tanto, dirigidos a los mismos particulares que se ven afectados por un determinado acto. Pese a ello, hay algunos procedimientos que presentan ciertas características de los procedimientos objetivos, en el sentido de orientarse a resguardar especialmente la legalidad de las actuaciones administrativas, estableciendo esta finalidad expresamente.

Uno de los ejemplos más claros de procedimiento contencioso administrativo mixto lo encontramos en el artículo 141 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades<sup>106</sup>, que contempla en sus letras a) y b) dos procedimientos que configuran el denominado reclamo de ilegalidad municipal<sup>107</sup>.

La letra a) de esta norma señala textualmente que “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”. De ello es posible inferir que se trata de una verdadera acción popular, siendo por tanto un contencioso administrativo especial de naturaleza objetiva, pues no se limita en absoluto el ejercicio de la acción, al no exigir ninguna calidad determinada al recurrente<sup>108</sup>, sino que pone su acento en examinar el cumplimiento de la legalidad en las actuaciones del municipio, persiguiendo el restablecimiento de la legalidad violada por un acto administrativo dictado por el alcalde o los demás funcionarios<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> *Loc cit.*

<sup>106</sup> DFL N°1/2006, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, publicado en el Diario Oficial con fecha 26 de Julio de 2006. En adelante LOCM.

<sup>107</sup> Debido a la similitud de su redacción y contenido, el análisis que ofreceremos respecto de este contencioso especial sirve igualmente para el reclamo contra resoluciones o acuerdos ilegales de los Gobiernos Regionales, contenido en el artículo 102 de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, publicada en el Diario Oficial de 11 de noviembre de 1992.

<sup>108</sup> En este mismo sentido, pero refiriéndose al artículo 5° transitorio letra a) de la antigua Ley de Municipalidades, Decreto Ley 1289 de 1976, *Vid.*, PIERRY ARRAU, PEDRO: “Reclamo del agraviado por resolución municipal en el contencioso administrativo municipal”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen VI, 1982, p. 403.

<sup>109</sup> *Cfr.*, FERNÁNDEZ RICHARD, JOSÉ: “El reclamo de ilegalidad de la Ley Orgánica de Municipalidades”, en *Gaceta Jurídica*, N° 175, Enero de 1995, pp. 7-8.



Distinta es la situación que se contempla en la letra b) del artículo 140 LOCM, pues en este procedimiento también se impugna una actuación que se estima ilegal del alcalde u otro funcionario, pero en este caso es necesario, además, que la misma haya producido un “agravio” al particular que presenta el reclamo, por lo que nos encontramos aquí en presencia de un contencioso subjetivo, en el que no sólo se busca que la Municipalidad actúe conforme a la ley, sino también que el actor tenga un interés en la anulación del acto. En este sentido, PIERRY señala que si bien podría pensarse que sólo se encuentran legitimados aquellos particulares que participaron en el procedimiento administrativo que concluyó con la dictación del acto impugnado, también lo estaría cualquier otra persona que ostente un interés directo en obtener la anulación del acto, ya que éste de alguna forma incide en su situación personal, la que se encontraría mejorada si el acto desapareciera<sup>110</sup>.

Por ello calificamos al reclamo de ilegalidad municipal como un contencioso mixto, ya que, como ha señalado un sector de la doctrina, para determinar la legitimación activa de la reclamación, la ley atiende a la extensión de los efectos del acto u omisión, pudiendo ser entablado por cualquier particular, cuando el acto u omisión ilegal atente a los intereses generales de la comuna, o por los particulares agraviados en los demás casos, en dónde se requerirá acreditar un perjuicio, pero no necesariamente de derechos sino más bien de intereses, siendo labor de la jurisprudencia determinar caso a caso el interés con que deberá contar el legitimado activo para interponer el reclamo<sup>111</sup>.

Mención aparte debe hacerse del procedimiento de Nulidad de Derecho Público, contenido en el inciso 3° del artículo 7° CPR, puesto que la doctrina nacional no está conteste respecto de la naturaleza de este procedimiento, calificándolo de objetivo o subjetivo, según el caso.

Así, algunos, poniendo de relevancia las infracciones constitucionales o legales que busca impugnar, establecen su carácter eminentemente objetivo<sup>112</sup>. En base a ello, cierta doctrina ha afirmado derechamente la naturaleza popular o pública de esta acción, argumentando que a todos los integrantes de la comunidad nacional interesa y afecta el resguardo de principios tan básicos como son el de supremacía constitucional y

---

<sup>110</sup> PIERRY ARRAU, PEDRO: “Reclamo del agraviado por resolución municipal en el contencioso administrativo municipal”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen VI, 1982, pp. 405-406.

<sup>111</sup> Cfr., VALENZUELA PARAVIC, PAULINA: “Las acciones contenciosas derivadas del permiso de edificación municipal”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XIV, 1991-1992, pp. 105-107.

<sup>112</sup> Vid., FIAMMA OLIVARES, GUSTAVO: “Acción constitucional de nulidad y legitimación activa objetiva”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, N° 49, 1991, pp. 91-92.

juridicidad, que sustentan el Estado de Derecho<sup>113</sup>. Esta corriente, por tanto, estima que no se requeriría acreditar intereses patrimoniales ni morales para el ejercicio de la acción en comento<sup>114</sup>.

En este sentido, FIAMMA ha dicho que la acción constitucional de nulidad aparentemente sería muy distinta a las demás acciones que contempla el texto constitucional, puesto que ellas suponen la existencia de un “afectado” singular y concreto, a raíz de actos u omisiones ilegales o arbitrarias del Estado, amparando, en general, situaciones jurídicas específicas, mientras la nulidad de derecho público protegería el imperio de la ley, el derecho objetivo<sup>115</sup>. Sin embargo, para este autor, en este caso igualmente se trataría de asegurar un derecho público subjetivo, singularizado en cada persona y que consistiría en el “derecho a vivir bajo el imperio de la ley”<sup>116</sup>, correlato de la obligación constitucional del Estado de actuar de acuerdo a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella<sup>117</sup>.

Por el contrario, otro sector de la doctrina estima que en la acción de nulidad de derecho público, será necesario, para efectos de legitimación activa, que los actos viciados de la Administración hayan afectado derechos o situaciones jurídicas individuales<sup>118</sup>, dentro de las cuales cabrían también los intereses legítimos, exigiéndose por tanto un interés cualificado en la anulación<sup>119</sup>. De esta manera, RÍOS ha señalado que serían titulares de esta acción “todas las personas, capaces de parecer en juicio, que sean afectadas en algún derecho o interés legítimo por algún acto de autoridad que adolezca de la falta de alguno de los tres requisitos de validez de tales actos, exigidos por el primer inciso del artículo 7° de la Constitución”<sup>120</sup>, concepción que otorga ya un cariz típicamente subjetivo a esta acción.

---

<sup>113</sup> Cfr., MORALES ESPINOZA, BALTAZAR: “Nuevos aspectos de la nulidad de derecho público”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, N° 212, Volumen II, 2002, pp. 536-537.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 537.

<sup>115</sup> Cfr., FIAMMA OLIVARES, GUSTAVO: “Acción constitucional de nulidad y legitimación activa objetiva”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, N° 49, 1991, p. 94.

<sup>116</sup> *Loc. Cit.*

<sup>117</sup> *Ibidem*, pp. 95-97.

<sup>118</sup> *Vid.*, SOTO KLOSS, EDUARDO: “La nulidad de derecho público referida a los actos de la Administración”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XIV, 1991-1992, p. 421.

<sup>119</sup> CORDERO QUINZACARA, EDUARDO: “La legitimación activa en el proceso contencioso administrativo”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *Justicia Administrativa*, p. 410; ALDEA MOSCOSO, RODOLFO: “Interés actual y declaración judicial en las nulidades de derecho público”, en *Revista de Derecho*, Consejo de Defensa del Estado, N° 10, Diciembre de 2003, p. 32, quien señala que aceptar la tesis de que cualquier persona puede deducir acciones judiciales en contra de los actos de la Administración, además de carecer también de sustento jurídico expreso, significa ir en contra de todo el orden procesal vigente en nuestro país, además de que introduciría un grave factor de incertidumbre e inestabilidad social.

<sup>120</sup> RÍOS ÁLVAREZ, LAUTARO: “Delimitación del Recurso de Protección frente a otras acciones constitucionales protectoras de derechos fundamentales”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Valparaíso, N° 48, 2003, p. 266.

Una visión distinta y algo más ecléctica es la que aporta JARA, quién ha dicho que en materia de Nulidad de Derecho Público su legitimación debe atender al grado de generalidad o particularidad de la norma o acto impugnado.

Así, tratándose de actos administrativos de efectos generales o de naturaleza normativa la legitimación es amplia, no debiera exigirse ninguna condición especial al demandante, pues se entiende que dichos efectos de alguna forma afectan los derechos o intereses del recurrente. Por el contrario, si se trata de una acción anulatoria dirigida contra actos administrativos de efectos particulares, la pretensión debiera impetrarse sólo por aquél que tenga un interés personal, legítimo y directo en la impugnación del mismo<sup>121</sup>. Por tanto, si bien en principio este autor centra su análisis en el acto administrativo objeto de la impugnación, vemos que finalmente termina analizando también la cualidad subjetiva especial que se exige al demandante con respecto al acto impugnado, por lo que igualmente está considerando a la acción de Nulidad de Derecho Público como un contencioso administrativo de carácter subjetivo.

---

<sup>121</sup> *Vid.*, JARA SCHNETTLER, JAIME: *La nulidad de Derecho Público ante la doctrina y la jurisprudencia*, p. 224.

### CAPÍTULO III: SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN CHILE

#### 1. Posibilidades de establecer un sistema de justicia administrativa en Chile

Tras la recién expuesta caracterización de la justicia administrativa nacional - como un conjunto de procedimientos contencioso administrativos especiales segregados a lo largo de un vasto ordenamiento jurídico administrativo-, el panorama ideal sería, ciertamente, crear una jurisdicción contencioso administrativa regulada orgánicamente, con claridad respecto a los sujetos legitimados activa y pasivamente y con procedimientos adecuados para controlar la juridicidad de la actuación de la Administración y la tutela de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos<sup>122</sup>.

Sin perjuicio de compartir esta propuesta de *lege ferenda*, estimamos que debe distinguirse lo que es, por una parte, la regulación orgánica de una determinada materia, de lo que sería sistematizarla a partir de la dispersa y sectorizada regulación que actualmente existe. Es decir, consideramos que la falta de una normativa orgánica y estructurada en relación con esta materia no obsta a la posibilidad de sistematizar la justicia administrativa en base a la legislación nacional vigente.

En este sentido, sostenemos que efectuar una sistematización de la justicia administrativa en Chile es perfectamente posible luego de haber estudiado muchas de las normas que contemplan procedimientos contencioso administrativo especiales de la más diversa índole. En ellas, es posible encontrar ciertos rasgos comunes, que permiten inducir, en palabras de SCHMIDT-ASSMANN, cierta “idea ordenadora”<sup>123</sup> del sistema chileno de justicia administrativa, tomando a esta última desde una perspectiva general, como una importante institución del Derecho Administrativo, referida al control jurisdiccional al que se someten las actuaciones de la Administración del Estado.

#### 2. Modelo que recoge el artículo 38 inciso 2° CPR

Lo que diga nuestra Carta Fundamental en relación con esta materia puede contribuir a lo que finalmente entendamos por un sistema de justicia administrativa en el Derecho chileno, pues, como ha señalado la doctrina, “la dimensión sistemática del Derecho Administrativo y de sus bases constitucionales se halla condicionada por la

---

<sup>122</sup> Vid., BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS: “Principios de una nueva justicia administrativa en Chile”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *Justicia Administrativa*, pp. 352-353.

<sup>123</sup> Cfr., SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD: *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, pp. 1-2.

estructura normativa de la Constitución”<sup>124</sup>, ya que esta última impregna de una forma particularmente intensa al Derecho Administrativo<sup>125</sup>.

El inciso 2° del artículo 38 CPR, dispone expresamente que: “Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las Municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”.

Determinar el sentido y alcance de esta disposición constitucional ha sido objeto de gran debate entre los autores, siendo posible distinguir tres grandes posturas a su respecto<sup>126</sup>: la primera, a la que adhieren autores tales como CALDERA, SOTO y FIAMMA, entiende que la norma en comento consagra un sistema objetivo de responsabilidad extracontractual del Estado; otra visión, defendida principalmente por PIERRY, entiende que se trata de una norma de competencia, que atribuye a los tribunales la facultad de conocer de los conflictos contencioso administrativos; y una tercera postura -que para los efectos de nuestro análisis será a la cual atenderemos-, que señala que en esta disposición lo que en verdad se establece son las bases constitucionales del sistema chileno de justicia administrativa<sup>127-128</sup>.

A este respecto, PANTOJA ha señalado que la historia fidedigna del precepto demuestra que el mismo surge de una proposición hecha por la Subcomisión de lo contencioso administrativo de la CENC, de incluir un inciso 2° al artículo 80 que estableciera que: “todo aquel que se sienta agraviado, sea por la acción u omisión de las autoridades políticas, administrativas o judiciales, podrá acudir ante los tribunales de la República en amparo de sus Derechos”<sup>129</sup>.

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>126</sup> Un buen análisis acerca de las distintas interpretaciones del artículo 38 inciso 2° CPR, en PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO: “Una nueva perspectiva de la comprensión del artículo 38, inciso 2°, de la Constitución Política de la República”, en *Gaceta Jurídica*, N° 278, Agosto de 2003, pp. 40-49.

<sup>127</sup> *Vid.*, PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO: “El artículo 38, inciso 2° de la Constitución Política de la República”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo C, N° 1, Enero-Junio de 2003, p. 14.

<sup>128</sup> En términos más específicos, se ha señalado que la norma en comento consagra la legitimación activa en el proceso contencioso administrativo, convergiendo en la misma ambos contenciosos (de anulación y de plena jurisdicción) bajo el concepto de lesión, que da sustento y base a la legitimación activa. *Vid.*, CORDERO QUINZACARA, EDUARDO: “La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *La Justicia Administrativa*, p. 413. En similar sentido, entendiéndolo como un derecho general de acción contencioso administrativa, PONCE DE LEÓN SALUCCI, SANDRA; FRINDT RADA, MARÍA SOLEDAD: “El principio de juridicidad administrativa frente a los derechos públicos subjetivos”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, N° 203, 1998, p. 391.

<sup>129</sup> PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO: “Una nueva perspectiva de la comprensión del artículo 38, inciso 2°, de la Constitución Política de la República”, en *Gaceta Jurídica*, N° 278, Agosto de 2003, p. 44.

Esta norma se traslada luego al actual artículo 38, relacionándose, según el mismo autor, más que con el principio de tutela judicial efectiva o con el de inexcusabilidad, con el perjuicio que puede causar un acto arbitrario o ilegítimo de la Administración<sup>130</sup>, del que podrían conocer los tribunales ordinarios.

Por otra parte, afirma que las distintas tesis doctrinales que se han dado se explican por los distintos momentos legislativos en que fueron formuladas: la de responsabilidad extracontractual del Estado en la época de formación del precepto, relacionándose con las ideas de la CENC; la de la atribución de competencia juzgadora para conocer de la actividad administrativa, al momento en que la redacción de este artículo aludía a los tribunales contencioso administrativos; y la última de las tesis haría alusión, por tanto, a la tercera fase de vida de la norma en análisis, tras la reforma constitucional de 1989, en donde ya no se restringiría la competencia de estas materias a los tribunales contencioso administrativos, otorgando el acceso a instancias judiciales a todo agraviado por la Administración Pública<sup>131</sup>.

En relación con esta última tesis, se ha dicho que esta norma otorga al agraviado la posibilidad de recurrir directamente a los tribunales “que determine la ley” en defensa de su esfera jurídica, exigiéndose sólo, como requisito para la prosecución de la acción, que la pretensión procesal se origine en una actuación u omisión lesiva de la Administración Pública<sup>132</sup>. Esta idea es la que nos permite relacionar este precepto constitucional con el análisis antes efectuado de los procedimientos contencioso administrativos especiales de nuestra legislación, puesto que, en la mayoría de ellos también se atiende a este concepto de lesión en los derechos o intereses de un particular determinado. Ahora, conforme a al inciso 2° del artículo 38, podemos afirmar que ya a nivel constitucional se garantiza, con carácter general, la posibilidad de que aquellos administrados acudan a la judicatura ordinaria, a fin de buscar el restablecimiento de la actuación administrativa que le haya provocado algún perjuicio.

Además, la doctrina ha señalado que del juego de esta norma con los artículos 19 N° 3 y actual 76 inciso 2° CPR, se reconoce en esta última una garantía a la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos<sup>133</sup>, cuestión a partir de la cual podemos sostener que del propio texto constitucional se desprende el interés del Estado de resguardar de modo integral los derechos e intereses de las

---

<sup>130</sup> *Loc. cit.*

<sup>131</sup> *Ibidem*, pp. 47-49.

<sup>132</sup> *Cfr.*, PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO: *La jurisdicción contencioso-administrativa. Decisiones legislativas al año 2001*, p. 50.

<sup>133</sup> *Vid.*, OELCKERS CAMUS, OSVALDO: “Algunos principios claves en la protección constitucional de los administrados”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Vol. XIV, 1991-1992, p. 410.

personas, especialmente frente a las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado.

En similar sentido, CORDERO afirma que con el inciso 2° del artículo 38 lo que se pretende es hacer exigible la tutela judicial frente a la Administración, indicando que dicho precepto expresa que será la persona “lesionada” quién tendrá derecho a acudir al tribunal que determine la ley, en una redacción similar a la que contempla el artículo 19.4 de la Ley fundamental de Bonn<sup>134</sup>. Aceptar esta analogía nos lleva a sostener, en palabras de GONZÁLEZ-VARAS que el particular, siempre que sufra una lesión en sus propios derechos por una medida administrativa, ha de poder acceder a la jurisdicción<sup>135</sup>.

### 3. Clasificación del modelo chileno de justicia administrativa

Como señalamos, la inexistencia de una regulación general y orgánica para la justicia administrativa de nuestro país, no implica necesariamente la imposibilidad de referirnos a ella como un sistema. De este modo, lo que nos queda por resolver es si esta sistematización se acerca a un modelo objetivo, o a uno subjetivo de jurisdicción contencioso administrativa. Para ello, atenderemos tanto a los procedimientos contencioso administrativos especiales, anteriormente analizados (*supra*, Capítulo II), como al modelo que contempla la Constitución Política de la República.

Así, partiendo de los procedimientos contencioso administrativos antes analizados, podemos ver que la mayoría de ellos tienden a tutelar principalmente derechos e intereses de los particulares, permitiendo, por tanto, que sean éstos mismos los legitimados para presentar la demanda. Priman aquellas reclamaciones que pueden ser presentadas por un particular a quién se le negó una solicitud dentro de un procedimiento administrativo, o se le desconoció algún derecho subjetivo garantizado a nivel legal o constitucional, existiendo también muchos recursos establecidos con el fin de impugnar una determinada multa impuesta en sede administrativa.

Si contrastamos esta realidad, con la casi nula presencia de acciones populares en el ámbito contencioso administrativo, es posible afirmar que el modelo chileno de justicia administrativa presenta rasgos que claramente lo configuran como un sistema subjetivo. A esta afirmación contribuye la interpretación del artículo 38 inciso 2° CPR a la que antes adherimos, puesto que la misma atiende igualmente a tutelar los derechos e

---

<sup>134</sup> Cfr., CORDERO VEGA, LUIS: “Procedimientos administrativos y la jurisdicción contenciosa administrativa”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *La Justicia Administrativa*, p. 329.

<sup>135</sup> GONZÁLEZ-VARAS, SANTIAGO: *La jurisdicción contencioso administrativa en Alemania*, p. 125.

intereses de un particular que se ve lesionado con una determinada actuación administrativa, siendo éste, por tanto, quien cuenta con la legitimación activa para presentar la demanda contencioso administrativa ante los tribunales que determine la ley.

En este sentido, estimamos que el modelo chileno de justicia administrativa se asemeja al alemán, partiendo de la similitud de la redacción de las normas contenidas en el artículo 38 inciso 2° CPR, con el 19.4 de la Ley Fundamental de Bonn. Esta última disposición, como vimos (*supra*, capítulo I, 2.2), se ha interpretando por la doctrina más autorizada en un sentido amplio, aludiendo con la expresión “derechos” no sólo a los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional, sino a todos aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico, incluyendo los llamados “derechos públicos subjetivos”, dentro de los cuales quedarían incorporados también los intereses legítimos<sup>136</sup>, consagrados expresamente en legislaciones como la italiana y la española.

De este modo, podemos entender que, en nuestro país, la mencionada lesión de derechos que se contempla en la Carta Fundamental, incluye también dentro de ese concepto los intereses legítimos que se consagran en distintos contencioso administrativos especiales, en donde no se está tutelando propiamente un derecho subjetivo, sino otra situación jurídica, igualmente individual. Con ello, quedaría cerrado el cuadro del sistema subjetivo de justicia administrativa en el Derecho chileno, que tutela no sólo derechos sino también intereses, nociones ambas que quedarían cubiertas por lo preceptuado en el inciso 2° del artículo 38 de la Carta Fundamental.

Para efectos de distinguir entre una y otra situación, tomaremos la diferenciación realizada por la doctrina más autorizada, que considera que la Administración lesiona un derecho subjetivo cuando con su actividad produce un menoscabo directo en el patrimonio de un particular; en cambio, lesiona un interés legítimo cuando con su actividad lesiona las justas expectativas de los particulares, que si bien es cierto no alcanzaban aún a convertirse en derecho, mediante la recta aplicación de la ley por parte de la Administración, podría haberse llegado a transformar ese interés en un derecho patrimonial<sup>137</sup>, situaciones que pueden observarse claramente en aquellos procedimientos que permiten impugnar la aplicación de multas, resoluciones denegatorias de peticiones a autoridades administrativas, etcétera.

---

<sup>136</sup> *Vid.*, SOMMERMANN, KARL-PETER: “La Justicia Administrativa alemana”, en BARNÉS VÁSQUEZ, JAVIER (coord.): *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, pp. 48-49. En similar sentido, GONZÁLEZ-VARAS: *La Jurisdicción contencioso administrativa en Alemania*, p. 105 ss.; CORDERO QUINZACARA, EDUARDO: “La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *La Justicia Administrativa*, pp. 403 y 414.

<sup>137</sup> *Cfr.*, CHIOVENDA, GIUSEPPE: *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, cit. por CRUZ VALDÉS, MIGUEL: *La Jurisdicción contencioso administrativa en Chile*, p. 85.



Dentro de este panorama eminentemente subjetivo, debemos considerar a los procedimientos objetivos y mixtos como situaciones que, si bien no serían inconstitucionales, son toleradas dentro del sistema sólo de manera excepcional, cuando una ley expresamente consagre la acción popular. Por ello, y como toda excepción, debe siempre ser interpretada en sentido restringido, entendiéndose que, en caso de dudas, la regla general estará constituida por la subjetividad, es decir, la exigencia de alguna cualidad especial en el particular (que, como vimos, podrá ser la lesión a un derecho subjetivo o interés legítimo) que presenta la demanda contencioso administrativa<sup>138</sup>.

Esta caracterización del sistema chileno de justicia administrativa sería coherente con la tendencia del Derecho europeo desde mediados del siglo XX, que ha dejado a un lado la tradicional concepción del contencioso administrativo centrado en tutelar la ilegalidad de los actos administrativos. A este respecto, importantes autores del Derecho comparado han señalado que no puede valer la idea de un recurso “objetivo” o un puro interés en la legalidad, puesto que, salvo en el ejercicio de acciones populares, los recurrentes por lo general defienden lo que entienden ser sus derechos o al menos sus intereses, y no la legalidad abstracta, interés que no se acaba con la mera admisión del recurso<sup>139</sup>. En este mismo sentido, como fue indicado por BORDALÍ, el reconocimiento de derechos como el de tutela judicial y debido proceso descartan la mantención del contencioso objetivo<sup>140</sup>.

#### 4. Implicancias y efectos prácticos de adscribir al modelo subjetivo de justicia administrativa

##### 4.1. Legitimación activa

Desde la perspectiva recién analizada, el contencioso administrativo en Chile se caracteriza por la posición central que ostenta el interés del sujeto dentro del proceso, lo que explica que se exija legitimación por parte del mismo en la mayoría de los casos. Es decir, debe “hacerse valer una situación jurídica” porque el proceso se ha establecido precisamente para resolver lo que el sujeto quiere y le preocupa, en lo que a él se le ha

---

<sup>138</sup> Además, dentro de este punto sería interesante recordar la opinión de algunos autores, para quienes, en aquellos supuestos tasados de acciones populares que consagra la legislación, lo que se estaría tutelando serían derechos colectivos, de modo que tampoco se excluye en ellos de modo absoluto el aspecto subjetivo de la tutela y la acción. *Vid.*, GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN: *Curso de Derecho Administrativo*, p. 555.

<sup>139</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN: *Curso de Derecho Administrativo*, p.46.

<sup>140</sup> *Cfr.*, BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS: “Principios de una nueva Justicia Administrativa en Chile”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *La Justicia Administrativa*, pp. 374-375.

perjudicado en sus relaciones jurídicas<sup>141</sup>, cuestión que, por el contrario, deja de ser relevante dentro de un modelo objetivo, en donde no se exige al particular que presenta la demanda ninguna cualidad personal, sino meramente impugnar la ilegalidad de un determinado acto de la Administración.

Se ha dicho por la doctrina más autorizada que la legitimación es la principal característica de los sistemas subjetivos, cuestión que se explica porque, para que la demanda sea admisible, se requiere hacer valer una lesión en los derechos propios, resultando reconocible una posición singular o interesada del sujeto afectado<sup>142</sup>. Esta lesión jurídica se identifica esencialmente por la presencia de un perjuicio en el sujeto, que aparecerá, por ejemplo, por la no concesión del acto que ha requerido en sede administrativa, caso que, como vimos, aparece en muchos de los procedimientos especiales consagrados en nuestra legislación.

Como fue analizado, en nuestra legislación administrativa se contemplan diversos contenciosos, aparentemente sin un contenido uniforme. Dentro de estos, en principio, la legitimidad también se presenta como diversa, pues nos encontramos con distintas denominaciones al momento de exigir esta calidad (“agraviado”, “interesado”, “por quién tenga interés”, “afectado”). Sin embargo, entre todos ellos podemos extraer una característica en común, que sería la exigencia de un interés legítimo o un derecho subjetivo, siendo éste, por tanto, el punto de convergencia entre todos ellos<sup>143</sup>. Por eso es que se ha dicho que la legitimación supone, ante todo, la existencia de un sujeto portador de un derecho o de un interés, siendo necesaria, además, la presencia de una lesión, es decir, que ese derecho o interés hayan sido agredidos o desconocidos por la disposición, acto, inactividad o vía de hecho de la Administración<sup>144</sup>.

Ahora bien, en cuanto a la diferencia entre aquellos procedimientos contencioso administrativos especiales que implican vulneración de derechos subjetivos, y aquellos que exigen un interés, se ha dicho por la doctrina que tal distinción no es de naturaleza sino de grado, en función a la intensidad de la protección dispensada a la correspondiente situación jurídica individualizada, siendo, en ambas, el elemento determinante para la legitimación el concepto de “lesión”, que afecta el ámbito vital de los particulares, comprensivo de toda ventaja derivada del ordenamiento jurídico<sup>145</sup>. Por

---

<sup>141</sup> Cfr., GONZÁLEZ-VARAS, SANTIAGO: *La jurisdicción contencioso administrativa en Alemania*, pp. 96-97.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 103.

<sup>143</sup> Cfr., CORDERO QUINZACARA, EDUARDO: “La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *La Justicia Administrativa*, pp. 406-408.

<sup>144</sup> *Vid.*, PARADA VÁSQUEZ, RAMÓN: *Derecho Administrativo*, p. 710.

<sup>145</sup> CORDERO: *op cit.*, p. 404.

ello es que el concepto de interés sería más amplio que el de derecho subjetivo, e incluiría a este último.

No obstante, un punto importante para efectos de definir la legitimidad, y con ello la admisibilidad de la demanda, será deslindar qué intereses poseen relevancia jurídica y cuales no. A este respecto, la doctrina comparada ha dicho que existirá un interés jurídico cada vez que una norma considere a un sujeto en una posición contrapuesta a la Administración, puesto que, si la norma sólo se destina a un fin público, o se dirige a la Administración sin que al mismo tiempo deje entrever esa posición particular, no existe un interés jurídicamente relevante sino un mero reflejo o espejismo de derecho<sup>146</sup>. Por ello es que cobra especial relevancia la noción de interés legítimo, entendida como expectativa individual de un particular al cuál una actuación administrativa ha causado algún impacto en su esfera subjetiva, más allá del interés que tendría todo ciudadano en que la actividad administrativa se realice conforme a Derecho.

Además de atender al momento de admisibilidad de la demanda, como requisito de legitimación, es muy importante también, dentro de un contencioso subjetivo, que la lesión jurídica subjetiva se considere al momento de la estimación de la misma, sin ser, por tanto, un mero interés procesal, caso en el cual el interés principal del proceso sería, por tanto, verificar la legalidad objetiva de la actuación administrativa<sup>147</sup>, tal como acontecía en el tradicional sistema francés, en donde la exigencia de un interés sólo era relevante en la fase de admisión del recurso, como mero requisito de seriedad<sup>148</sup>.

#### 4.2. Efecto de cosa juzgada

Un sector de la doctrina, ha estimado que una de las principales consecuencias de adherir al modelo subjetivo de jurisdicción contencioso administrativa dice relación con la cosa juzgada. Así, GARCÍA DE ENTERRÍA ha señalado que “la reducción de los fallos al contenido anulatorio, partiendo de la concepción del proceso como un proceso objetivo, sin partes, implicaba la posibilidad de que la Administración a quien se ha anulado un acto pudiese dictar a continuación un acto nuevo prácticamente idéntico, con el mismo contenido, forzando a un segundo proceso si se pretende la eliminación de éste”<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> Vid., GONZÁLEZ-VARAS, SANTIAGO: *La jurisdicción contencioso administrativa en Alemania*, pp. 106-108.

<sup>147</sup> *Ibidem*, pp. 124-125.

<sup>148</sup> Vid., GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN: *Curso de Derecho Administrativo*, p. 554.

<sup>149</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: *Hacia una nueva justicia administrativa*, p. 70.

Del mismo modo, autores nacionales han manifestado que, al considerar al contencioso administrativo como un proceso de tutela de derechos y no como un proceso al acto, debe considerarse también la cosa juzgada, en cuanto a través de ella se manifiesta el principio de la tutela, al no poder la Administración, una vez anulado el acto, reproducirlo o dictar otros de contenido incompatible<sup>150</sup>.

#### 4.3. Aplicación de medidas cautelares

Una de las manifestaciones del proceso de subjetivización de la justicia administrativa, de acuerdo a lo sostenido por algunos autores, sería la disponibilidad para los recurrentes de un sistema de medidas cautelares frente al tradicional privilegio de ejecutoriedad inmediata de las actuaciones administrativas<sup>151</sup>. Esto porque hablar de medidas cautelares resultaba injustificado cuando en el proceso sólo se discutía la legalidad de una decisión administrativa, idea que cambia, seguramente, a partir de la instauración del carácter normalmente suspensivo del recurso contencioso administrativo alemán<sup>152</sup>. Por ello se dice que “es ya patente que la preparación de la sentencia mediante medidas cautelares, y su eficacia final, mediante intimaciones y sanciones ejecutivas a la Administración, sólo tienen sentido si se erigen los intereses del recurrente en objeto principal del proceso”<sup>153</sup>.

Lo que se pretende con esta tutela cautelar, es que el actor que ha iniciado un proceso, al obtener una decisión judicial estimatoria de sus pretensiones de fondo, pueda hacerla efectiva al terminar el proceso<sup>154</sup>, habiendo, por tanto, estrecha relación entre la aplicación de medidas cautelares, y, posteriormente, la ejecutoriedad de la sentencia contencioso administrativa.

En este sentido, la suspensión de la ejecutoriedad del acto administrativo impugnado, como principal medida cautelar, que tendría por objeto evitar la

---

<sup>150</sup> Vid., OELCKERS CAMUS, OSVALDO: “Algunos principios claves en la protección constitucional de los administrados”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XIV, 1991-1992, p. 414. En un sentido totalmente distinto, se explicó que la distinción entre ambos sistemas, en relación con el efecto de cosa juzgada, tendría que ver con que, en los recursos subjetivos, ésta sólo se produce a favor del recurrente, pero cuando es objetivo el efecto es *erga omnes*, es decir, el acto declarado nulo lo sería para todos, Vid., IRIBARREN, JUAN ANTONIO: *Lecciones de Derecho Administrativo*, p. 48.

<sup>151</sup> Vid., GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: “La justicia administrativa en el cambio de siglo”, en *Gobierno y Administración del Estado*, Año IX, 5, N° 101, Diciembre de 2001, p. 187.

<sup>152</sup> *Loc cit.*

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 185.

<sup>154</sup> Cfr., BACIGALUPO, MARIANO: *La nueva tutela cautelar en el contencioso administrativo*, p. 60.

irreparabilidad del daño producto de la decisión administrativa, es considerada como una de las expresiones de la tutela judicial efectiva, junto con el acceso a la justicia<sup>155</sup>.

---

<sup>155</sup> *Cfr.*, OELCKERS CAMUS, OSVALDO: “Algunos principios claves en la protección constitucional de los administrados”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XIV, 1991-1992, pp. 410-411.

## CONCLUSIONES

1. En Chile, la concepción tradicional ha entendido a la justicia administrativa como un conjunto de variados recursos contencioso administrativos, dispersos en distintas normas de nuestro ordenamiento jurídico, sin que sea posible encontrar, entre ellos, criterios comunes que le otorguen uniformidad como sistema.
2. A esta visión desorganizada contribuye, además de la inexistencia de un procedimiento contencioso administrativo especial, de aplicación subsidiaria, la falta de un reconocimiento constitucional claro en relación con esta materia, puesto que el inciso 2° del artículo 38 CPR -que sería la norma encargada de establecer las bases constitucionales de la justicia administrativa en Chile- ha dado lugar a variadas interpretaciones doctrinales que han impedido su aceptación generalizada como tal.
3. Pese a esta situación, estimamos que sí es posible afirmar la existencia de un sistema chileno de justicia administrativa, compuesto precisamente por ese conjunto de procedimientos especiales, pues el hecho de que todos esos recursos no se encuentren ordenados o regulados orgánicamente no obsta a la posibilidad de obtener características comunes de los mismos, cuestión que es la que permite sistematizar al contencioso administrativo chileno.
4. De este modo, tras estudiar más de cuarenta contencioso administrativos especiales, contenidos en cerca de veinticinco normas de distinto rango, sostenemos que sí es posible sistematizar dicha normativa, encontrando como característica común, en la mayoría de ellos, la “subjetividad”, concepto que implica que no cualquier particular se encuentra en la posibilidad de iniciar un procedimiento contencioso administrativo, requiriéndose en él ciertas cualidades especiales para incoar la acción.
5. Así, la cualidad especial que casi todos estos procedimientos exigen por parte del recurrente, se resume en el concepto de “lesión”, es decir, la actuación administrativa que se impugna debe haber ocasionado algún perjuicio al particular en concreto, ya sea en sus derechos subjetivos, reconocidos en cualquier norma del ordenamiento, o bien en sus intereses legítimos, entendiendo por estos últimos aquellas expectativas que nacen en la esfera

subjetiva del particular, al esperar una determinada forma de actuación por parte de la Administración del Estado, la cual le causaría algún beneficio.

6. Entre todos estos contencioso administrativos especiales de naturaleza subjetiva es posible distinguir entre: procedimientos que tutelan derechos subjetivos de los particulares, procedimientos subjetivos que suponen un interés del particular, reclamos contra resoluciones denegatorias de los órganos administrativos, y procedimientos destinados a impugnar la aplicación de sanciones.
7. Dentro de este panorama general, escasos son los procedimientos contencioso administrativos de carácter objetivo, esto es, aquellos que apuntan primordialmente a controlar la legalidad de los actos administrativos, y que, por tanto, prescinden de la exigencia de legitimación activa por parte del demandante, dando lugar a las denominadas acciones populares. Uno de los pocos contencioso administrativos con esta característica -si no el único- es la acción de amparo económico.
8. Son también minoritarios los llamados contencioso administrativos mixtos, es decir, aquellos procedimientos que tutelan tanto derechos o intereses subjetivos como la legalidad de las actuaciones administrativas, como ocurre con el reclamo de ilegalidad municipal.
9. A toda esta conceptualización subjetiva de la justicia administrativa nacional, contribuye la interpretación doctrinal que concibe al artículo 38 inciso 2° CPR como norma que establece las bases constitucionales del contencioso administrativo en Chile. Esto porque dicha disposición contiene también, y con carácter general, la posibilidad de que cualquier persona que se vea lesionada por la Administración del Estado pueda acudir a los tribunales que determine la ley en defensa de su esfera privada, norma que, por tanto, confirma la subjetividad de la justicia administrativa chilena.
10. Por otra parte, la norma recién citada debe ser interpretada en sentido amplio, tal como se ha hecho en Alemania con el artículo 19.4 de la Ley fundamental de Bonn, de similar redacción, en donde se ha entendido que el término “lesión de derechos” incluye la afectación de cualquier tipo de situación jurídica subjetiva, y por tanto a los intereses legítimos que pueden verse vulnerados. Por ello es que también sostenemos la semejanza del sistema chileno con el alemán, a diferencia de lo que ocurre con modelos como el italiano y el español, en dónde se

reconoce explícitamente, a nivel constitucional, la tutela de derechos e intereses legítimos, no siendo necesario efectuar esta interpretación amplia del concepto de derechos.

11. La interpretación antes señalada, permite a la norma constitucional cubrir la mayoría de las situaciones previstas en los contencioso administrativos especiales, en que se permite reclamar tanto por afectación de derechos subjetivos como de intereses legítimos, como sucede, por ejemplo, ante la negativa de la Administración para otorgar una determinada autorización, o por el hecho de imponerse una sanción administrativa a un particular.
12. En este contexto, los pocos contencioso administrativos objetivos y mixtos existentes constituyen casos de excepción, sólo admisibles cuando una ley expresamente consagre la posibilidad de interponer acciones populares.
13. Dentro de las implicancias de que nuestro sistema de justicia administrativa sea subjetivo se cuentan: la legitimación activa, que sólo será relevante dentro de un procedimiento centrado en la tutela de derechos e intereses de los ciudadanos; la cosa juzgada y la posibilidad de aplicar medidas cautelares.
14. Considerar al sistema chileno de justicia administrativa como subjetivo, protector no sólo de derechos subjetivos sino también de intereses legítimos de los administrados, se condice con la tendencia que actualmente se impone también en Derecho Comparado, que dice relación con una actuación administrativa respetuosa de la esfera subjetiva de las personas, siendo estas últimas la preocupación principal de la Administración del Estado.



## BIBLIOGRAFÍA

### Textos y Artículos

1. ALDEA MOSCOSO, RODOLFO: “Interés actual y declaración judicial en las nulidades de derecho público”, en *Revista de Derecho*, Consejo de Defensa del Estado, N° 10, Diciembre de 2003.
2. ALLESCH PEÑAILILLO, JOHANN; OBANDO CAMINO, IVÁN: “Aproximación dogmática y jurisprudencial a los principios de transparencia y publicidad de los actos e información administrativa”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XXVI N° 2, 2005.
3. ANGELETTI, ADOLFO: *La Justicia Administrativa en Italia*, Traducción de Eduardo Rozo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986.
4. AYLWIN A., PATRICIO: *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1952.
5. AYLWAIN AZÓCAR, PATRICIO: “Mensaje Presidencial N° 424-323, con el que se inicia un Proyecto de Ley sobre lo contencioso administrativo”, Santiago, 6 de mayo de 1992, en *Gobierno y Administración del Estado*, Año VIII, 2, N° 86, Septiembre de 2000.
6. BACIGALUPO, MARIANO: *La nueva tutela cautelar en el contencioso administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
7. BERMÚDEZ SOTO, JORGE: “El control judicial de las normas primarias de derecho ambiental. Déficit de aplicación y errores en el diseño legal”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2005.
8. BIELSA, RAFAEL: *Justicia Administrativa*, en <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EpyAFulVAyxvkYQMLz.php> (29/05/07)
9. BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS: “Principios de una nueva justicia administrativa en Chile”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2005.
10. BORDALÍ SALAMANCA, ANDRÉS: *Tutela Jurisdiccional del medio ambiente*, Editorial Fallos del Mes, Santiago de Chile, 2005.
11. CARMONA SANTANDER, CARLOS: “El contencioso administrativo entre 1990 y 2003”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2005.
12. CASSAGNE, JUAN CARLOS: “La Justicia Administrativa en Iberoamérica”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *La Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2005.
13. CHAPUS, RENÉ: *Droit Administratif Général*, Tome 1, Editions Montchrestein E.J.A, Paris, 2001.
14. CORDERO QUINZACARA, EDUARDO: “La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *La Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2005.

15. CORDERO VEGA, LUIS: “Procedimientos administrativos y la jurisdicción contenciosa administrativa”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *La Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2005.
16. CORDÓN MORENO, FAUSTINO: *El Proceso Contencioso-Administrativo*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1999.
17. CRUZ VALDÉS, MIGUEL: *La jurisdicción contencioso administrativa en Chile*. Memoria de prueba. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1961.
18. DANIEL ARGANDOÑA, MANUEL, “Sobre el proceso contencioso administrativo de general aplicación”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, Volumen 63, 2002.
19. ENTRENA CUESTA, RAFAEL: *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, Tecnos, Madrid, 1999.
20. FALCON, GIANDOMENICO: “La Justicia Administrativa en Italia”, en BARNÉS VÁSQUEZ, JAVIER (coord.): *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, Civitas, Madrid, 1993.
21. FERNÁNDEZ RICHARD, JOSÉ: “El reclamo de ilegalidad de la Ley Orgánica de Municipalidades”, en *Gaceta Jurídica*, N° 175, Enero de 1995.
22. FERNÁNDEZ TORRES, JUAN RAMÓN: *Jurisdicción administrativa revisora y tutela judicial efectiva*, Civitas, Madrid, 1998.
23. FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS: “El Recurso de Protección como mecanismo de control contencioso administrativo”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2005.
24. FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS: “El sistema de Derecho Administrativo chileno: una revisión crítica desde una perspectiva histórica”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, N° 217-218, 2005.
25. FIAMMA OLIVARES, GUSTAVO: “Acción constitucional de nulidad y legitimación activa objetiva”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, N° 49, 1991.
26. FIAMMA OLIVARES, GUSTAVO: “El recurso de protección”, en *Gaceta Jurídica*, N° 16, Agosto de 1978.
27. FIORINI, BARTOLOMÉ: *Qué es el contencioso*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1997.
28. FORSTHOFF, ERNST: *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
29. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN: *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen I, Civitas, Madrid, 1992.
30. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: *Hacia una nueva justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1992.
31. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: “La justicia administrativa en el cambio de siglo”, en *Gobierno y Administración del Estado*, Año IX, 5, N° 101, Diciembre de 2001.

32. GARRIDO FALLA, FERNANDO: *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen III, La Justicia Administrativa, Tecnos, Madrid, 2001.
33. GAUDEMET, YVES: *Traité de Droit Administratif*, Tome 1, Droit Administratif Général, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence E.J.A., Paris, 2001.
34. GONZÁLEZ-VARAS, SANTIAGO, *La Jurisdicción contencioso administrativa en Alemania*, Civitas, Madrid, 1993.
35. IRIBARREN, JUAN ANTONIO: *Lecciones de Derecho Administrativo*, Editorial Nascimento, Santiago de Chile, 1936.
36. JARA SCHNETTLER, JAIME: *La nulidad de Derecho Público ante la doctrina y la jurisprudencia*, Libromar, Santiago de Chile, 2004.
37. JIRÓN VARGAS, ENRIQUE, MERY BRAVO, SERGIO Y SARIC PAREDES, ALEJANDRO: *Lo contencioso-administrativo*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1959.
38. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN: “Repensando el sistema de lo contencioso administrativo desde la perspectiva de la tutela de las situaciones jurídicas de los ciudadanos”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 19, Diciembre de 2001.
39. MAYER, OTTO: *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo I, Parte General, Traducción de Horacio Heredia y Ernesto Krostoschin, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1949.
40. MORALES ESPINOZA, BALTAZAR: “Nuevos aspectos de la Nulidad de Derecho Público”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, N° 212, Volumen II, 2002.
41. NAVARRO BELTRÁN, ENRIQUE: “El Recurso de Amparo Económico”, en *La Semana Jurídica*, 21 al 27 de Enero de 2002, en <http://www.lexisnexus.cl/lasemanajuridica/782/article-5588.html> (01/10/07)
42. OELCKERS CAMUS, OSVALDO: “Algunos principios claves en la protección constitucional de los administrados”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XIV, 1991-1992.
43. OELCKERS CAMUS, OSVALDO: “El recurso de nulidad”, en A.A.V.V.: *Lo contencioso Administrativo*, Universidad Católica de Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 1975.
44. PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO: “El artículo 38, inciso 2° de la Constitución Política de la República”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo C, N° 1, Enero-Junio de 2003.
45. PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO: *La jurisdicción contencioso administrativa en Chile. Decisiones legislativas al año 2001*, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2001.
46. PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO: “Una nueva perspectiva de la comprensión del artículo 38, inciso 2°, de la Constitución Política de la República”, en *Gaceta Jurídica*, N° 278, Agosto de 2003.

47. PARADA VÁSQUEZ, RAMÓN: *Derecho Administrativo*, Tomo I, Parte General, Marcial Pons, Madrid, 2002.
48. PAREJO ALFONSO, LUCIANO; JIMÉNEZ-BLANCO, ANTONIO Y ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS: *Manual de Derecho Administrativo*, Volumen 1, Ariel, Barcelona, 1998.
49. PEÑA MARDONES, CRISTÓBAL: *Algunas consideraciones acerca de las acciones de reclamación por expropiación(Primera Parte)*, en <http://www.geocities.com/cortedetalca/ART6.htm> (05/10/07)
50. PEREIRA ANABALÓN, HUGO: “Unidad de jurisdicción y justicia administrativa en el Derecho chileno”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, N° 12, 1971.
51. PIERRY ARRAU, PEDRO: “Control del acto administrativo. Recursos administrativos. Recurso contencioso administrativo”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen IV, 1980.
52. PIERRY ARRAU PEDRO: “Nulidad en el Derecho Administrativo”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XV, 1993-1994.
53. PIERRY ARRAU, PEDRO: “Reclamo del agraviado por resolución municipal en el contencioso administrativo municipal”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen VI, 1982.
54. PONCE DE LEÓN SALUCCI, SANDRA; FRINDT RADA, MARÍA SOLEDAD: “El principio de juridicidad administrativa frente a los derechos públicos subjetivos”, en *Revista de Derecho*, Universidad de Concepción, N° 203, 1998.
55. RAMÍREZ SIERRA, JOSÉ: “Impugnación judicial de los actos administrativos dictados en el procedimiento de evaluación ambiental”, en *Revista de Derecho*, Consejo de Defensa del Estado, N° 3, Abril de 2001.
56. RÍOS ÁLVAREZ, LAUTARO: “Delimitación del Recurso de Protección frente a otras acciones constitucionales protectoras de derechos fundamentales”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Valparaíso, N° 48, 2003.
57. RÍOS ÁLVAREZ, LAUTARO: “La jurisdicción constitucional en Chile”, en *Gaceta Jurídica*, N° 322, Abril de 2007.
58. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME: “La reforma del procedimiento contencioso administrativo y del régimen procesal contencioso administrativo: presupuestos y objetivos”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, N° 14, Junio de 1999.
59. SANDULLI, ALDO: *Manuale di Diritto Administrativo*, Jovene Editore, Nápoles, 1980.
60. SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD, *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, Marcial Pons, Madrid, Barcelona, 2003.
61. SOMMERMANN, KARL-PETER: “La Justicia Administrativa alemana”, en BARNÉS VÁSQUEZ, JAVIER (coord.): *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, Civitas, Madrid, 1993.

62. SOTO KLOSS, EDUARDO: “La nulidad de derecho público referida a los actos de la Administración”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XIV, 1991-1992.
63. VALENZUELA PARAVIC, PAULINA: “Las acciones contenciosas derivadas del permiso de edificación municipal”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica de Valparaíso, Volumen XIV, 1991-1992.
64. VARAS C., GUILLERMO: *Derecho Administrativo*, Editorial Nascimento, Santiago de Chile, 1948.
65. VERGARA BEZANILLA, JOSÉ PABLO: “El recurso de reclamación contra las sanciones aplicadas por la autoridad sanitaria”, en *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, Nº 9, 1968.
66. VERGARA BLANCO, ALEJANDRO: “El contencioso administrativo en materia eléctrica: naturaleza jurisdiccional de las funciones del «panel de expertos»”, en FERRADA BÓRQUEZ, JUAN CARLOS (coord.): *Justicia Administrativa*, Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2005.
67. VERGARA BLANCO, ALEJANDRO: “El recurso de protección como sustituto de una jurisdicción contencioso-administrativa especializada. Elementos para el análisis”, en *Gaceta Jurídica*, Nº 297, Marzo de 2005.
68. ZUÑIGA URBINA, FRANCISCO: “Recurso de Protección y contencioso administrativo”, en *Gobierno Regional y Municipal*, Nº 52, 1997.

## Textos legales

### Legislación extranjera:

1. Alemania. Constitución de la República de Weimar, 1919.
2. Alemania. Ley Fundamental para la República Federal Alemana, 1949.
3. Alemania. Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de 21 de enero de 1960.
4. España, Constitución Política de 1978.
5. España. Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso administrativa, de 27 de Diciembre de 1956. Publicada en el BOE con fecha 28 de Diciembre de 1956.
6. España. Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de 13 de Julio de 1998, publicada en el BOE con fecha 14 de Julio de 1998.
7. Italia. Constitución de la República Italiana, 1948.
8. Italia. Ley reguladora del procedimiento contencioso administrativo, de 20 de marzo de 1865.

### Legislación nacional:

1. Constitución Política de la República de Chile, 1828.
2. Constitución Política de la República de Chile, 1833.
3. Constitución Política de la República de Chile, 1925.
4. Constitución Política de la República de Chile, 1980.
5. DFL N° 1/2006, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, publicado en el Diario Oficial con fecha 26 de Julio de 2006.
6. DFL N° 1/19653, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, publicada en el Diario Oficial con fecha 17 de Noviembre de 2001.
7. DFL N° 4/20018, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica, publicado en el Diario Oficial con fecha 5 de Febrero de 2007.
8. DFL N° 725/1968, Código Sanitario.
9. DFL N° 1.122/1981, Código de Aguas.
10. DL N° 830, Código Tributario.
11. DL N° 2.186, aprueba Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, publicado en el Diario Oficial con fecha 9 de Junio de 1978.
12. DL N° 3.538, crea la Superintendencia de Valores y Seguros, publicado en el Diario Oficial con fecha 23 de Diciembre de 1980.
13. Ley de Municipalidades de 1854.
14. Ley de Municipalidades de 1887.

15. Ley N° 18.168, Ley General de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial con fecha 2 de Octubre de 1982.
16. Ley N° 18.290, Ley de Tránsito, publicada en el Diario Oficial con fecha 7 de Febrero de 1984.
17. Ley N° 18.410, crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, publicada en el Diario Oficial con fecha 22 de Mayo de 1985.
18. Ley N° 18.755, establece Normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, publicada en el Diario Oficial con fecha 7 de enero de 1989.
19. Ley N° 18.838, crea el Consejo Nacional de Televisión, publicada en el Diario Oficial con fecha 30 de Septiembre de 1989.
20. Ley N° 18.840, Orgánica constitucional del Banco Central de Chile, publicada en el Diario Oficial con fecha 10 de Octubre de 1989.
21. Ley N° 18.902, crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, publicada en el Diario Oficial con fecha 27 de enero de 1990.
22. Ley N° 18.933, crea la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional, publicada en el Diario Oficial con fecha 9 de Marzo de 1990.
23. Ley N° 18.971, establece recurso especial que indica, publicada en el Diario Oficial con fecha 10 de Marzo de 1990.
24. Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, publicada en el Diario Oficial de 11 de noviembre de 1992.
25. Ley N° 19.253, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, publicada en el Diario Oficial con fecha 5 de Octubre de 1993.
26. Ley N° 19.296, establece normas sobre las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado, publicada en el Diario Oficial con fecha 14 de Marzo de 1994.
27. Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial con fecha 9 de Marzo de 1994.
28. Ley N° 19.327, fija normas para prevención y sanción de hechos de violencia en recintos deportivos con ocasión de espectáculos de fútbol profesional, publicada en el Diario Oficial con fecha 31 de Agosto de 1994.
29. Ley N° 19.518, fija nuevo estatuto de capacitación y empleo, publicada en el Diario Oficial con fecha 14 de Octubre de 1997.
30. Ley N° 19.638, establece normas sobre la constitución jurídica de las iglesias y entidades religiosas, publicada en el Diario Oficial con fecha 14 de Octubre de 1999.