

REVISTA  
EUROLATINOAMERICANA DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 12 | N.2 | JULIO/DICIEMBRE 2025 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## La impugnabilidad de actos trámite decisorios en procedimientos administrativos ambientales chilenos\*

### *The appeal of decision-making acts in Chilean environmental administrative procedures*

PEDRO HARRIS MOYA I. \*\*

<sup>1</sup>Universidad Autónoma de Chile (Santiago, Chile)

pedro.harris@uaautonoma.cl

<https://orcid.org/0000-0002-4361-1739>

**Recibido el/Received:** 11.08.2024 / 11 August 2025

**Aprobado el/Approved:** 22.10.2025 / 22 October 2025

#### RESUMEN

El presente artículo analiza el régimen impugnatorio de los actos trámite en procedimientos administrativos ambientales chilenos. En base a las disposiciones de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, y el Acuerdo de Escazú, se postula la existencia de un régimen directo de impugnabilidad en el supuesto que dichos actos tuvieran un contenido decisorio, susceptible de prevalecer por sobre las reglas de base de los procedimientos administrativos, de naturaleza supletoria. Tras examinar los recursos y las acciones susceptibles de concretar esta impugnación, el artículo desarrolla la valoración que presenta un régimen impugnatorio diferenciado.

**Palabras clave:** acto administrativo; recurso administrativo; revisión administrativa; procedimiento administrativo ambiental; Justicia Ambiental.

#### ABSTRACT

*This article analyzes the appeals regime applicable to procedural acts in environmental administrative proceedings in Chile. Drawing upon various provisions of Law 20,600 on Environmental Courts and the Escazú Agreement, it argues for the existence of a direct appeals regime when such acts possess decisional content potentially overriding the supplementary rules of administrative procedure. After examining the remedies and actions that could enable such appeals, the article offers an assessment based on the requirements of effective judicial protection.*

**Keywords:** administrative act; administrative claim; administrative review; environmental administrative procedure; Environmental Justice.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* HARRIS MOYA, Pedro. La impugnabilidad de actos trámite decisorios en procedimientos administrativos ambientales chilenos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 12, n. 2, e284, jul./dic. 2025. DOI: 10.14409/redoeda.v12i2.14814.

\* Investigación financiada: ANID: Proyecto Fondecyt Regular 1252013.

\*\* Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Chile (Santiago, Chile). Doctor en Derecho público, Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne, Francia.



## SUMARIO

**1.** Introducción. **2.** La calificación del acto trámite decisorio como actuación impugnabile en materia administrativa ambiental. **2.1.** La aparente inimpugnabilidad por la asimilación de decisiones de la Administración a actos administrativos terminales. **2.2.** La necesaria distinción de las decisiones de la Administración del acto terminal y sus efectos sobre el principio de impugnabilidad ambiental. **3.** El régimen del acto trámite decisorio como actuación impugnabile en materia administrativa ambiental. **3.1.** Las vías recursivas susceptible de ejercerse. **3.2.** La valoración de las reglas especiales de impugnación en la tramitación del procedimiento. **4.** Conclusiones. Referencias.

### 1. INTRODUCCIÓN

Es sabido que las impugnaciones de las actuaciones de la Administración requieren de la verificación de ciertos presupuestos inexistentes en otros ámbitos<sup>1</sup>. Tal es el caso de la consagración de mecanismos impugnatorios (ya sean de naturaleza administrativa o judicial), su interposición oportuna o no extemporánea (lo que requiere de la fijación previa de un plazo para recurrir) y, asimismo, de la impugnabilidad del comportamiento de la Administración, cualquiera sea su naturaleza, en términos formales o materiales, o bien, referidos a su actividad u omisión. De no verificarse este presupuesto, podrá apreciarse la consagración de un privilegio administrativo referido a la inimpugnabilidad que, como su nombre lo indica, obstará totalmente al ejercicio de las reclamaciones que, en principio, eran previstas en contra del acto, o bien, las supeditará a la verificación de determinadas condiciones o exigencias materiales, por la afectación causada por él, o temporales, como el que el procedimiento administrativo finalizara<sup>2</sup>.

Aunque, en principio, el régimen de impugnabilidad de los actos de la Administración en el Derecho chileno no conocía una excepción general, referida a la inimpugnabilidad de determinadas actuaciones -al haber sido garantizado en términos amplios por el art. 10 de la Ley 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado<sup>3</sup>, comprensivo de la vía administrativa y judicial-, una restricción en tal sentido ha sido interpretada desde el año 2003, con la publicación de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos<sup>4</sup> que, al consagrar el principio de impugnabilidad del acto administra-

<sup>1</sup> LÓPEZ, Miguel. Los presupuestos procesales y la tutela judicial efectiva. In: FERNÁNDEZ, Jorge y OTERO, Filiberto (Coord.). **Justicia contenciosa administrativa – Congreso internacional**. México: Universidad Autónoma de México, 2013, p. 714.

<sup>2</sup> GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. **Contencioso administrativo: Propuesta y praxis**. Santiago: Thomson Reuters, 2019, p. 83.

<sup>3</sup> SOTO, Eduardo. La nulidad de derecho público hoy: de su tergiversación a su destrucción. **Revista Ius Publicum**, Santiago, vol. 17, n. 34, p. 73-92, 2015, p. 85.

<sup>4</sup> VALDIVIA, José Miguel. **Manual de Derecho administrativo**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 208. BERMÚDEZ, Jorge. **Derecho administrativo general**. 2 ed. Santiago: Thomson Reuters, 2014, p. 142.



tivo, limitaría, a renglón seguido, su aplicación plena a aquellos actos que terminaran la tramitación del procedimiento, condicionando, paralelamente, el derecho al recurso en contra de actuaciones que se hubieren verificado previamente a la circunstancia que ellas produjeran, a lo menos, la imposibilidad de continuar la tramitación del mismo, o bien, causarían indefensión. Todas exigencias que, a falta de regla en contrario, han sido interpretadas aplicables a la dictación de actos administrativos, en general, incluyendo aquellos emitidos por los órganos de la Administración en materia ambiental<sup>5</sup>.

En efecto, la tendencia jurisprudencial favorable al reconocimiento de la inimpugnabilidad de actos trámite en materia ambiental aparecería poco tiempo después de la publicación de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, con ocasión de la Sentencia de Corte de Apelaciones de Santiago de 23 de julio de 2003, Rol 7242-2002, en la cual dicho tribunal calificaría esta restricción como un verdadero principio, “sin que su inclusión en dicha Ley represente más que una manifestación positiva de una línea doctrinal ampliamente aceptada en nuestro Derecho”<sup>6</sup>. Desde entonces, la jurisprudencia reconocería múltiples tipos de actuaciones en procedimientos administrativos de carácter ambiental como insusceptibles de impugnación contenciosa. Entre otras, será el caso del nombramiento de integrantes de una comisión para adoptar acuerdos no vinculantes<sup>7</sup>; la emisión de informes consolidados de solicitudes de aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones<sup>8</sup>; la convocatoria a los miembros de una comisión en contravención a las reglas aplicables<sup>9</sup>; la elaboración de estudios de impacto en el transporte urbano<sup>10</sup>; la exclusión de determinados miembros de una comunidad de la consulta indígena<sup>11</sup>; o bien, su ausencia total de aplicación en un procedimiento<sup>12</sup>; la declaración de admisibilidad de un proyecto de inversión<sup>13</sup>; así como la invalidación del rechazo al otorgamiento de una autorización, que reanuda la tramitación procedimental<sup>14</sup>.

Como se observa entonces, no resulta difícil apreciar que la aplicabilidad del art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, haya carecido de adaptación a la impugnabilidad de los actos de la Administración en materia

<sup>5</sup> MONTERO, Juan de Dios y MUHR, Benjamín. El concepto de indefensión y el examen de admisibilidad del recurso de reclamación judicial en contra de los actos trámite dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente. **Revista de Derecho Ambiental**, Santiago, vol. 2, n. 20, p. 91-124, 2023, p. 92.

<sup>6</sup> A propósito del otorgamiento de una autorización de iniciación de trabajos de habilitación de una obra.

<sup>7</sup> CHILE. Corte de Apelaciones de Temuco. **Sentencia Rol n. 1396-2017**, j. 30 mai. 2017.

<sup>8</sup> CHILE. Corte de Apelaciones de Rancagua. **Sentencia Rol n. 4328-2016**, j. 30 nov. 2016.

<sup>9</sup> CHILE. Corte de Apelaciones de Puerto Montt. **Sentencia Rol n. 154-2014**, j. 27 mai. 2014.

<sup>10</sup> CHILE. Corte Suprema. **Sentencia Rol n. 19760-2015**, j. 7 dez. 2015.

<sup>11</sup> CHILE. Corte de Apelaciones de Iquique. **Sentencia Rol n. 27-2014**, j. 18 fev. 2014.

<sup>12</sup> CHILE. Corte de Apelaciones de Valdivia. **Sentencia Rol n 264-2011**, j. 24 jun. 2011.

<sup>13</sup> CHILE. Corte Suprema. **Sentencia Rol n. 8-2013**, j. 26 mar. 2013.

<sup>14</sup> CHILE. Corte de Apelaciones de Santiago. **Sentencia Rol n. 8305-2010**, j. 6 mai. 2011.



ambiental. En primer lugar, debido a que la principal causal de impugnabilidad directa de las tramitaciones del procedimiento administrativo, como lo es la noción de indefensión, atiende a la posición jurídica subjetiva de una persona destinataria determinada, sin ser susceptible de extenderse a los bienes comprendidos en la legitimación activa que caracteriza el ejercicio de los recursos y las acciones ambientales<sup>15</sup>. Y, en segundo término, ya que para la integración de los bienes comprendidos en dicha legitimación tampoco resulta de utilidad la segunda excepción consagrada por ley, referida a la circunstancia de impedir continuar el procedimiento, por carecer de especificidad en este ámbito, y asimilarse, más bien, a “la eventualidad de finales distintos a la resolución que, obviamente, también deben poder controlarse en calidad de actos conclusivos”<sup>16</sup>.

Una constatación en tal sentido se agrava si se considera que, en el estado actual de la jurisprudencia chilena, la restricción de impugnabilidad del art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, no resulta aplicable sólo al ejercicio de recursos administrativos y contenciosos de naturaleza legal, sino también, y sobre todo, al recurso de protección<sup>17</sup>, de jerarquía constitucional, pese a constituir la principal acción susceptible de integrar tramitaciones en materia ambiental<sup>18</sup>. En gran medida, en razón de los restrictivos términos consagrados por el referido art. 15 inciso 2º que, a pesar de aludir a la imposibilidad de continuar el procedimiento y a la producción de indefensión, omitiría el supuesto de producción de “un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”<sup>19</sup> (inicialmente contemplado en la tramitación de la Ley 19.880)<sup>20</sup>, que ha sido interpretado en el Derecho comparado como susceptible

<sup>15</sup> “La legitimación activa solamente de personas que acreditan un derecho subjetivo afectado directa e inmediatamente, genera un obstáculo mayor en derechos ambientales (...) los que no solo son derechos subjetivos individuales, sino que constituyen derechos colectivos públicos”: NOGUEIRA, Humberto. Acceso a la justicia ambiental y acción de protección en Chile. **Opinión Jurídica**, Medellín, vol. 20, n. 43, p. 571-597, 2022, p. 586. Véase también: BORDALÍ, Andrés. **Litigación ambiental**. Santiago: Thomson Reuters, 2019, p. 43; BERMÚDEZ, Jorge. **Fundamentos de Derecho ambiental**. 2 ed. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015, p. 400; TISNÉ, José. Las organizaciones ciudadanas como representantes de intereses colectivos ambientales - Reconocimiento a través de la jurisprudencia chilena. **Revista de Derecho (Valparaíso)**, Valparaíso, n. 46, p. 227-252, 2016, p. 231; DELGADO, Verónica. La responsabilidad civil extracontractual por el daño ambiental causado en la construcción u operación de las carreteras. **Revista de Derecho (Valdivia)**, Valdivia, vol. 25, n. 1, p. 47-76, 2012, p. 49.

<sup>16</sup> CIERCO, César. Reflexiones sobre los actos de trámite cualificados. **Revista de Derecho Público: Teoría y Método**, Madrid, vol. 10, p. 189-233, 2024, p. 203.

<sup>17</sup> LEPPE, Juan Pablo. Actos intermedios y recurso de protección ambiental. **Revista de Derecho (Valparaíso)**, Valparaíso, n. 41, p. 561-574, 2013, p. 565.

<sup>18</sup> En el entendido que el ejercicio de la reclamación ambiental ha sido mayoritariamente circunscrito a la dictación de actos terminales. MÉNDEZ, Pablo. **Tribunales Ambientales y contencioso administrativo – El procedimiento de reclamación de la Ley Nº 20.600**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2021, pp. 76-77.

<sup>19</sup> RUIZ, Francisco. **El proceso contencioso administrativo**. 12 ed. España: Thomson Reuters, 2022, p. 146.

<sup>20</sup> Respecto a los antecedentes legislativos que llevarían a suprimir una extensión similar en la impugnabilidad de actos trámite a aquella vigente en España, véase: MONTERO, Juan de Dios y MUHR, Benjamín. El concepto de indefensión y el examen de admisibilidad del recurso de reclamación judicial en contra de los actos trámite dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente. **Revista de Derecho Ambiental**, Santiago, vol. 2, n. 20, p. 91-124, 2023, p. 107.



de incidir en el ejercicio de garantías constitucionales<sup>21</sup>, como lo es, entre nosotros, el derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación<sup>22</sup>.

Todas estas circunstancias bien pudieron llevar a que, en la práctica contenciosa en materia ambiental, se reiteraren las críticas formuladas por la doctrina, en términos generales, en torno al alcance del art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, por no haberse referido, al menos en términos expresos, a las impugnaciones de decisiones que, sin perjuicio de ser dictadas previamente a la terminación del procedimiento, pudieran provocar afectación, sin suponer la verificación de alguna de las hipótesis de impugnabilidad directa que dicha disposición consagra; tratándose así de actuaciones que, conforme a la interpretación general aplicable en la materia, sólo serían reclamables una vez dictado el acto terminal, técnica que, al no haber sido regulada expresamente por el legislador chileno (a diferencia del régimen español, que influenciaría su contenido<sup>23</sup>), únicamente ha sido formulada por un sector de la doctrina nacional con la finalidad de impedir, en los hechos, la inimpugnabilidad de todo acto de la Administración que no reuniera alguna de aquellas características<sup>24</sup>.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos del Derecho chileno, como se verá, en materia ambiental la ausencia de reglas generales expresas, susceptibles de extender el principio de impugnabilidad a las decisiones que hubieren sido dictadas en la tramitación de un procedimiento administrativo, ha sido colmada, tanto por la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, como por el Acuerdo de Escazú, a través de diferentes disposiciones que, al garantizar el derecho al recurso en contra de “toda”<sup>25</sup> y “cualquier”<sup>26</sup> decisión dictada por la Administración, de manera respectiva, impiden asimilar la impugnabilidad de todo acto trámite, en este ámbito específico, a aquel que ha sido dictado en otros sectores administrativos. Para efectos de verificar lo anterior, este artículo se referirá, en primer lugar, a la tradicional interpretación sostenida, relativa a la inimpugnabilidad, por regla general, de actos decisorios dictados por la Administración antes de la terminación de un procedimiento administrativo

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Supremo español de 29 de marzo de 2006, Recurso de casación Nº 7839-2002. RJ 2006, 4844. Véase: DESCALZO, Antonio. Objeto del recurso contencioso administrativo. In: PALOMAR, Alberto (Coord.). **Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**. Madrid: Thomson Reuters, 2021, p. 462.

<sup>22</sup> Art. 19 Nº 8 de la Constitución.

<sup>23</sup> A diferencia del régimen nacional, el art. 112 Nº 1, inc. 2º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de España, establece que: “[l]a oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento”.

<sup>24</sup> VALDIVIA, José Miguel. **Manual de Derecho administrativo**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 208.

<sup>25</sup> Art. 17 Nº 8 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

<sup>26</sup> Art. 8 Nº 2 del Acuerdo de Escazú. Si bien esta disposición comprende tres tipologías de comportamientos impugnables, como lo son las decisiones, las acciones y las omisiones, sólo la primera representa una novedad en el Derecho chileno, al haber sido las otras categorías tradicionalmente comprendidas en el recurso de protección ambiental. Véase: PINOCHET, José. **El recurso de protección – Estudio profundizado**. Santiago: El Jurista, 2020, p. 125.



ambiental, para luego revisar sus postulados, recursos procedentes y valoración general del régimen.

## 2. LA CALIFICACIÓN DEL ACTO TRÁMITE DECISORIO COMO ACTUACIÓN IMPUGNABLE EN MATERIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

La interpretación generalmente afirmada en Chile en torno a la impugnabilidad de los actos trámite de la Administración es ampliamente conocida. Conforme al art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, ellos sólo pueden reclamarse de producir indefensión o impedir la continuación del procedimiento administrativo, cualquiera sea su contenido<sup>27</sup>. Sin embargo, y como se verá, una interpretación como la referida sufre de una significativa variación si el acto administrativo de que se trata corresponde, en rigor, a una decisión dictada por un órgano administrativo en materia ambiental. En efecto, una vez observada la separación que existe entre el acto decisorio y aquel terminal, podrá apreciarse que el Derecho chileno extiende, en materia ambiental, el principio de impugnabilidad de los actos de la Administración más allá de lo que ocurre en otros sectores de la intervención administrativa, por la aplicación de disposiciones internas e internacionales en este ámbito específico.

### 2.1. LA APARENTE INIMPUGNABILIDAD POR LA ASIMILACIÓN DE DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN A ACTOS ADMINISTRATIVOS TERMINALES

Como Cordero afirma “la influencia de la figura del acto administrativo terminal, como institución central de la formación histórica del Derecho Administrativo, ha provocado que instituciones como el procedimiento administrativo sea mirado a través de los lentes de la teoría del acto administrativo”<sup>28</sup>. Tal influencia ha estado presente en la conceptualización de las decisiones de la Administración en Chile. Al menos, si se observa que esta categoría jurídica ha sido asimilada, por parte de un sector de la doctrina nacional, a las actuaciones formales caracterizadas por terminar la tramitación de un procedimiento seguido frente a uno o más de los órganos administrativos y, como resultado de ello, excluida de sus fases previas, sean de naturaleza de iniciación o instrucción (según el art. 18 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos) o, inclusive, anteriores o posteriores al desarrollo del procedimiento.

En efecto, la asimilación de las categorías de acto administrativo terminal al concepto de decisión se observa de diferentes definiciones formuladas por la doctrina para efectos de delimitar el alcance de aquella noción. Así, para Caldera el acto administrativo

<sup>27</sup> BERMÚDEZ, Jorge. **Derecho administrativo general**. 2 ed. Santiago: Thomson Reuters, 2014, p. 142.

<sup>28</sup> CORDERO, Luis. **Lecciones de Derecho administrativo**. Santiago: Thomson Reuters, 2015, p. 243.



terminal era entendido como “aquel que contiene la decisión administrativa resolutoria”<sup>29</sup>, al ser éste “el acto administrativo llamado a producir de manera directa los efectos indicados por la Administración y que están expresamente comprendidos en la competencia del órgano que lo emite”<sup>30</sup>. Una posición similar ha sido seguida por Bermúdez, al distinguir entre “actos trámites y actos decisorios o terminales”<sup>31</sup>. Similar concepto fue formulado por Silva Cimma, para quien todo el procedimiento administrativo debía “estar orientado a la dictación de un acto terminal, y ello porque por definición dicha clase de actos son precisamente con los cuales culmina la decisión administrativa”<sup>32</sup>.

La importancia de esta asociación radica en los efectos que ella produce sobre el principio de impugnabilidad referido en el art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos. Si las decisiones se asimilan a la dictación de un acto terminal, el esquema impugnatorio consagrado en esta norma no sería susceptible de variar en los casos en los cuales el ordenamiento consagrara el derecho a impugnar las decisiones administrativas, sin referencia a la fase procedimental en que se dictan. Colaboraría con ello el que aquella disposición no hubiese sido seguida de una interpretación restrictiva del concepto que estructuraría el régimen de inimpugnabilidad (que, al aludir a actos administrativos de mero trámite, pareció referirse sólo a una parcela de los actos que carecen de naturaleza terminal<sup>33</sup>), si se considera la aplicación indiferenciada que ha recibido tal regla frente a todo acto de la Administración que continúa la tramitación de un procedimiento administrativo<sup>34</sup>; constituyéndose de esta forma como una norma que tendría una extensa aplicación a todo acto no terminal de la Administración, incluyendo los de naturaleza ambiental, a falta de disposición en contrario<sup>35</sup>.

Una lectura como la referida es de importancia considerando la aptitud que poseen los actos trámite de la Administración para afectar derechos o intereses legítimos de sus destinatarios, también en materia ambiental. En efecto, la posición conforme a la cual tales actuaciones no son susceptibles de lesionar derechos o intereses legítimos<sup>36</sup> ha sido superada en los ordenamientos que suelen inspirar las soluciones aplicables en el

<sup>29</sup> CALDERA, Hugo. **Tratado de Derecho administrativo**. Santiago: Ediciones Parlamento, 2001, p. 152.

<sup>30</sup> CALDERA, Hugo. **Tratado de Derecho administrativo**. Santiago: Ediciones Parlamento, 2001, p. 152.

<sup>31</sup> BERMÚDEZ, Jorge. **Derecho administrativo general**. 2 ed. Santiago: Thomson Reuters, 2014, p. 142.

<sup>32</sup> SILVA, Enrique. **Derecho administrativo chileno y comparado: Actos, contratos y bienes**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992, p. 259.

<sup>33</sup> PARODI, Alejandro. Tres lecciones acerca de cómo se deben proteger los derechos de las personas frente a la Administración. In: FERMANDOIS, Arturo (Coord.). **Sentencias Destacadas**. Santiago: Libertad y Desarrollo, 2005, p. 58.

<sup>34</sup> BERMÚDEZ, Jorge. **Derecho administrativo general**. 2 ed. Santiago: Thomson Reuters, 2014, p. 142.

<sup>35</sup> Art. 1 inc. 3º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

<sup>36</sup> LEPPE, Juan Pablo. Actos intermedios y recurso de protección ambiental. **Revista de Derecho (Valparaíso)**, Valparaíso, n. 41, p. 561-574, 2013, p. 564. A propósito de la Sentencia de Corte de Apelaciones de Copiapó de 29 de octubre de 2012, Rol 250-2012.



Derecho chileno, como lo demuestra particularmente el caso de la legislación española que, al consagrar desde 1998 expresamente el derecho a impugnar de manera directa los actos trámite que producen “un perjuicio irreparable a derechos o a intereses legítimos”<sup>37</sup>, ha permitido observar las consecuencias jurídicas que esta categoría de actividad de la Administración es susceptible de provocar, resultando por ello necesaria una interpretación favorable a su impugnación, acorde con la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva frente a los actos de la Administración<sup>38</sup>.

Todas estas circunstancias no parecieron haber sido ponderadas en su oportunidad por el legislador de la Ley 20.600, que creó los Tribunales Ambientales, si se considera que, por regla general, el art. 17 de esta legislación únicamente consagraría reclamaciones susceptibles de ser dirigidas en contra de actos terminales de un procedimiento administrativo, ya sea éste previsto para la dictación de reglamentaciones en materia ambiental, o bien, actos administrativos individuales -con excepción del régimen de impugnaciones a la actividad de la Superintendencia del Medio Ambiente<sup>39</sup>-; todas situaciones que, en rigor, impedirían por sí mismas el ejercicio de recursos administrativos y contenciosos o acciones, en la materia, con independencia que dichos comportamientos sean susceptibles de reunir las condiciones de impugnabilidad previstas en el art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos (en términos de impedir la continuación de un procedimiento, o bien, producir indefensión).

Contrario a lo que podría pensarse, sin embargo, esta problemática sufre de una significativa variación, de distinguirse la dictación de decisiones de la Administración con la emisión de un acto terminal, por los efectos que ello produce en el principio de impugnabilidad ambiental.

## 2.2 LA NECESARIA DISTINCIÓN DE LAS DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ACTO TERMINAL Y SUS EFECTOS SOBRE EL PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD AMBIENTAL

Pese a ser habitualmente asociadas a la dictación de actos de la Administración de carácter terminal, las decisiones administrativas poseen un contenido conceptual separable de su ubicación en el procedimiento administrativo. Esta es la razón por la cual en

<sup>37</sup> Art. 25 N° 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Con relación al origen de la disposición, véase: RUIZ, Francisco. **El proceso contencioso administrativo**. 12 ed. España: Thomson Reuters, 2022, p. 146. Véase también: Art. 112 N° 1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>38</sup> FERRADA, Juan Carlos. **Justicia Administrativa**. Santiago: Der ediciones, 2020, p. 178.

<sup>39</sup> MONTERO, Juan de Dios; MUHR, Benjamín. El concepto de indefensión y el examen de admisibilidad del recurso de reclamación judicial en contra de los actos trámite dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente. **Revista de Derecho Ambiental**, Santiago, vol. 2, n. 20, p. 91-124, 2023, p. 100; MÉNDEZ, Pablo. **Tribunales Ambientales y contencioso administrativo – El procedimiento de reclamación de la Ley N° 20.600**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2021, pp. 76-77.



Chile no todo acto de la Administración que finaliza la tramitación de un procedimiento posee tal naturaleza (como ocurre frente a los actos que declaran el abandono del procedimiento o se limitan a aceptar la renuncia del interesado) y, a la inversa, no todo aquel que precede dicha terminación carece de ella, con independencia de la fase específica en la cual éste hubiese sido dictado conforme al art. 18 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos. Todo lo cual resulta coherente con las propias disposiciones aplicables, establecidas en la legislación de bases, que califican expresamente como *decisiones* actos que preceden a la terminación del procedimiento, así como también con la posición favorable a la dictación de múltiples actos decisorios.

En efecto, la asimilación de la decisión al acto administrativo terminal no ha estado presente en múltiples disposiciones de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, que califican como tales diversas actuaciones a lo largo de su tramitación. Además de la propia definición de acto administrativo (estructurada en torno al concepto de decisión<sup>40</sup>, cualquiera sea su ubicación en el procedimiento, y sin perjuicio de la homologación de actuaciones formales no decisorias<sup>41</sup>), es lo que ocurre con la “decisión de iniciación”<sup>42</sup> del procedimiento, la “decisión sobre la ampliación”<sup>43</sup> de plazos, o bien, la “decisión que ordene la aplicación de la tramitación de urgencia”<sup>44</sup>. Es también lo que ocurre con otras disposiciones que dan a entender la dictación de múltiples actos decisorios, como sucede frente al principio de imparcialidad (que consagra el deber de objetividad y probidad de la Administración, “tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte”<sup>45</sup>) y, asimismo, de publicidad de actos (que requiere de una transparencia en el procedimiento, que permita y promueva “el conocimiento, contenido y fundamentos de las decisiones que se adopten en él”<sup>46</sup>).

<sup>40</sup> CHILE. **Ley 19.880.** Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2003. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 3 inc. 2º.

<sup>41</sup> CHILE. **Ley 19.880.** Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2003. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 3 inc. 6º

<sup>42</sup> CHILE. **Ley 19.880.** Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2003. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 32 inc. 3º.

<sup>43</sup> CHILE. **Ley 19.880.** Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2003. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 26 inc. 2º.

<sup>44</sup> CHILE. **Ley 19.880.** Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2003. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 63 inc. Final.

<sup>45</sup> CHILE. **Ley 19.880.** Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2003. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 11.

<sup>46</sup> CHILE. **Ley 19.880.** Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2003. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 16.



Esta es la razón por la cual ciertos autores han afirmado expresamente que “junto a los actos interlocutorios o de mero trámite, pueden producirse otros muchos actos decisorios previos”<sup>47</sup>, o bien, refieran a la dictación de “decisiones que se adopten durante y al término de un procedimiento”<sup>48</sup>. A idéntica conclusión llega la posición doctrinal que, lejos de aludir a *la decisión* de la Administración, de manera singular, califican *un tipo de decisión* dictada en el procedimiento administrativo, lo que en rigor permite inferir la existencia de otros actos decisorios diferenciados durante su tramitación. Así, mientras Camacho asocia la dictación del acto terminal a “la decisión final del procedimiento administrativo”<sup>49</sup>, Rojas enlaza aquel concepto con “la decisión de fondo”<sup>50</sup> y, en fin, Moraga lo vincula a la dictación de la “decisión administrativa terminal”<sup>51</sup>. Todo lo cual supone, en definitiva, disociar también la terminación de un procedimiento administrativo del concepto de acto decisorio de la Administración, lo que se observa de sus tipologías de terminación extraordinaria, bajo el entendido que su sola verificación no supondría decisión administrativa alguna sobre el objeto mismo del procedimiento<sup>52</sup>.

Los aspectos señalados deben llevar a que, como en toda tramitación de un procedimiento administrativo, ciertos actos trámite sean calificables como decisiones. Y es que, sin perjuicio que tal concepto no pueda circunscribirse a un número exhaustivo de tipologías, sí resulta posible advertir que alcanzaría un número significativo de actuaciones diversas a las señaladas en el art. 3 inc. 6º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos chilena (que extiende la noción de acto administrativo a “los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento”) por afectar la posición jurídica del interesado, o bien, incidir en el acto terminal que se dicte. Desde la aplicación de una tramitación de urgencia en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, hasta la aprobación de un programa de cumplimiento en la tramitación de un procedimiento sancionador, pasando por la consideración de objetivos y efectos en el diseño de una política sujeta a Evaluación Ambiental Estratégica, o bien, el desarrollo del análisis técnico y económico en la elaboración de normas de calidad o emisión.

<sup>47</sup> ARÓSTICA, Iván. La actividad jurídica de la Administración del Estado. **Revista Actualidad Jurídica**, Santiago, n. 28, p. 261-277, 2013, p. 273.

<sup>48</sup> BADTKE, Ricardo. La fundamentación de los actos administrativos como garantía inherente a un Estado de Derecho: sus manifestaciones en la jurisprudencia ambiental. In: FERRADA, Juan Carlos; BORDALI, Andrés; PRIETO Magdalena (Coord.). **La justicia ambiental ante la jurisprudencia - Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental**. Santiago: Der ediciones, 2019, p. 60.

<sup>49</sup> CAMACHO, Gladys. La notificación de los actos administrativos de efectos singulares y el derecho a la certidumbre jurídica en Chile. **Revista de Derecho Público**, Santiago, n. 91, p. 1-15, 2019, p. 6.

<sup>50</sup> ROJAS, Jaime. Notas sobre el procedimiento administrativo establecido en la Ley N° 19.880. **Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado**, n. 11, p. 21-53, 2004, p. 28.

<sup>51</sup> MORAGA, Claudio. Notas al procedimiento administrativo y la doctrina chilena. In: PANTOJA, Rolando (Coord.). **Derecho administrativo: 150 años de doctrina**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2012, p. 361.

<sup>52</sup> MORAGA, Claudio. Notas al procedimiento administrativo y la doctrina chilena. In: PANTOJA, Rolando (Coord.). **Derecho administrativo: 150 años de doctrina**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2012, p. 344.



A diferencia de lo que sucede en otros sectores, la particularidad de esta calificación de acto decisorio de la Administración, en la tramitación de un procedimiento administrativo en materia ambiental, estará asociada a la consagración de disposiciones que estructuran en este ámbito, en términos expresos, un principio de impugnabilidad más extenso que aquel que resulta aplicable por regla general frente a la dictación de los actos de la Administración, como se observa de la propia definición de acto administrativo ambiental consagrada por el art. 17 N° 8 inc. 2° de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, referida a *toda decisión* dictada por la Administración, bajo ciertas condiciones, y del art. 8 N° 2 del Acuerdo de Escazú, que establece un amplio principio de impugnabilidad de *cualquier decisión* producto de un órgano administrativo; lo que, en estricto rigor, supone un abandono de un régimen de impugnación formalista, asociado a una etapa procedimental específica, a favor de otro sustantivo, que únicamente atiende a la propia naturaleza de la actuación recurrida, cualquiera sea su fase de dictación.

### 3. EL RÉGIMEN DEL ACTO TRÁMITE DECISORIO COMO ACTUACIÓN IMPUGNABLE EN MATERIA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

La circunstancia que tanto la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, como el Acuerdo de Escazú, ratificado el año 2022 por Chile<sup>53</sup>, consagren la impugnación de *toda y cualquier* decisión de la Administración, respectivamente, permite afirmar la existencia en el Derecho chileno de un principio de impugnabilidad de actos administrativos en materia ambiental más amplio que aquel estructurado de manera general por la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, resultando esto coherente con la naturaleza expresamente supletoria que este cuerpo legal posee<sup>54</sup>. Conforme a ello, no sólo los actos administrativos terminales pueden ser objeto de un recurso administrativo o contencioso, sino también, y sobre todo, las decisiones que preceden a la terminación del procedimiento, sin requerirse que reúnan las condiciones establecidas en su art. 15 inc. 2°<sup>55</sup>; distinción que supone analizar tanto las vías recursivas que admiten tal lectura, como la valoración que dicha alteración del régimen general posee.

<sup>53</sup> CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 209, promulga el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) y su Anexo 1. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2022. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1183363>. Acceso em: 22 dez. 2025.

<sup>54</sup> CHILE. **Ley 19.880**. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2003. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 1 inc. 3°.

<sup>55</sup> Referidas a la imposibilidad de continuar el procedimiento y a la indefensión.



### 3.1 LAS VÍAS RECURSIVAS SUSCEPTIBLE DE EJERCERSE

Como se ha señalado anteriormente, la impugnabilidad de decisiones en materia administrativa ambiental ha sido consagrada tanto en la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, como en el Acuerdo de Escazú. Si bien las expresiones utilizadas para tales efectos denotan una amplia aplicación de este principio, cada uno de estos cuerpos normativos produce efectos diferenciados en los mecanismos impugnatorios generales que, siendo consagrados en materia ambiental, son susceptibles de ejercerse en contra de actos de la Administración. Sin perjuicio de la interposición de reclamaciones ante la propia Administración, ellos, como se sabe, corresponden tanto a la reclamación de ilegalidad ambiental, sujeta al conocimiento y fallo de los Tribunales Ambientales, como al recurso de protección, tramitado y resuelto por los Tribunales Superiores de Justicia, por afectación del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 N° 8 de la Constitución Política).

Por un lado, como ha sido observado, la reclamación de ilegalidad en contra de actos trámite decisorios en materia ambiental no resultaría susceptible de ejercerse bajo las distintas formas de reclamación que han sido establecidas en el art. 17 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales. Al menos si se considera que, en principio, la generalidad de tales reclamaciones alude a la impugnabilidad directa de un tipo de acto administrativo específico, de naturaleza terminal<sup>56</sup>, lo que inhibe la eficacia de términos que permitan entender incorporadas dentro de ellas “toda”<sup>57</sup> o “cualquier”<sup>58</sup> decisión, como lo hacen las disposiciones ya referidas, con excepción del art. 17 N° 3 de dicho texto legal que, al reenviar a una impugnación de las *resoluciones* de la Superintendencia del Medio Ambiente, podría llevar a una interpretación extensiva del concepto conforme al art. 8 N° 2 del Acuerdo de Escazú, consistente en extender el ámbito de aplicación de este reclamo frente a actuaciones no terminales que, si bien carecieran de las condiciones del art. 15 inc. 2° de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos (con relación a impedir continuar el procedimiento o producir indefensión) tuvieran un contenido decisional que permitiera una impugnación directa, como se verá.

Para tales efectos, sin embargo, más explícito resulta el art. 17 N° 8 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales que, al definir el objeto de impugnación en contra

<sup>56</sup> MONTERO, Juan de Dios y MUHR, Benjamín. El concepto de indefensión y el examen de admisibilidad del recurso de reclamación judicial en contra de los actos trámite dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente. **Revista de Derecho Ambiental**, Santiago, vol. 2, n. 20, p. 91-124, 2023, p. 100.

<sup>57</sup> CHILE. **Ley 20.600**. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2012. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041584>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 17 N° 8;

<sup>58</sup> CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Decreto 209**. Promulga el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) y su Anexo 1. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2022. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1183363>. Acceso em: 22 dez. 2025.. Art. 8 N° 2.



del cual se dirige dicho recurso (que corresponde al concepto de acto administrativo de carácter ambiental), ha entendido por tal “toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de bases de la Administración del Estado, que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de estos”<sup>59</sup>; resultando de esta forma de especial utilidad la extendida interpretación jurisprudencial que ha sido sostenida tanto por los Tribunales Ambientales, como por los Tribunales Superiores de Justicia, consistente en afirmar, a partir de esta disposición, la consagración de un reclamo general de ilegalidad aplicable en la materia (de naturaleza invalidatorio)<sup>60</sup>, susceptible de alcanzar a actuaciones de la Administración diversas a las referidas en otros numerales de esta legislación, que por ello podrán ser también trámites decisorios.

Aunque el amplio alcance que ha sido establecido por el legislador para la interposición de aquel reclamo permitiría observar la extensa aplicación que tendría la impugnación de tales actos trámite decisorios en materia administrativa ambiental, habrá de contrastarse con los términos que han sido también consagrados en el art. 8 N° 2 del Acuerdo de Escazú, que garantiza la impugnación de *cualquier decisión* dictada por un órgano del Estado (tratándose ésta de una expresión comprensiva de actuaciones de los órganos de la Administración) que pudiere provocar efectos perjudiciales al medio ambiente, o bien, suponer una infracción de las disposiciones aplicables<sup>61</sup>; referencia que, lejos de redundar en el alcance de la invalidación ambiental, es susceptible de comprender hipótesis no integradas en el ejercicio de la referida acción. Este es

---

<sup>59</sup> La principal extensión de esta norma viene dada porque “los instrumentos de gestión ambiental no se encuentran definidos (...) en forma estricta por la ley”: LILLO, Diego; BERRÍOS, Antonia. Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia. **Justicia Ambiental**, Santiago, n. 12, p. 303-340, 2020, p. 308; habiéndose también aceptado por parte de la doctrina la incorporación en este concepto de actos trámite. Véase: HUNTER, Iván. **Tutela judicial y administrativa del medio ambiente – Recurso de protección, recursos administrativos y tribunales ambientales**. Santiago: Der ediciones, 2023, p. 350. Finalmente, con relación al carácter general de la reclamación: VALDIVIA, José Miguel ; BARROS, Alberto. Sobre el reclamo contra la resolución que interviene en un procedimiento de invalidación en materia ambiental. In: FERRADA, Juan Carlos; BORDALÍ, Andrés; PRIETO Magdalena (Coord.). **La justicia ambiental ante la jurisprudencia - Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental**. Santiago: Der ediciones, 2019, p. 132; BORDALÍ, Andrés y HUNTER, Iván. **Contencioso administrativo ambiental**. 2 ed. Santiago: Librotecnia, 2020, p. 163.

<sup>60</sup> PHILLIPS, Jaime. La invalidación impropia: control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental. **Revista de Derecho Ambiental**, vol. 1, n. 15, p. 95-121, 2021, p. 96; SALAMANCA, Carola; SOFFIA, María del Pilar. Breve recapitulación del estado de la discusión sobre la invalidación impropia en materia ambiental. In: FIGUEROA, Rodolfo (Coord.). **Anuario de Derecho Público**. Santiago: Universidad Diego Portales, 2018, p. 290.

<sup>61</sup> Sin perjuicio que el art. 8 N° 2 del Acuerdo de Escazú consagre tres literales, el literal c (referido a los efectos perjudiciales al medio ambiente o la infracción de normas) es susceptible de entenderse subsumir los literales anteriores (acceso a la información ambiental y participación), constituyendo un supuesto impugnatorio general que innova en el Derecho chileno, al haber sido ya consagradas acciones específicas para los otros casos de aplicación.



precisamente el caso de la interposición de recursos administrativos en la materia y, asimismo, del recurso de protección, frente a un acto ilegal susceptible de afectar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 N° 8 de la Constitución Política).

En efecto, la operatividad de la impugnación de *cualquier decisión*, en los términos del Acuerdo de Escazú, por la vía de recursos administrativos, habrá de concordarse con la procedencia de las vías generales del art. 59 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos (en términos del ejercicio del recurso de reposición y del jerárquico, cuando proceda)<sup>62</sup>, respecto de toda actuación formal carente de un régimen de impugnación expreso en sede administrativa<sup>63</sup>. Paralelamente, dicha operatividad en el recurso de protección tornaría improcedente la invocación del art. 15 inc. 2° de la Ley 19.880, ya referido, en la medida que el afectado hubiere ejercido el referido arbitrio constitucional en contra de un acto decisorio ilegal de la Administración; ámbito en el cual el ejercicio de este mecanismo tendría una especial importancia, en razón de los amplios términos en que es consagrada la actuación administrativa impugnabile (al aludir a un acto, siendo susceptible de una interpretación más o menos extensa), y su desvinculación por parte de la Constitución chilena a un tipo de resolución específica, como ocurre en general frente al art. 17 de la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

Contrario a lo que podría pensarse, una extensión como la referida en el ejercicio de recursos administrativos y contencioso, o acciones, en contra de actos decisorios, carecería de una afectación propia a la actividad de la Administración en materia ambiental, presentando ventajas significativas, todos aspectos que requieren analizar la valoración impugnatoria del régimen.

### 3.2 LA VALORACIÓN DE LAS REGLAS ESPECIALES DE IMPUGNACIÓN EN LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Afirmar un régimen de impugnabilidad diferenciado de actos trámite decisorios en un procedimiento administrativo ambiental, como el descrito, supone ciertas ventajas materiales evidentes. Ello, pues al consagrarse una amplia impugnación de “toda”<sup>64</sup> y “cualquier”<sup>65</sup> decisión que fuera dictada por uno o más de sus órganos, podrá observar-

<sup>62</sup> Una interpretación en tal sentido no sería posible de alcanzar con relación al recurso extraordinario de revisión, en atención a los restrictivos supuestos impugnatorios consagrados en el art. 60 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

<sup>63</sup> En función de la supletoriedad consagrada en el art. 1, inc. 3° de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

<sup>64</sup> CHILE. **Ley 20.600**. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2012. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041584>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 17 N.º 8.

<sup>65</sup> CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Decreto 209**. Promulga el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el



se la extensión del acceso directo al ejercicio del recurso frente a todo acto de la Administración susceptible de afectar derechos o intereses legítimos de los destinatarios del mismo, no siendo para tales efectos aplicable alguna de las restrictivas calificaciones que han sido consagradas por el art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, en términos de tratarse de una actividad que impida continuar el procedimiento o produzca indefensión. Todo, con independencia de la propia funcionalidad que tendría la impugnación de actos carentes de contenido decisorio, los cuales seguirían rigiéndose conforme al art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, resultando, por ello, susceptibles de impugnación en la medida que reunieran una o más de tales condiciones.

Desde la perspectiva del interesado, una interpretación en este sentido permitiría superar importantes grados de incerteza que existen en la impugnación de los actos terminales de la Administración chilena en materia ambiental<sup>66</sup>. Primero, debido a la propia dificultad que presenta la identificación de un acto terminal en el procedimiento administrativo, por tratarse de un concepto susceptible de presentar zonas de imprecisión en Chile, particularmente frente a actuaciones de la Administración que se anticipan o suceden a la tramitación del procedimiento administrativo<sup>67</sup>, o bien, son el resultado de interconexiones entre procedimientos administrativos diversos, como ocurre en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>68</sup>. Y, segundo, ya que esta lectura permitiría también remediar la dificultad producida en determinadas hipótesis, en las cuales los tribunales de justicia han interpretado la extemporaneidad de recursos interpuestos en contra de actos trámite, una vez terminada la tramitación del procedimiento administrativo<sup>69</sup>, probablemente por la ausencia de una disposición expresa que consagre dicha técnica impugnatoria en la legislación nacional, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho comparado, circunstancia que pugna con la seguridad jurídica<sup>70</sup>.

Menos evidentes son, en cambio, las ventajas temporales que supone la impugnación de actos trámite decisorios en materia administrativa ambiental. Para tales efectos

---

Caribe (Acuerdo de Escazú) y su Anexo 1. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2022. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1183363>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 8 N° 2.

<sup>66</sup> En ciertos instrumentos, como en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, uno de tales grados ocurre también con relación a la publicidad de los actos trámite que, en determinados casos, poseen un estándar de comunicación superior al que se le otorga a los actos terminales, como las resoluciones de calificación ambiental. Al menos, considerando que sólo ciertos actos dictados durante la tramitación del procedimiento deben ser objeto de una publicación en el Diario Oficial. V.gr.: arts. 28 y 30 de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.

<sup>67</sup> HARRIS, Pedro. Técnicas del contencioso administrativo que refuerzan el principio de legalidad. **Revista de Derecho administrativo económico**, Santiago, n. 31, p. 125-148, 2020, p. 140.

<sup>68</sup> V.gr.: Sentencia de Corte Suprema de 15 de noviembre de 2010, Rol 7167-2010.

<sup>69</sup> V.gr.: Sentencia de Corte de Apelaciones de Puerto Montt de 27 de mayo de 2014, Rol 154-2014.

<sup>70</sup> Con relación a la operatividad de esta regla en Derecho español, donde ha sido expresamente consagrada, véase: SÁNCHEZ, Miguel. **Derecho administrativo – Parte General**. 13 ed. Madrid: Tecnos, 2017, p. 539.



habrá de considerarse, primero, que esta interpretación permite superar la restricción del acceso a la justicia que supondría condicionar la impugnabilidad del acto trámite decisorio a la terminación de un procedimiento administrativo, bajo la interpretación jurisprudencial actualmente en vigor en Chile, favorable a la no fatalidad del plazo de tramitación del procedimiento administrativo<sup>71</sup> (lo que, en principio, impide identificar el tiempo máximo que el afectado deberá esperar para efectos de proceder a la impugnación) y, asimismo, que únicamente dicha impugnabilidad habilitaría a suspender la eficacia del acto trámite decisorio (por anticiparse a la del acto terminal, conforme al art. 3 inc. final de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos<sup>72</sup>), en la medida que se verifique un supuesto que torne procedente dicha suspensión.

Cierto, una posición en este sentido podría, a primera vista, interpretarse en contradicción con el principio de economía procedimental que inspiraría el art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos que, al limitar la impugnabilidad de los actos de mero trámite de la Administración en tanto no hubiese sido dictado aquel de naturaleza terminal, habría tenido por objeto impedir obstaculizar su tramitación por la vía de recursos<sup>73</sup>. Sin embargo, habrá de considerarse que esta interpretación no resulta coherente con el régimen aplicable. Primero, pues, como se ha visto, la regla general consagrada en el art. 57 de la Ley 19.880 consiste en garantizar la eficacia del acto de la Administración mientras se tramita la impugnación formulada en el procedimiento (razón por la cual la sola interposición del recurso en nada incide sobre su tramitación<sup>74</sup>). Y, segundo, ya que la competencia para acceder a la suspensión que hubiere sido solicitada por el interesado es ejercida por los propios órganos de la Administración -de calificar el daño irreparable (ya sea al interés patrimonial del recurrente, o a aquel extrapatrimonial resultante de la protección del medio ambiente), así como la imposibilidad de acceder al cumplimiento de lo que se resolviera de acogerse el recurso<sup>75</sup>, hipótesis caracterizadas por su marcada restrictividad-, o bien, por los propios tribunales, ya sea a través de una orden de no innovar<sup>76</sup> o de una medida cautelar

<sup>71</sup> VERGARA, Alejandro. El mito de la inexistencia de plazos fatales para la administración y el “decaimiento” en los procedimientos administrativos. **Estudios públicos**, n. 148, p. 79-118, 2018, p. 79.

<sup>72</sup> En efecto, el art. 3 inc. final de la Ley 19.880 otorga una presunción de legalidad, imperio y exigibilidad a todo acto administrativo, sin distinguir su ubicación en el procedimiento administrativo chileno. De ahí entonces que ellos puedan producir no sólo indefensión, sino también perjuicios irreparables, pese a que el legislador nacional, por regla general, únicamente otorgue el derecho de impugnar por vía directa en el primero de tales supuestos.

<sup>73</sup> MONTERO, Juan de Dios; MUHR, Benjamín. El concepto de indefensión y el examen de admisibilidad del recurso de reclamación judicial en contra de los actos trámite dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente. **Revista de Derecho Ambiental**, Santiago, vol. 2, n. 20, p. 91-124, 2023, p. 96.

<sup>74</sup> VALDIVIA, José Miguel. **Manual de Derecho administrativo**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, p. 198.

<sup>75</sup> Art. 57 de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos.

<sup>76</sup> PINOCHET, José. **El recurso de protección – Estudio profundizado**. Santiago: El Jurista, 2020, p. 555.



conservativa<sup>77</sup>, según si el afectado hubiese interpuesto un recurso de protección o una reclamación ambiental, de manera respectiva.

#### 4. CONCLUSIONES

Es sabido que, al consagrar el denominado principio de impugnabilidad administrativa, el legislador chileno de la Ley N° 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos, no extendería el acceso a la justicia previamente consagrado por la Ley N° 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado, sino, antes bien, modelaría nuevos contornos en su desarrollo legislativo. El principal de ellos sería asociado a una extensa impugnabilidad de los actos de la Administración que finalizan la tramitación de un procedimiento administrativo (calificados como terminales) y, a la inversa, una significativa restricción de aquellas actuaciones que se desarrollan durante su tramitación (denominados como trámites), los que serían susceptibles de impugnación únicamente en el evento de impedir su continuación, o bien, producir indefensión (art. 15 inc. 2° de la Ley N° 19.880). Aunque la lectura tradicional al respecto ha sido aplicar tales reglas también a la impugnación de actos de la Administración en materia ambiental, importantes fundamentos justifican la configuración de un régimen especial respecto a algunos de ellos.

En efecto, la circunstancia que tanto la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, como el Acuerdo de Escazú, garanticen el derecho al recurso en contra de “toda”<sup>78</sup> y “cualquier”<sup>79</sup> decisión que fuere dictada por la Administración, respectivamente, reenvía a un mayor alcance del principio de impugnabilidad de los actos administrativos en Chile, el cual no será aplicable únicamente frente a la dictación de actos terminales del procedimiento administrativo ambiental, sino también ante la producción de actos trámite decisorios, conforme a la posición doctrinal favorable al reconocimiento de la dictación de decisiones a lo largo de la tramitación de aquél. Como resultado, la protección medioambiental constituiría uno de los ámbitos en los cuales se establecería un supuesto “de impugnación de determinados actos que, tradicionalmente, se han considerado como actos trámite y, por tanto, como parte de un procedimiento que se impugnaba únicamente en su resolución final y ahora tienen o adquieren un régimen propio”<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> HUNTER, Iván. **Tutela cautelar en el contencioso ambiental**. Santiago: Der ediciones, 2021, p. 71.

<sup>78</sup> CHILE. **Ley 20.600**. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2012. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041584>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 17 N° 8;

<sup>79</sup> CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Decreto 209**. Promulga el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) y su Anexo 1. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2022. Disponible em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1183363>. Acceso em: 22 dez. 2025. Art. 8 N° 2.

<sup>80</sup> DESCALZO, Antonio. Objeto del recurso contencioso administrativo. In: PALOMAR, Alberto (Coord.). **Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**. Madrid: Thomson Reuters, 2021, p. 464.



Este abandono de la lectura formal del principio de impugnabilidad, a favor de otra sustancial, resulta favorable a la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva en el Derecho chileno. Particularmente en atención a los restrictivos supuestos de impugnabilidad directa del art. 15 inc. 2º de la Ley 19.880, Bases de los Procedimientos Administrativos (que omitiría hipótesis más amplias de Derecho comparado), a la ausencia de un plazo que delimite el término para recurrir en contra de actos trámite (conforme a la teoría de la no fatalidad del plazo de tramitación del procedimiento) y, asimismo, a la imposibilidad de suspender su eficacia en caso de producción de efectos significativos sobre las personas y el medio ambiente, de estimarse la improcedencia de recursos en su contra. Por el contrario, aspectos negativos de esta interpretación, asociados a una restricción del principio de economía procedimental, carecen de justificación. Al menos, conforme a las reglas generales aplicables a la impugnabilidad de actos administrativos en la materia, que descartan la suspensión de los efectos del acto desde la interposición del recurso, al valorarse los supuestos suspensivos por la propia Administración, o bien, por el tribunal respectivo, conforme a las reglas generales en la materia.

## REFERENCIAS

ARÓSTICA, Iván. La actividad jurídica de la Administración del Estado. **Revista Actualidad Jurídica**, Santiago, n. 28, p. 261-277, 2013. Disponible en: [https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ28\\_261.pdf](https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ28_261.pdf). Acceso en: 22 dic. 2025.

BADTKE, Ricardo. La fundamentación de los actos administrativos como garantía inherente a un Estado de Derecho: sus manifestaciones en la jurisprudencia ambiental. In: FERRADA, Juan Carlos; BORDALÍ, Andrés; PRIETO Magdalena (Coord.). **La justicia ambiental ante la jurisprudencia - Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental**. Santiago: Der ediciones, 2019. p. 55-112.

BORDALÍ, Andrés. **Litigación ambiental**. Santiago: Thomson Reuters, 2019.

BORDALÍ, Andrés; HUNTER, Iván. **Contencioso administrativo ambiental**. 2 ed. Santiago: Librotecnia, 2020.

BERMÚDEZ, Jorge. **Derecho administrativo general**. 2 ed. Santiago: Thomson Reuters, 2014.

BERMÚDEZ, Jorge. **Fundamentos de Derecho ambiental**. 2 ed. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015.

CALDERA, Hugo. **Tratado de Derecho administrativo**. Santiago: Ediciones Parlamento, 2001.

CAMACHO, Gladys. La notificación de los actos administrativos de efectos singulares y el derecho a la certidumbre jurídica en Chile. **Revista de Derecho Público**, Santiago, n. 91, p. 1-15, 2019.

CHILE. Corte de Apelaciones de Iquique. **Sentencia Rol n. 27-2014**, j. 18 fev. 2014.

CHILE. Corte de Apelaciones de Puerto Montt. **Sentencia Rol n. 154-2014**, j. 27 may. 2014.



- CHILE. Corte de Apelaciones de Rancagua. **Sentencia Rol n. 4328-2016**, j. 30 nov. 2016.
- CHILE. Corte de Apelaciones de Santiago. **Sentencia Rol n. 8305-2010**, j. 6 may. 2011.
- CHILE. Corte de Apelaciones de Temuco. **Sentencia Rol n. 1396-2017**, j. 30 may. 2017.
- CHILE. Corte de Apelaciones de Valdivia. **Sentencia Rol n 264-2011**, j. 24 jun. 2011.
- CHILE. Corte Suprema. **Sentencia Rol n. 19760-2015**, j. 7 dic. 2015.
- CHILE. Corte Suprema. **Sentencia Rol n. 8-2013**, j. 26 mar. 2013.
- CHILE. **Ley 19.880**. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2003. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>. Acceso en: 22 dez. 2025.
- CHILE. **Ley 20.600**. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2012. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1041584>. Acceso en: 22 dic. 2025.
- CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Decreto 209**. Promulga el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) y su Anexo 1. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2022. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1183363>. Acceso en: 22 dez. 2025.
- CIERCO, César. Reflexiones sobre los actos de trámite cualificados. **Revista de Derecho Público: Teoría y Método**, Madrid, v. 10, p. 189-233, 2024.
- CORDERO, Luis. **Lecciones de Derecho administrativo**. Santiago: Thomson Reuters, 2015.
- DELGADO, Verónica. La responsabilidad civil extracontractual por el daño ambiental causado en la construcción u operación de las carreteras. **Revista de Derecho (Valdivia)**, Valdivia, vol. 25, n. 1, p. 47-76, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502012000100003>.
- DESCALZO, Antonio. Objeto del recurso contencioso administrativo. In: PALOMAR, Alberto (Coord.). **Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**. Madrid: Thomson Reuters, 2021. p. 411-487.
- FERRADA, Juan Carlos. **Justicia Administrativa**. Santiago: Der ediciones, 2020.
- GONZÁLEZ-VARAS, Santiago. **Contencioso administrativo: Propuesta y praxis**. Santiago: Thomson Reuters, 2019.
- HARRIS, Pedro. Técnicas del contencioso administrativo que refuerzan el principio de legalidad. **Revista de Derecho administrativo económico**, Santiago, n. 31, p. 125-148, 2020.
- HUNTER, Iván. **Tutela cautelar en el contencioso ambiental**. Santiago: Der ediciones, 2021.
- HUNTER, Iván. **Tutela judicial y administrativa del medio ambiente – Recurso de protección, recursos administrativos y tribunales ambientales**. Santiago: Der ediciones, 2023



LEPPE, Juan Pablo. Actos intermedios y recurso de protección ambiental. **Revista de Derecho (Valparaíso)**, Valparaíso, n. 41, p. 561-574, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512013000200016>.

LILLO, Diego; BERRÍOS, Antonia. Entendiendo la regla general de la invalidación de actos de carácter ambiental: más allá de la invalidación impropia. **Justicia Ambiental**, Santiago, n. 12, p. 303-340, 2020.

LÓPEZ, Miguel. Los presupuestos procesales y la tutela judicial efectiva. In: FERNÁNDEZ, Jorge y OTERO, Filiberto (Coord.). **Justicia contenciosa administrativa – Congreso internacional**. México: Universidad Autónoma de México, 2013. p. 713-731.

MÉNDEZ, Pablo. **Tribunales Ambientales y contencioso administrativo – El procedimiento de reclamación de la Ley N° 20.600**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2021.

MONTERO, Juan de Dios; MUHR, Benjamín. El concepto de indefensión y el examen de admisibilidad del recurso de reclamación judicial en contra de los actos trámite dictados por la Superintendencia del Medio Ambiente. **Revista de Derecho Ambiental**, Santiago, vol. 2, n. 20, p. 91-124, 2023.

MORAGA, Claudio. Notas al procedimiento administrativo y la doctrina chilena. In: PANTOJA, Rolando (Coord.). **Derecho administrativo: 150 años de doctrina**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2012. p. 327-378.

NOGUEIRA, Humberto. Acceso a la justicia ambiental y acción de protección en Chile. **Opinión Jurídica**, Medellín, vol. 20, n. 43, p. 571-597, 2022. DOI: <https://doi.org/10.22395/ojum.v20n43a24>.

PARODI, Alejandro. Tres lecciones acerca de cómo se deben proteger los derechos de las personas frente a la Administración. In: FERMANDOIS, Arturo (Coord.). **Sentencias Destacadas**. Santiago: Libertad y Desarrollo, 2005. p. 45-62.

PINOCHET, José. **El recurso de protección – Estudio profundizado**. Santiago: El Jurista, 2020.

PHILLIPS, Jaime. La invalidación impropia: control administrativo y judicial de una resolución de calificación ambiental. **Revista de Derecho Ambiental**, vol. 1, n. 15, p. 95-121, 2021.

ROJAS, Jaime. Notas sobre el procedimiento administrativo establecido en la Ley N° 19.880. **Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado**, n. 11, p. 21-53, 2004.

RUIZ, Francisco. **El proceso contencioso administrativo**. 12 ed. España: Thomson Reuters, 2022.

SALAMANCA, Carola; SOFFIA, María del Pilar. Breve recapitulación del estado de la discusión sobre la invalidación impropia en materia ambiental. In: FIGUEROA, Rodolfo (Coord.). **Anuario de Derecho Público**. Santiago: Universidad Diego Portales, 2018. p. 289-308.

SÁNCHEZ, Miguel. **Derecho administrativo – Parte General**. 13 ed. Madrid: Tecnos, 2017.

SILVA, Enrique. **Derecho administrativo chileno y comparado: Actos, contratos y bienes**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1992.



SOTO, Eduardo. La nulidad de derecho público hoy: de su tergiversación a su destrucción. **Revista Ius Publicum**, Santiago, v. 17, n. 34, p. 73-92, 2015.

TISNÉ, José. Las organizaciones ciudadanas como representantes de intereses colectivos ambientales - Reconocimiento a través de la jurisprudencia chilena. **Revista de Derecho (Valparaíso)**, Valparaíso, n. 46, p. 227-252, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512016000100007>.

VALDIVIA, José Miguel. **Manual de Derecho administrativo**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

VALDIVIA, José Miguel; BARROS, Alberto. Sobre el reclamo contra la resolución que interviene en un procedimiento de invalidación en materia ambiental. IN: FERRADA, Juan Carlos; BORDALÍ, Andrés; PRIETO Magdalena (Coord.). **La justicia ambiental ante la jurisprudencia - Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental**. Santiago: Der ediciones, 2019. p. 131-175.

VERGARA, Alejandro. El mito de la inexistencia de plazos fatales para la administración y el “decaimiento” en los procedimientos administrativos. **Estudios públicos**, n. 148, p. 79-118, 2018. Disponible en: <https://www.estudiospublicos.cl/index.php/cep/article/view/90/96>. Acceso en: 22 dic. 2025.

## INFORMACIONES ADICIONALES

### *ADDITIONAL INFORMATION*

<b>Editores Responsables</b> <i>Handling Editors</i>	
<b>Editor en Jefe</b>	Daniel Wunder Hachem
<b>Editor Asistente</b>	Henrique Max Wagner

<b>Declaración de disponibilidad de datos</b> <i>Data Availability Statement</i>
Este estudio no generó ni utilizó conjuntos de datos, basándose exclusivamente en investigación bibliográfica y documental.