



Universidad de Valparaíso

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Escuela de Derecho

Tesina carrera de derecho

# INTERÉS LEGÍTIMO

¿Cómo se reconoce en los procesos administrativos especiales chilenos y qué contenido y alcances tiene?

**Autores:** Mariano Rubio Bastías

Paulo Velásquez Fernández

**Profesor guía:** Juan Carlos Ferrada Bórquez

23 de Noviembre, año 2012

## TABLA DE CONTENIDOS.

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Palabras clave</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	6
<b>Capítulo I.</b> El interés legítimo como posición jurídica en la legitimación activa.	
1. Referencia a la legitimación.....	8
2. Derecho subjetivo e interés.....	11
3. El Interés.....	12
4. El interés legítimo.....	13
5. Intereses supraindividuales.....	16
<b>Capítulo II.</b> El interés legítimo en el derecho comparado.	
1. Derecho italiano.....	18
2. Derecho español.....	19
3. Derecho francés.....	24
4. Derecho alemán.....	26
<b>Capítulo III.</b> El interés legítimo en nuestro ordenamiento jurídico, a la luz de la jurisprudencia.	
1. Ideas previas.....	28
2. No reconocimiento del interés legítimo.....	28
3. Sinonimia entre derecho subjetivo e interés legítimo.....	29
4. Interés como categoría independiente.....	30

5. La acción popular.....	33
6. Sobre la posibilidad de que la Administración sea interesado.....	34
<b>Capítulo IV. El interés legítimo en los procesos administrativos especiales.</b>	
Reconocimiento y clasificación.	
1. Las diferencias de la ley en relación a la jurisprudencia.....	35
2. Clasificación de los procesos.....	36
2.1) Procesos que reconocen un derecho subjetivo.....	36
2.2) Procesos que reconocen un interés legítimo.....	38
2.3) Procesos que reconocen una categoría jurídica distinta.....	40
<b>Conclusiones</b> .....	42
<b>Bibliografía</b> .....	45
<b>Anexo</b> .....	48

## **TABLA DE ABREVIATURAS.**

**CPR:** Constitución política de la república de Chile.

**CC:** Código Civil.

**Sentencia 500 / 99:** Sentencia de las Secciones Unidas de la Corte de Casación italiana del 22 de Julio de 1999.

**VwGO:** Verwaltungsgerichtsordnung (Ley de la justicia administrativa alemana)

**DRAE:** Diccionario de la Real academia de la lengua española.

**D.F.L.:** Decreto con fuerza de ley.

**D.L.:** Decreto ley.

### **Resumen.**

Este trabajo intenta hacer un acercamiento a lo que se entiende por interés legítimo en derecho comparado, en especial los ordenamientos con mayor influencia en Chile, y a la vez, el contenido y alcance que en nuestro derecho se le da a esta posición jurídica subjetiva, en especial en la jurisprudencia y en la regulación procesos administrativos especiales.

### **Palabras claves.**

Legitimación activa. Derechos subjetivos. Intereses legítimos. Procesos administrativos especiales.

## **Introducción.**

El interés legítimo, tema que nos convoca, tradicionalmente ha significado para los estudiosos del derecho, para quienes aplican la ley y para los que crean la legislación una cuestión bastante discutida y en algunos casos confusa. Su elaboración como categoría jurídica reconocida lo hace acreedor de una importante cantidad de doctrinas y fórmulas orientadas a darle una explicación y contenido.

Estamos frente a un concepto cuya voz se oye con bastante frecuencia, del que incluso parecíamos estar muy familiarizados y que, sin embargo de su estudio nos percatamos de lo precario de nuestro conocimiento respecto de él, transportándonos a terrenos poco seguros, poco certeros. Inseguridad misma que impulsa la realización de este estudio que busca obtener visiones más concretas sobre un tema que se percibe un tanto disperso, sobretudo en Chile, que durante una época vio como el mundo avanzaba en un sinnúmero de materias sin ir a la par con esa evolución, ceguera cultural y jurídica, que hoy en día parece ver las consecuencias.

El presente es un estudio que combina principalmente dos disciplinas; el derecho procesal y el derecho administrativo. Es en la legitimación activa donde encontramos la génesis del problema que se analiza y que dice relación con quien puede iniciar un proceso contencioso administrativo de carácter especial. Es así entonces que emanan un conjunto de dudas vinculadas al interés legítimo, entre otras; a quiénes beneficia o afecta, cuándo y por quién puede invocarse, cuál es su concepto y contenido específico, etc.

Para el cometido de responder a dichas preguntas, este estudio contará con un total de cuatro capítulos, destinados a entregar una aproximación mucho más cercana a nuestro ordenamiento jurídico de aquello que llamamos interés legítimo. El análisis nos obliga, en primer lugar, a realizar una breve referencia a la legitimación en materia procesal, para luego avanzar hasta los derechos subjetivos y así diferenciar a éstos del interés.

Posteriormente, el objeto de estudio es el interés legítimo mucho más en específico, en el contexto de su evolución lógica y cronológica en diferentes ordenamientos jurídicos, pero no cualquiera escogido al azar o respecto del cual se encontró material en la etapa de

recopilación de información, sino aquellos que han tenido una influencia considerable en nuestra legislación, especialmente en materia administrativa. Estos serán en definitiva, el derecho italiano, español, francés y alemán.

Tan importante es este estudio de derecho comparado, que precisamente trabajaremos en la dilucidación respecto a qué ordenamiento es el que ha tenido mayor influencia en nuestro país en el tema objeto de este trabajo, o si, en el caso de tratarse de una combinación de más de alguno, conocer que elementos se han tomado de cada uno. Tenemos la impresión preliminar que es España de donde proviene la mayor influencia.

Luego, y desde una óptica ya más local, se observará el curso evolutivo que esta posición jurídica en estudio ha mostrado en nuestro ordenamiento jurídico desde dos vertientes; primero, a propósito de su tratamiento en variados fallos de los máximos tribunales de la república, y segundo, dirigirnos finalmente al estudio de su reconocimiento en diferentes procesos contenciosos especiales dirigidos contra actos de la Administración.

## Capítulo I: El interés legítimo como posición jurídica en la legitimación activa.

### 1.- Referencia a la legitimación.

El término legitimación alude al concepto de ‘parte’ o ‘justa parte’ y responder a la pregunta ¿quién es o puede ser parte? Al hacerlo, advertimos dos dimensiones, a saber; una positiva y una negativa. La primera de ellas dice relación con *quien reclama una pretensión*, y la segunda *de quien se reclama esa pretensión*.

El profesor Jesús González Pérez nos entrega una definición general de legitimación, y nos dice que es “*la aptitud para ser parte en un proceso concreto (...) implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la ley debe actuar como actor o demandado en el pleito (...)*” (1994: p.313). Según se explicará mas adelante, esta titularidad entrega la calidad de *sujeto activo* y *sujeto pasivo* en un conflicto o controversia.

Respecto a la legitimación, la doctrina tiende a distinguir entre *legitimatio ad processum* y *legitimatio ad causam*. El primero de estos términos se refiere a la capacidad de presentarse en un proceso por sí o por otros, o bien, las condiciones particulares que las partes deben acreditar para comparecer en *juicio*. Mientras que el segundo se ha entendido como la relación en que se encuentra un sujeto en un determinado proceso con respecto al *objeto del litigio o juicio*, vale decir, consiste en la posible titularidad de los intereses específicos del objeto (Barrios de Angelis, 1983: p.120). De este modo, la *legitimatio ad processum* “constituye un presupuesto procesal, una condición de validez del proceso asociado a la capacidad a ser parte en el juicio y la *legitimatio ad causam* es condición necesaria para que la demanda sea acogida o estimada por el juez” (Cordero, 2005: p.392).

Dentro de la doctrina nacional, desde una visión más procesalista, Romero Seguel adscribe a la postura de considerar la legitimación como un tema de fondo, es decir, se debe apreciar en la sentencia definitiva y su alegación se hace por vía de excepción perentoria. En consecuencia, no resulta admisible su control previo por la vía de las excepciones procesales, denominadas en el juicio ordinario como excepciones dilatorias.

Así, la legitimación se vincula con la titularidad de la situación controvertida en un juicio y es un presupuesto de fondo de procedencia de la acción, una exigencia cuya falta determina ineludiblemente que no se pueda conceder la petición de tutela judicial solicitada en el proceso. Si no concurre la legitimación – activa y pasiva – faltará un elemento básico para acceder a la tutela judicial. *La legitimación así no será un presupuesto procesal*, su falta no implica un vicio en el procedimiento ya que la relación procesal es una categoría jurídica diversa al derecho de acción. (2006: p.93).

Por esto, ha de hacerse una distinción entre quienes son titulares de acción de acuerdo a la CPR y quienes están legitimados activamente. Si decimos que todos tenemos derecho a la acción el tema a dilucidar es qué se necesita, además de aquel derecho, para obligar al tribunal a que se pronuncie sobre el fondo de la pretensión deducida y eso es la legitimación activa.

Digamos además, que la legitimación se clasifica atendiendo a variados criterios. Primero, la ya mencionada legitimación activa y pasiva. También podemos distinguir entre legitimación originaria y sobrevenida. Finalmente, según el número de sujetos distinguimos entre legitimación individual y conjunta.

Quedándonos con el primero de los criterios distintivos enunciados, que es la que interesa a esta investigación. Diremos que la legitimación activa depende de una cierta vinculación de las personas que se presentan como parte con la situación jurídica material a la que se refiere la pretensión procesal y que esa vinculación determina quién puede pretender eficazmente el pronunciamiento judicial sobre esa situación. En tanto que la legitimación pasiva nos indica frente a quién ha de ser pretendido ese pronunciamiento para que sea eficaz en este aspecto subjetivo.

La distinción presentada importa porque ‘para que el juez estime una demanda, no basta que considere existente un derecho, sino que es necesario que considere que éste corresponde *precisamente* a aquel que lo hace valer y contra aquel contra quien es hecho valer; o sea, que considere la identidad de la persona del actor con la persona en cuyo favor está la ley (legitimación activa), y la identidad de la persona del demandado con la persona contra quien se dirige la voluntad de la ley (legitimación pasiva)’ (Cordero, 2005: p. 392).

En lo que respecta a la legitimación activa, se señala que “es la posibilidad de ejercer en juicio la tutela del derecho” (Couture, 1979: p.208).

No obstante lo expuesto, otros autores sostienen que la legitimación activa no forma parte del fondo del asunto. Por el contrario es el punto de límite para determinar si el juez se pronunciará o no sobre el ámbito de fondo que se discute, o sobre el cual existe pugna. Es un filtro inicial de acceso a la justicia o criterio para decidir si se da o no curso a la demanda, y bajo esta perspectiva, es un presupuesto esencial que resuelve quien puede incoar un contencioso – particularmente un contencioso administrativo – en el sentido de solicitar que se ponga en movimiento el proceso ante un juez<sup>1</sup>.

Con el fin de evitar entregar un margen muy amplio de discrecionalidad al juez en el sentido de permitirle no admitir de plano una demanda cuando la falta de legitimación activa le parezca manifiesta o evidente, nosotros adscribimos a la postura que considera a la legitimación activa siempre como una cuestión de fondo, que necesariamente debe plantearse por medio de una excepción perentoria por quien la alega y, por ende, la decisión de dicho asunto debe darse en sentencia definitiva, donde el juez ha de pronunciarse sobre el mérito del proceso y respecto de las alegaciones (acciones y excepciones) planteadas por las partes dentro del juicio.

Es decir, aun cuando apareciere de manifiesto una falta de legitimación el juez deberá tomar conocimiento de dicho asunto y resolverlo, esto porque la legitimación activa es un tema de fondo.

---

<sup>1</sup> En esta línea, Ortega explica que la legitimación es un mero requisito procesal, (...) por tanto su estudio se inserta dentro del proceso contencioso administrativo como un elemento cuyo examen es previo a la cuestión de fondo (1977: p.212).

## 2. Derecho subjetivo e interés.

La legitimación activa puede descansar en diversas posiciones jurídicas subjetivas. Una categoría clásica, y que ha perdurado desde antiguo es el derecho subjetivo, que dice relación con el titular de una determinada posición jurídica subjetiva que reconozca expresamente el ordenamiento jurídico.

El artículo 1º del CC al definir ley señala que esta es “*una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite*”. En este último aspecto, de permitir, facultar o autorizar encontramos los derechos subjetivos, que son aquellas facultades o prerrogativas jurídicas que las normas otorgan a determinados individuos, en las condiciones establecidas en ellas, para poder exigir de otros ciertos comportamientos que constituyen a la vez el contenido de deberes jurídicos de estos otros, surgiendo así las categorías de acreedor y deudor.

Se trata de un concepto que se vincula tradicionalmente al poder que se ejerce sobre algo o por alguien. La titularidad del derecho subjetivo es la regla elemental para acreditar la legitimación activa. La condición de deudor permite atribuir la legitimación pasiva; la de acreedor la legitimación activa (Romero, 2006: p.90).

Por otra parte, de una delimitación conceptual mucho menos pacífica dentro del derecho, y con un contenido que aun no ha sido resuelto en forma conteste tanto en la doctrina y jurisprudencia comparada y nacional, tenemos lo que se ha ido denominado a lo largo del tiempo, aunque con ciertas variaciones en su nomenclatura como *interés*, término que de a poco andar ha ido evolucionando y transformándose en otro elemento o posición subjetiva de consideración dentro de la legitimación activa como requisito al momento de incoar un proceso contencioso.

Esta nueva categoría jurídica nace, como veremos más adelante, en el derecho francés y el italiano, hasta traspasar las fronteras limítrofes de la jurisprudencia e impregnarse en los cuerpos normativos como una postura jurídica válida de alegar ante la jurisdicción.

### 3. El interés.

Se trata de un concepto que ofrece un radio amplio de legitimación y especialmente de la posición, en un sentido amplio, de agraviado, que ya no solo será aquel que ve un daño, afectación o menoscabo a una posición subjetiva concreta como lo sería un derecho subjetivo, sino por el contrario a algo mucho más flexible.

Así entonces el interés, en sentido negativo, es aquello que no constituye un derecho subjetivo, sino que una situación que está en vía de convertirse en un derecho subjetivo, cuando el legislador lo reconozca formalmente; esta falta de sanción legal, en todo caso, no es impedimento para otorgarles protección jurisdiccional.

En sentido positivo, el interés diría relación con una “aspiración legítima de orden pecuniario o moral, que representa para una persona la existencia de una situación jurídica o la realización de una determinada conducta”. El interés es una categoría de gran relevancia en el campo del derecho administrativo, donde muchas veces lo que discute no dice relación directamente con derechos en sentido patrimonial, sino que se busca ejercer un control en los excesos en que pueda incurrir la Administración.

A la hora de plantear este tema debe tenerse en cuenta que este concepto puede revestir varias formas: interés público y privado; interés colectivo, difuso y supraindividual y en cada caso la legitimación se comporta de forma diferente. (Romero, 2006: p.90-91).

En principio, la referencia a intereses; sean difusos, colectivos o legítimos; es para conectar y correlacionar vinculatoriamente de manera indisoluble y funcional a ciertos derechos, prerrogativas, privilegios, status o pretensiones, con una acción de tutela y restauración que asegure su eficacia y vigencia pragmática. La esencia radica en definir o determinar en diversas materias y contextos, los respectivos caracteres de: *afectado*, *afectante* y *afectación*.

El tema es difícil de abordar, puesto que no es unívoca la connotación del concepto y por eso, previo a analizar el significado jurídico de este concepto, trataremos de acercarnos a un significado común y ordinario, como el que prevé el DRAE:

(Del lat. *interesse*, importar).

1. m. Provecho, utilidad, ganancia.
2. m. Valor de algo.

3. m. Lucro producido por el capital.

4. m. Inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc.

5. m. pl. Bienes.

6. m. pl. Conveniencia o beneficio en el orden moral o material.

A partir de una necesidad para la vida humana surgen los bienes idóneos para satisfacerlas lo que significa utilidad, que es la relación entre el sujeto que tiene una necesidad y el objeto que la satisface.

Al hablar entonces de intereses se alude a una aspiración respecto a ciertos objetos, bienes, hechos o casos hipotéticos, expectativas, prestaciones o status, que puedan ser anhelados, aprovechados y, en su caso, exigibles.

Desde la óptica del derecho procesal el interés es la relación de utilidad existente entre la lesión de un derecho, que ha sido afirmada, y el proveimiento de tutela jurisdiccional que viene demandando. Por ende, el significado del concepto interés incluye cualquier cosa o bien que convenga o sea valioso para la persona, de carácter económico, personal, familiar, político, etc., que de manera clara o difusa, determinada o indeterminada, directa o indirectamente, contemple la ley aunque sea de manera implícita.

Incluso puede reconducirse el significado del concepto a lo que sea conveniente, valioso, útil para cierta persona o colectivo, bajo un contexto amplio de legitimidad o equidad.

En efecto, todo lo que es susceptible de generar un beneficio, provecho o evitar un perjuicio a la persona o colectivo, es objeto o materia de su interés. (Claude, 2012: p. 247).

#### 4.- El interés legítimo.

El hablar de interés en los términos generales referidos anteriormente tiene como finalidad crear una visión amplia de dicho concepto para acercarnos, ahora desde una visión mucho más restringida, a aquello que es objeto principal de este estudio: el interés legítimo.

Para comenzar nos situamos en aquello que la RAE entiende como interés legítimo:

1. m. Der. Interés de una persona reconocido y protegido por el derecho.

2. m. Der. Situación jurídica que se ostenta en relación con la actuación de otra persona y que conlleva la facultad de exigirle, a través de un procedimiento administrativo o judicial, un comportamiento ajustado a derecho.

Sin perjuicio de las acepciones otorgadas por la real academia de la lengua española entendemos que esta es una concepción marcadamente jurisprudencial, cuyo desarrollo y contenido posterior se discute y se funde en las salas de los tribunales de justicia.

La ley no ha sido del todo clara o bien, simplemente no se ha pronunciado en totalidad sobre el particular, por lo que coincidimos con Romero cuando explica que si no existe ley que expresamente resuelva el tema, es a los tribunales de justicia a quienes corresponde calificar si en el caso concreto o cuestión controvertida en particular se configura un interés susceptible de ser amparado jurisdiccionalmente, siempre que se trate de un interés legítimo. (2006: p.90-91).

La legitimidad de este interés es un requisito imprescindible, ya que el ordenamiento jurídico, por definición, no puede amparar situaciones ilegítimas, ni menos los intereses subjetivos ilegítimos que puedan tener los particulares. De la exigencia de que el interés sea legítimo se desprende que el recurso será inadmisibile si se ejerce para garantizar una situación ilegal o inmoral, como acontecería si existiese una norma que expresamente impida la satisfacción de dicho interés, restringiéndolo, limitándolo o negándolo.

Entendemos que la identificación de los intereses legítimos se inicia con la doctrina que los distingue como ‘intereses individuales que tienden a ser satisfechos indirectamente a través de la realización del interés público’. Tales intereses obtenían tutela a modo reflejo a través de la dispensada al interés público. (Fernández, 2001: p. 508).

Las palabras en comento nos remiten a lo que postulan Alessandri y Somarriva para quienes el interés legítimo es ‘un interés individual estrechamente vinculado a un interés general o público y protegido por el ordenamiento solo mediante la tutela jurídica de este último interés’. Es decir, indirectamente tutelado, por lo cual quien invocase esta categoría debe adecuar o cuadrar su interés particular o privado al interés público vulnerado para obtener que se acoja a tramitación jurisdiccional su pretensión, en otras palabras, la vía destinada a acoger esta categoría era mediante la satisfacción del interés público. (2011, p. 324).

Todo esto se condice con un estricto respeto a la legalidad que la Administración debe siempre proteger para mantener el orden de su actividad, procurando que sus actos no vayan en contra de si misma, puesto que esto traería como consecuencia una insatisfacción del interés público.

Por lo tanto, es esta vulneración la que entrega al ciudadano o particular una acción para el restablecimiento del derecho, y el propio interés de la Administración, punto aquel que nos guía a la conclusión de que en definitiva la protección de los intereses particulares es una cuestión dependiente y mediata de la tutela del interés público y no así una potestad propia que el administrado pueda ejercer de forma desligada de este interés.

Paulatinamente el interés legítimo ha ido ganando terreno como posición jurídica sustancial referido a ‘distintos bienes de la vida, con una entidad y dignidad semejante al derecho subjetivo’ (Bordalí, 2005: p. 371), razón por la cual se habla de una equivalencia entre éste y el derecho subjetivo, gozando el primero de gran vitalidad, y otros incluso se aventuran a darle la despedida afirmando que ‘ya no tiene razón de ser después de la sentencia num. 500/99, puesto que ahora las modalidades de tutela de las dos posiciones subjetivas son en esencia equivalentes’ (Cartei, Gardini, 2005: p.437). Pero en efecto, pueden sustentarse peticiones de resarcimiento de la misma forma que con un derecho subjetivo.

El continuo avance y autonomía que ha ido forjando el interés legítimo le ha permitido dar un paso más y revestirlo más ya no de un contenido meramente procesal, como en sus inicios, sino que sustancial ‘en la medida que se relaciona con un interés material del titular de un bien jurídico de la vida, cuya lesión (en términos de sacrificio y de insatisfacción) puede materializarse en un daño’. En los supuestos de intereses legítimos sí hay una verdadera relación (entre el sujeto y aquello que reclama), que se expresa en el perjuicio que el acto administrativo causa al ciudadano. (Claude, 2012: p. 263).

Entonces, en la medida en que existe una relación estamos frente a una realidad que, si bien, no se hace acreedora de la certeza absoluta que entrega un derecho subjetivo, pero que tiene su fundamento en el perjuicio que un acto pudiere provocar a un particular en su esfera privada, y en ese orden posee un mínimo de certeza.

Por lo mismo nuestra posición de entender a la legitimación activa como una cuestión de fondo y que debe alegarse por medio de excepciones perentorias, puesto que el

perjuicio debe ser probado en las instancias procesales correspondientes, a fin de determinar la existencia o no de un interés legítimo involucrado, y que otorgue al reclamante su calidad de parte.

Siendo así la diferencia entre estas dos categorías es ‘solamente el modo o la forma en la cual el interés sustancial es protegido’ mirándose al interés legítimo bajo una perspectiva más completa porque no solo incumbe al bien esencial de la vida quedándose ahí, como lo hace el derecho subjetivo sino que va más allá y es considerado una forma insustituible para controlar el poder administrativo como consecuencia de su capacidad para oponerse al poder. (Cartei; Gardini, 2005; p. 436).

#### 5.- Intereses supraindividuales (difusos y colectivos).

Ahora bien, la tutela individual de los derechos e intereses legítimos y, por ello, las propias estructuras procesales clásicas, se muestran insuficientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas para el individuo, pero también para los grupos en que este se integra. (...) Cappelletti, pone de manifiesto, en este sentido, la insuficiencia de los mecanismos tradicionales del proceso y de la tutela jurisdiccional, y plantea el desafío de buscar nuevas formas y tipos procesales que permitan reformular y adaptar los conceptos y principios clásicos (Aguirrezábal, 2006: p.72).

Así, aparecen en el plano jurídico los intereses supraindividuales, o llamados también intereses de grupos, que no obstante los obstinados esfuerzos de sectores tradicionalistas de la doctrina por reconducirlos a las antiguas categorías de derecho subjetivo o interés legítimo individual, se ha avanzado por una vía que les otorga autonomía respecto a éstas.

Porque aunque se pretenda sostener lo contrario por quienes están interesados en auspiciar una concepción autoritaria de las funciones del juez en el proceso civil, la concepción liberal y garantista pretende favorecer el desarrollo de todas las instituciones procesales que lleven a dar efectividad a los derechos materiales de los ciudadanos cuando de ellos se debate en un proceso, se trate de los derechos con manifestación exclusivamente

individual, o bien de los derechos que sólo pueden ser efectivamente tutelados en su vertiente colectiva.

Ahora, debido a la aparición reciente de estas categorías, existe una tendencia a referirse indistintamente a interés supraindividual o derecho supraindividual, problema terminológico que por ahora dejaremos de lado y para estos efectos los consideraremos indistintamente. Solo diremos que aquellos derechos o intereses supraindividuales son aquellos que trascienden el ámbito de lo individual, se caracterizan por la impersonalidad y rompen con los conceptos clásicos de derecho subjetivo e interés legítimo, a la vez que 'no pertenecen a una persona física o jurídica determinada, sino a una comunidad amorfa, fluida y flexible, con identidad social, pero sin personalidad jurídica' (Aguirrezábal, 2006: p.74)

Los intereses supraindividuales normalmente se subclasifican en intereses colectivos e intereses difusos. Los intereses colectivos se refieren a grupos delimitados en que los miembros se encuentran determinados o son fácilmente determinables. En cambio, los intereses difusos aluden a grupos más amplios, en que sus miembros son indeterminados o de muy difícil determinación.

## Capítulo II: El interés legítimo en el derecho comparado.

### 1.- Derecho italiano.

La noción de interés legítimo tiene su origen en Italia como un criterio de reparto entre las jurisdicciones ordinaria y administrativa. En efecto, “La diferencia entre derecho subjetivo e interés legítimo es el origen del sistema dual de justicia italiano que opera así desde el año 1889, según la posición jurídica que se invoque – derecho subjetivo o interés legítimo – se divide la competencia entre justicia ordinaria y justicia administrativa” (Bordalí, 2005: p. 369).

Por lo tanto, en Italia se reconoce hace bastante tiempo y constitucionalmente la protección de los intereses de los particulares aunque no importen derechos subjetivos, desarrollando una antigua tradición que ha dado lugar a una rica lista de debates legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales en torno a la noción de interés legítimo.

En una primera etapa, estos intereses legítimos se definen como *intereses individuales que tienden a ser satisfechos indirectamente o a modo reflejo a través de la realización del interés público*. “Si la administración pública actuaba en contra de la legalidad no satisfacía el interés público, lo que daba al particular acción para su restablecimiento y, con él, del suyo propio. El particular activaba con ello un mecanismo de depuración de las ilegalidades administrativas mediante el cual se protegía su interés de modo mediato, absolutamente dependiente de la tutela del interés público. Se hablaba con ello de intereses ocasionalmente protegidos” (Fernández, 2001: p. 508)

Pero esta idea, que desconectaba el interés legítimo de cualquier posición personal del particular, llevaba a la objetivación de la función jurisdiccional y a la posibilidad de que cualquier particular pudiera recurrir en base a la legalidad objetiva, acarreado el colapso de los tribunales. Entonces, surge una categoría: *los derechos debilitados*, que son verdaderos derechos subjetivos, pero que debían ceder frente a la realización del interés público. No obstante, esta nunca pudo consolidarse como una categoría distinta a derechos e intereses porque todo derecho es susceptible de ser degradado a mero interés legítimo por la actividad administrativa formal. Luego de producida la anulación del acto administrativo, el ciudadano recobra la titularidad de su originario derecho subjetivo que había sido

‘debilitado’ por la actuación administrativa, y puede, por tanto, acudir al juez ordinario para impetrar el resarcimiento de los daños que hubiere sufrido.

La jurisprudencia itálica reconoce actualmente a los intereses legítimos *opositivos u opuestos*, al igual que a los derechos subjetivos, un carácter resarcible. Estos intereses opuestos son aquellos que corresponden a quienes se oponen a la alteración de una situación de ventaja ya adquirida, o dicho en palabras de Cartei y Gardini: “en los cuales el daño injusto se deriva del sacrificio del interés por la conservación del bien o de la situación favorable producida como consecuencia del ejercicio ilegítimo de la función administrativa” (2005: p. 432)

Sin embargo, distinta y más complicada es la situación respecto a los intereses legítimos *pretendidos o pretensivos*, que son aquellos que “satisfacen exigencias de crecimiento de la esfera jurídica personal y patrimonial, para los que la lesión es producida por la imposición ilegal de una sanción o por el retraso injustificado en su otorgamiento” (Cartei y Gardini, 2005: p.432) Dicho de otro modo, se trata de “las situaciones en las que el interés del sujeto se dirige (pretende) la adquisición de un bien” (Salerno y Moreno, 2000: p.432).

En este punto, los jueces sistemáticamente habían rechazado resarcir los daños cuando al particular le haya sido negado ilegalmente un acto por parte de la Administración. Pero desde la sentencia 500/99 se les reconoce a las descritas situaciones naturaleza sustancial y permite su resarcimiento, aunque no tengan la calificación de derechos subjetivos, toda vez que la Corte de Casación consagra “el reconocimiento de una situación idónea del sujeto interesado, que garantice la protección efectiva de su posición jurídica, y no solamente una mera expectativa” (Cartei y Gardini, 2005: p.432), realizando un juicio de diagnóstico sobre la protección concreta que el ordenamiento atribuye a la petición de aumentar determinado ámbito de la esfera jurídica.

## 2.- Derecho español.

El ordenamiento jurídico español les otorga a los intereses legítimos reconocimiento escrito, desde que entra en vigor la ley reguladora del contencioso administrativo de 27 de diciembre de 1956, la cual prescribía “*Artículo 28.1. Estarán legitimados para demandar*

*la declaración de no ser conformes a Derecho, y en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración: a) Los que tuvieren interés directo en ello*". Este interés directo se funda en la existencia comprobada o notoria de un perjuicio concreto e individual con causa inmediata en el acto administrativo que se impugna<sup>2</sup>.

Este interés legitimador no hay que confundirlo con el interés sustancial de la petición del recurrente, que está integrado por la esfera jurídica del particular que se ve desfavorecida por la emanación del acto administrativo impugnado. El nexo que existe de unión entre la esfera del particular y el acto administrativo es lo que constituye el interés legitimador para efectos procesales. Cuando se produzca ciertamente esa relación se originará un interés directo legitimador. La esencia de este interés es manifestar una verdadera relación entre la esfera jurídica del particular y el acto administrativo (Ortega, 1977: p. 212). Hay entonces una esfera más amplia que un derecho subjetivo que puede ser afectada y aquello dar lugar a una impugnación de acto que genera ese daño.

Sin embargo, esta vinculación acto-interés esta limitada a una situación temporal de *inmediatidad*. Se admite la existencia del interés legitimador cuando el acto ya ha dañado la esfera del particular, y se niega la legitimación en los casos en que el acto previsiblemente llegará a afectar al particular, (Ortega, 1977: p. 219) vinculación que recogió la jurisprudencia española, al señalar: "Siendo su naturaleza sustancial el que tenga una relación inmediata o mediata con la repercusión o efecto del mentado acto administrativo contra el que recurre y ordenando por ello solamente que tal repercusión no sea lejanamente derivada o indirecta sino que sea consecuencia inmediata del acto administrativo" (sentencia del Tribunal Supremo español de 17 de enero de 1973).

Estas limitaciones, entregaban a la noción de interés un carácter bastante restrictivo, teniendo en cuenta que las consecuencias de un acto administrativo o la situación fáctica creada por el mismo se prolongan en el tiempo, no se circunscriben únicamente a su emisión, de modo que el particular puede verse afectado no sólo cuando el acto se ejecuta, sino después a propósito de esta situación fáctica que se extiende en el tiempo. Por lo tanto

---

<sup>2</sup> En este sentido se pronuncia la sentencia de 25 de septiembre de 1975 del Tribunal Supremo español.

es posible advertir la presencia de perjuicios *mediatos* a la ejecución del acto y de perjuicios que se originen al conectarse la esfera del particular con la situación creada por el acto en cuestión (Ortega. 1977: p. 212).

Este criterio fue posteriormente recogido en la jurisprudencia generándose una ampliación aun mayor de la noción de interés. Se admitió para recurrir la calidad de *previo solicitante*, que es aquel que alega un perjuicio mediato, resolviendo el órgano jurisdiccional que es indudable que el recurrente en el caso concreto obtendría un beneficio con la postulada nulidad de las resoluciones enjuiciadas, beneficio de por sí habilitante y capaz para legitimar activamente en el proceso<sup>3</sup>.

El concepto de interés legítimo fue fortalecido en España a nivel supra legal, por la Constitución española de 1978 expresando que “*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión*”, (Artículo 24.1 Constitución española de 1978). Ya se comienza a hablar derechamente de interés legítimo, noción aparentemente más amplia que la de interés directo.

Sin embargo, no había un contenido ni alcances claros sobre qué debía entenderse por ‘interés legítimo’. Y esta problemática resolvió con gran detención y rigurosidad el Tribunal Supremo español con la resolución de 1º de Julio de 1985, que junto con dar un contenido conceptual representa un avance respecto de la noción de interés legítimo del derecho español de la década del setenta. La sentencia hace presente que “*a partir de la constitución se ha extendido la legitimación a la defensa de los intereses legítimos, concepto que es mucho más amplio que el de interés directo que usa el artículo 28 de la ley jurisdiccional, debiendo entenderse por interés legítimo el que tienen aquellas personas que por razón de la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de cualquier ciudadano de que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando, con motivo de la persecución de fines de interés*

---

<sup>3</sup> Ver sentencia de la tercera sala del Tribunal Supremo de 17 de Noviembre de 1976.

*general inciden en el ámbito de tal interés propio, aun cuando la actuación de que se trata no les ocasionen en concreto un beneficio o servicio inmediato...*”(Sánchez, 1986: p. 112) (pie de pag. Sentencia 1-VII-1985).

Una gran reforma a la jurisdicción contencioso administrativa vino con la Ley 29 de 1998, de jurisdicción contencioso administrativa, la cual habla derechamente de un ‘interés legítimo’, usando idénticos términos de la Constitución de 1978. En este sentido, la ley 29/1998 prescribe en su artículo 19.1 que: *‘están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo’*.

De acuerdo a la declaración de motivos de dicha ley el concepto de interés legítimo es ‘comprensivo de los derechos subjetivos, pero más amplio’. Así, hay un cambio en el ámbito que alcanza el recurso contencioso-administrativo, que es un instrumento de defensa útil para una pluralidad de fines, la defensa de interés personal, colectivo y otros legítimos, incluidos los de naturaleza política, control de legalidad de administraciones inferiores, defensa del interés objetivo de la ley en los supuestos legales de acción popular, entre otros.

La declaración de motivos matiza, con la debida exactitud, que la concurrencia de un interés o la titularidad de un derecho son simplemente los elementos que constituyen la legitimación de la parte actora, y no, como erróneamente se ha entendido muchas veces, las condiciones de procedencia de las pretensiones deducidas, ni los presupuestos de la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

En este sentido, se concibe el interés legítimo como un elemento para acceder a la justicia y obtener una resolución fundada en derecho, ya sea estimatoria o desestimatoria de la pretensión, de modo que poseen la titularidad de una acción quienes vean afectados ya sea sus derechos o intereses legítimos de manera indiferente.

La noción de interés ha sido expandida en la jurisprudencia española en cuanto se asume que lo pretendido con dicha disposición no busca solo obtener el cumplimiento de la mera legalidad sino que además un beneficio o ventaja ya sea material o jurídica, o incluso de orden moral. Incluso el artículo 31.2 de la ley de jurisdicción contencioso-administrativa

expresa que ‘también podrá pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de daños y perjuicios, cuando proceda’.

El sistema contencioso administrativo español ha ido otorgando un carácter subjetivo de defensa de todas las ventajas de los ciudadanos que derivan del ordenamiento jurídico, no sólo ampliando el concepto de interés, sino mediante la posibilidad de que la sentencia estimatoria restablezca la situación jurídica individualizada. Así, la lesión que le permite al administrado ejercer la acción impugnatoria no se limita solo a entregar un control objetivo de la legalidad presuntamente violada por el acto, sino que la sentencia debe ordenar restituir y salvaguardar el derecho o interés lesionado.

Por otra parte, algunos sostienen que la distinción entre las categorías de derecho subjetivo e interés legítimo está en crisis (Cordero. 2005: p. 399), como también lo ha planteado parte de la doctrina italiana del último tiempo (Cartei; Giardini, 2005: p. 437). Sobre esta cuestión, relativa a si merece o no formular la distinción entre derecho subjetivo e interés legítimo la respuesta que ha dado la doctrina española más reciente ha sido la de entender al interés como una modalidad de derecho subjetivo, denominado *derecho subjetivo reaccional*. De esta forma, se entiende que los entes públicos solo pueden interferir en la esfera de los ciudadanos en los términos y forma prevista por la ley, que es su fuente de limitación. Si la Administración interfiere al margen de la ley surge para el afectado un derecho a reaccionar contra el perjuicio sufrido con la finalidad de obtener el restablecimiento de la situación dañada. Sin embargo esta postura es criticable diciendo que puede llevar a la acción popular, que es una cuestión diferente.

Podemos finalmente decir que en el derecho español este interés debe existir, lo que significa que debe haber una afectación real a la esfera jurídica de protección de los ciudadanos, un perjuicio individualizado en un sujeto, para así diferenciarlo y evitar extenderlo en demasía y caer en los excesos de una acción popular.

### 3.- Derecho francés.

Por su parte, el contencioso-administrativo francés ha estado regido durante más de un siglo por la prioridad asignada al *recurso por exceso de poder*, forjado por el Consejo de Estado – que fue la primera y por mucho tiempo la única jurisdicción administrativa – desde que este comenzó a conocer las reclamaciones de los ciudadanos contra la actuación de la Administración.

De la tradición francesa nos llega la distinción entre *recurso de plena jurisdicción* y *recurso por exceso de poder*:

a.- El recurso de plena jurisdicción corresponde a aquellos titulares de derechos frente a la Administración para que no se les privase de tales derechos, dando lugar a un auténtico proceso entre partes; una parte pública constituida por la administración y una parte privada constituida por el titular de un derecho subjetivo.

b.- Al mismo tiempo, el Consejo de Estado comenzó a resolver denuncias sobre el funcionamiento supuestamente irregular de la Administración, de las irregularidades más graves (incompetencia, infracción material a la ley, desviación de poder o vicios de forma, etc.), comenzando a estructurar el recurso por exceso de poder. Estas características la hicieron bastante exitosa: su generalidad en cuanto a las materias y a los ciudadanos con posibilidad de fiscalizar la actuación administrativa, pero sin llegar a constituirse como una acción popular, también su simplicidad procesal y de ejecución, entre otras virtudes.

El recurso de exceso de poder no se articuló como un proceso entre partes, que litigan por proteger sus propias situaciones jurídicas subjetivas. Claro que se exigía al recurrente acreditar un *interés propio* para entender cumplida su cualidad para actuar, ‘pero esa exigencia se entendía solamente como un requisito de seriedad; lo que en el proceso se ventilaba, después de pasar ese requisito previo, no tenía ya nada que ver con tal interés, sino que se limitaba a un control justamente objetivo de la legalidad del acto administrativo que se impugnaba’ (García de Enterría, 2000: p. 94).

Se está en presencia de un verdadero *proceso hecho al acto* en que el recurrente más que defender algo propio actúa en interés de la ley, utilizando esta suerte de recurso ‘de utilidad pública o de orden público’, radicalmente objetivista y neutral para que se examine solamente la legalidad objetiva.

‘En el derecho francés, toda ilegalidad puede ser invocada, siempre que el accionante tenga un interés objetivo para demandar la anulación del acto en cuestión’ (Capitant, 2009: p. 106), prescindiendo de esta forma de la violación de un derecho subjetivo, ya que no se pretende tutelar directamente a los ciudadanos en sus posiciones jurídicas subjetivas, sino que se crea como un arma que vela por el solo respeto de la legalidad (Bordalí, 2005: p.369).

Regulaciones legales posteriores, de marcada perspectiva subjetivista han afectado esta construcción, al igual que (aunque en menor medida) la práctica judicial. En efecto, hoy por hoy ‘al hilo del control de legalidad, se trata ahora abiertamente de que los ciudadanos obtengan las ventajas personales que de una ilegalidad administrativa comprobada pueden derivar’ (García de Enterría, 2000: p. 97), reconociendo al ciudadano verdaderos derechos subjetivos.

‘Al recurrente se le exige una determinada cualidad para actuar en contra del acto impugnado, que puede ser no sólo un derecho subjetivo lesionado sino también un interés. De esta forma, se amplía la posibilidad de impugnación de los actos de la administración, aunque dada la naturaleza del proceso, esta cualidad que se exige es una limitación, pues constituye un mero ‘requisito de seriedad’, en la medida que se evita que el recurso por exceso de poder se transforme en una acción popular’ (Cordero Q, 2005: p. 396)

Este es el esquema básico de legitimación activa en el contencioso administrativo de raigambre francesa, en cuanto a que las personas habilitadas para recurrir son distintas: en el recurso de plena jurisdicción el demandante requiere ser titular de un derecho subjetivo y en el recurso por exceso de poder el recurrente necesita tener un interés personal o propio en la anulación del acto atacado, aunque teniendo en cuenta las precisiones ya hechas.

En Francia el interés justifica el ejercicio del recurso de exceso de poder y de su lesión el demandante obtiene un título jurídico que lo habilita para llegar al juez. El momento en que la existencia de este interés es apreciado es en la fecha en que los recursos son ejercitados y la desaparición de dicho interés en el corazón de alguna instancia no provocará la inadmisibilidad de los recursos.

El interés que el juez aprecia es aquel invocado por los demandantes y no otro que podría reconocerse. Es frecuente que una persona pueda *a priori* prevalerse de la lesión de una pluralidad de intereses, pero el juez debe tomar solo el interés invocado en la demanda

y no sustituirlo por otro que el demandante también pudiera haber alegado con el fin de asegurar la admisibilidad de su recurso.

Respecto a la diversidad de estos intereses susceptibles de dar cualidad para actuar, el liberalismo de la jurisprudencia francesa se manifiesta claramente respecto de ellos; el interés puede ser puramente moral, es decir, importa poco que la anulación demandada no tienda a requerir una satisfacción de orden patrimonial o material. A su vez, puede ser un interés puramente individual de una persona física o también de una persona moral privada (sociedad, asociación, sindicato) o pública actuando en contra de las decisiones que puedan afectar su existencia, su patrimonio o su estado.

Por último, las causas que permiten al juez negar la existencia de los intereses invocados son muy diversas; el demandante pudo equivocarse creyendo que la decisión le era desfavorable, o bien, pudo malinterpretar una reglamentación cuyas disposiciones no le conciernen (Chapus, 2004: p. 445-464).

#### 4.- Derecho alemán.

Mientras que en el derecho comparado estudiado en los puntos anteriores se reconoce el interés legítimo como una posición jurídica subjetiva que permite incoar un contencioso administrativo, respecto al caso alemán no es posible aseverar algo así, al contrario, únicamente se concibe invocar la protección de una situación jurídica subjetiva en la medida que ésta constituya un derecho subjetivo.

Respecto a lo que conocemos como intereses legítimos, en el derecho alemán es preciso reconducir el tema y estudiarlo a la luz de la teoría de los *derechos reflejos o reflejo de los derechos* que según la doctrina mayoritaria de dicho país no constituyen derechos subjetivos y por lo tanto no otorgan legitimación para ejercer una acción en lo contencioso-administrativo. De acuerdo a esta posición, los derechos reflejos se caracterizan por ser un mero reflejo del derecho objetivo. Blanke explica que ‘cuando las normas jurídicas del derecho público prescriben una determinada acción u omisión a los órganos del estado en interés general, puede ocurrir que el resultado de esa acción u omisión favorezca a determinados individuos, sin que por ello el ordenamiento jurídico, al establecer la norma, se haya propuesto ampliar la esfera jurídica propia de esas personas’ (2009: p. 28).

No obstante, el sistema implantado por la Constitución alemana (*grundgesetz*) tiene como punto cumbre la garantía de la tutela judicial efectiva fundamentada en proteger derechos subjetivos. Esta noción descansa en el artículo 19 apartado 4 constitucional, la cual prescribe que *toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público tiene derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales*. La garantía en comento se ha calificado por la doctrina como *la coronación* del estado de derecho y ha sido interpretada por la Corte Constitucional Federal alemana como ‘un derecho prestacional a una tutela efectiva y universal (sin lagunas)’ (Sommermann, 2009: p. 2).

De un modo similar a la Constitución, la noción de derecho subjetivo es la idea central en la Ley de la justicia administrativa alemana (VwGO). Este cuerpo normativo en su artículo 42, a propósito de la legitimación para la acción impugnatoria y de condena, en el apartado 2 dispone: ‘en la medida que la ley no disponga de otra cosa, la acción es solo admisible si el demandante alega que sus derechos están violados por el acto administrativo, o su denegación o su omisión’<sup>4</sup>. El tribunal administrativo alemán solo conocerá de alguna de esas acciones a condición que el ciudadano presente ante éste una vulneración o lesión de un derecho subjetivo por parte de la Administración.

Sin embargo, el debate sobre la inclusión o no de los intereses legítimos dentro de la tutela judicial efectiva en sede administrativa no se agota aquí y por eso se ha ido forjando la referida doctrina de los derechos reflejos, configurando una posición minoritaria promovida entre otros por Otto Bachof y Ernst Forsthoff, que estiman que deben incluirse los intereses legítimos en el artículo 19.4 de la Ley Fundamental. El primero de estos autores incluso postula que ‘todos los intereses jurídicamente protegidos han sido elevados hoy en día al rango de derechos públicos subjetivos’ eliminando tal distinción. Sin embargo para la doctrina alemana dominante y como también entiende Blanke en la inclusión de los intereses ‘se ve siempre el peligro de una extensión hacia una acción popular’ (Blanke, 2009: p.29), temor que explica la reacia recepción en Alemania de categorías jurídicas distintas a los derechos subjetivos.

---

<sup>4</sup> Traducción por los profesores Pedro Aberasturi, Hermann-Josef Blanke, Evelyn Patricia Gottschau y Kart-Peter Sommermann.

### **Capítulo III: El interés legítimo en nuestro ordenamiento jurídico, a la luz de la jurisprudencia.**

#### 1.- Ideas previas.

En nuestra jurisprudencia, como veremos, el desarrollo y aplicación de la figura del interés legítimo se ha dado de forma lenta y vacilante, de un modo muy diferente a la del derecho comparado analizado, que por diversas vías ha desarrollado la teoría del interés legítimo. En nuestros jueces se aprecia un respeto casi absoluto a la noción decimonónica de derecho subjetivo, lo que prácticamente ha cerrado las puertas a una innovación jurisprudencial importante en orden a ampliar el radio de la legitimación activa en los procesos contencioso administrativos por vía del reconocimiento de esta – en nuestro país – nueva categoría jurídica. En Chile, los magistrados por regla general utilizan aquel molde dado por el derecho subjetivo, desechando cualquier otro tipo de posición que no se adecúe a él, o en caso de no adecuarse completamente, haciéndolo calzar forzosamente.

Veremos casos jurisprudenciales en que derechamente no se reconoce la categoría de interés, otros en que se dice reconocerlos, pero con tan poco convencimiento que a la vez lo confunden o equiparan a los derechos subjetivos o bien, no le dan un contenido distinto a estos y, en fin, otros escasos fallos que los reconocen como algo con un contenido y alcances distintos a la noción de derecho, y dentro de este último grupo de resoluciones encontramos distintos criterios respecto a cuál es ese contenido. Estas etapas (lógicas y no necesariamente cronológicas) se explicarán en los siguientes tres acápites del presente capítulo.

#### 2.- No reconocimiento del interés legítimo.

En efecto, desde antiguo y hasta unos cinco años atrás era posible encontrar sentencias de los tribunales superiores de justicia que sostenían que para recurrir en sede contencioso administrativa se requiere que se tenga el carácter de afectado en el legítimo ejercicio de sus derechos. Se exige así, que la pretensión del actor esté amparada por una norma legal, ya sea de forma expresa o implícita.

Este no reconocimiento del interés legítimo se fundamenta principalmente en el inciso 2º del artículo 38 de la CPR, en que se exige como requisito *sine qua non* para la admisibilidad de los recursos contra actos de la Administración la existencia de lesión a derechos, por tanto, quien carece de tal agravio, carece de legitimación activa para reclamar contra algún acto administrativo. La literalidad del precepto indica 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.*

En este sentido se pronuncia la Sala Cuarta de la Corte de apelaciones de Santiago, en recurso de apelación, Hector Miranda Salazar y otro contra Fisco de Chile y otro, Rol N°4.348-1999, año 2005<sup>5</sup>

### 3.- Sinonimia entre derecho subjetivo e interés legítimo.

La jurisprudencia chilena, en casos en que ha reconocido y hecho expresa mención a los intereses legítimos ha considerado, en reiteradas ocasiones, a éste no como una categoría jurídica diferente, sino como sinónimo del concepto de derecho subjetivo, puesto que para su procedencia se ha exigido la concurrencia efectiva de un perjuicio o menoscabo en los derechos. Esta vinculación de conceptos ha sido establecida por la Corte Suprema reiteradas veces, explicando que para alegar en Chile la nulidad de derecho público debe existir un perjuicio o lesión, a un derecho o a un interés, pero sigue sin hacer una distinción efectiva entre ambos conceptos<sup>6</sup>, lo que denota el poco convencimiento a la hora de reconocer esta posición jurídica.

Esto último, para el derecho comparado analizado no es propio del interés, debido a que es precisamente la falta de un menoscabo a un derecho normativamente protegido una de las notas distintivas de éste.

---

<sup>5</sup> De manera similar; All Color S.A. con Plaza Guzmán, Corte de apelaciones de Santiago, reclamación de ilegalidad municipal; 2007; Rol n° 5.481-2007.

<sup>6</sup> Sociedad Visal Ltda. con Empresa portuaria de Arica. Corte Suprema, rechaza casación en el fondo, Rol 1428-2007.

Muchos son los casos en que se efectúa la distinción entre derecho e interés, pero no se le dota a este último de un contenido material diverso al primero<sup>7</sup>.

#### 4.- Interés como categoría independiente.

Existen casos, más particulares y aislados, en que la jurisprudencia ha hablado de un 'interés' como algo diferente al derecho subjetivo, determinando los elementos que deben concurrir para el ejercicio de la acción, y refiriéndose al interés como aquel necesario para conseguir el bien (derecho afectado que se encuentra amparado por una norma legal) mediante la intervención del órgano público, expresando que solo invocando el mencionado interés se pone en juego la actividad procesal.

Pero debe existir un derecho afectado y reconocido expresamente por una norma legal, por lo que el interés en este caso vendría a ser algo así como un 'interés en la jurisdicción o en la actuación jurisdiccional'. En otras palabras, como una suerte de impulso procesal de las partes. Esto puede dar lugar a otras acepciones totalmente diferentes de las estudiadas, capaces de dar pie a más de alguna confusión<sup>8</sup>.

De un modo muy ambiguo, que puede hacer notar las vacilaciones jurisprudenciales en ese tema, la Corte Suprema ya se había pronunciado sobre un interés jurídico que queda configurado en el sentido que las cuestiones ventiladas en tribunales deben ser concernientes a las exigencias de la igualdad en la libertad o de la libertad en la igualdad y no referirse a resolver conflictos de índole distinta como filosófico, religioso, moral, etc., ya que en tal escenario no se le dará curso a la demanda por falta de interés jurídico, lo que significa que el asunto cuya resolución se pretende fuere exclusivamente de tipo jurídico.

---

<sup>7</sup> Corte Suprema resolución n° 1285 de 16 de Enero del 2006, Recurso de casación en la forma Rol 2377-2005, año 2006.

<sup>8</sup> Cristián Mosso y Cía Ltda. con Coop. Rural Eléctrica Llanquihue Ltda. 2006. Corte Suprema, Recurso de Casación en la forma y en el fondo, Rol N°5242-2003.

Esta resolución confunde la categoría de interés en sí misma con la inadmisibilidad de intereses puramente morales<sup>9</sup>.

Por su parte, la Corte de Apelaciones de Santiago dio una interpretación del interesado señalado en la Ley 19.880<sup>10</sup>; que define; '*Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos. 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva*'<sup>11</sup>.

De partida, hay que advertir que para esta ley el vocablo interesado está tomado en una forma muy amplia, englobando distintas situaciones, como el derecho subjetivo, el interés individual y el interés colectivo. La Corte concibe que este interés no se vincula necesariamente con derechos en sentido patrimonial del ciudadano, sino que busca ejercer un control a la actividad administrativa, lo que es cercano a la situación española durante la década del 60, en que para invocar un interés legítimo debía hacerse en concordancia a un interés público. En este caso, el interés estaría en que la Administración no exceda sus límites, y no por cuestiones netamente particulares.

Evidenciamos una evolución a nivel legal, desde el instante en que la ley chilena incorpora el vocablo interés, pero es un paso muy por detrás del derecho europeo estudiado y difícilmente la solución dada para activar un proceso administrativo se podrá trasladar como fórmula general a la sede jurisdiccional.

---

<sup>9</sup> Pesquera San José S.A. con Estado de Chile. 2005. Corte de Apelaciones. Rol N° 10400-2003 acumulado al N° 7740-2001.

<sup>10</sup> Recurso de apelación. Letelier Aguilar Cristián con ministerio de obras públicas. Rol N° 6422-2007, año 2009.

<sup>11</sup> Artículo 21 de la Ley 19.880 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Complementando la idea anterior, la Corte Suprema conociendo de un recurso de casación señala que la legitimación activa es una cuestión que el juez está obligado a revisar. El error de derecho que alega el demandante lo funda en habersele exigido un interés legítimo, personal y directo, siendo que la acción puede ser ejercida por cualquier persona con independencia de este interés. La Corte agrega además que de todas formas la parte demandante tiene un interés amplio consistente en vivir bajo el imperio del derecho<sup>12</sup>.

Por su parte, el 13 de Octubre del año 2009, la Corte Suprema conociendo de un recurso de casación y en materia de defensa de la libre competencia aplica el concepto de interés legítimo *relevante*, agregando otro requisito que debe darse en el interés, pero haciendo realmente alusión a lo que conocemos como el requisito de la actualidad del interés, ya que señala que el interés aludido carecía de relevancia porque la conducta cuestionada tiene lugar después de verificada la adjudicación respectiva (Resolución n° 35189 Rol 1966-2009).

Luego, la misma corte reitera la clásica concepción de interés legítimo, personal y directo, pero sin desarrollar estas tres características del interés, dando por supuesto lo que en reiteradas ocasiones se ha venido entendiendo por esta posición subjetiva, al alero de la influencia del antiguo derecho español de los años sesenta (Casación en el fondo Rol 3344-2010).

Concepción de tradición española que puede vislumbrarse, por ejemplo, en la resolución n° 29497 de 16 de Octubre del año 2008 de la Corte Suprema conociendo de un recurso de casación en el fondo Rol 1428-2007, al señalar *‘Tampoco podría entenderse que la demandante tiene un interés cualificado en la anulación de que se trata, porque el interés que la acción exige debe ser legítimo, personal y directo, este es, el titular debe encontrarse frente al acto que infringe el principio de legalidad, en una especial situación de hecho que el ordenamiento jurídico ampara y que le afecta en su esfera personal de manera directa y determinante, lesionando un derecho como señala el artículo 38 inciso segundo de la Constitución Política, lo que en caso alguno puede acontecer con la actora*

---

<sup>12</sup> Corte Suprema, resolución n° 23958 Casación en la forma y en el fondo. Rol 3011-2006.

*porque jamás participó en el proceso de licitación que ahora cuestiona, de modo que nunca se vio afectada con los actos de la demandada. El defecto antes apuntado obsta al acogimiento del recurso; en efecto, este jamás podría prosperar ya que aún en el evento de aceptarse que la sentencia impugnada incurrió en los errores de derecho denunciados, en la de reemplazo a que hubiere lugar, igualmente debería ser desestimada la demanda por carecer la demandante de legitimación activa<sup>13</sup>.*

Esta sentencia mezcla el antiguo sistema español que hablaba de interés directo y personal o individual (sin hacerse cargo del problema de la actualidad o eventualidad del mismo), con el criterio posterior que se refiere solo a interés legítimo. De todos modos, nos sirve para entender que ya se están delimitando al alero del derecho español los requisitos que debe reunir este interés; que sea legítimo, entendido como la no existencia de una norma que impida su satisfacción restringiéndola, limitándola o negándola, pero sin necesidad de norma que expresamente lo proteja (para no confundirlo con los derechos); que sea personal, entendido como aquel requisito que exige al particular encontrarse en una particular situación de hecho frente al acto de la Administración de forma que éste recaiga sobre su propia esfera; y que sea directo, entendido como la necesidad de que el efecto del acto recaiga sobre el actor.

#### 5.- La acción popular.

Otro problema que debe mencionarse dice relación con la acción popular y su ubicación dentro de las posiciones jurídicas subjetivas necesarias para recurrir jurisdiccionalmente.

Pareciera que nuestros jueces entienden esta acción como una excepción en materia de legitimación activa, ya que resuelven que si no existe en el actor un derecho subjetivo o interés individual o colectivo, y no estando reconocida expresamente por la ley una acción popular, no se podrá impugnar el acto emanado de la Administración.

---

<sup>13</sup> De manera similar la resolución n° 3371 de 20 de Enero de 2011 de la Corte Suprema, casación en el fondo. Rol 3744-2010.

Por lo tanto, la jurisprudencia entiende la acción popular como aquella que no necesita que el demandante posea algún tipo de posición subjetiva particular en la esfera de sus derechos o intereses, sino que cuando esta acción es reconocida expresamente por ley, se concede a toda persona sin excepción alguna, como sucede en nuestro país con el llamado recurso de amparo económico consagrado en el artículo único de la Ley 18.971, que prescribe que el actor no necesita tener interés actual en los hechos denunciados<sup>14</sup>.

6.- Sobre la posibilidad de que la Administración sea interesado.

En un fallo de noviembre del año 2011, el máximo tribunal del país destaca la importancia de que se cumpla el supuesto de que es la Administración del Estado la que debe lesionar un derecho o interés para la interposición de la acción de nulidad de derecho público. Sostiene que la municipalidad demandante carece de legitimación para intentar dicha acción, la que sólo tienen los sujetos que resulten directamente afectados por el acto administrativo, esto es, aquellos que tuvieren un derecho subjetivo o interés legítimo en su anulación, concluyendo que el órgano municipal demandante carece de interés legítimo en la anulación del acto y que no resulta de justicia que el causante de la infracción legal pueda demandar a un particular que no incurrió en el vicio y que ha obrado de buena fe<sup>15</sup>.

Es más, agrega que los órganos de la Administración del Estado no se encuentran habilitados para entablar un recurso contencioso de nulidad, puesto que importaría el ejercicio de una acción contra sí mismos, sin que les quede otra vía que la invalidación administrativa. Dicho aserto además encuentra fundamento en el artículo 38 inciso segundo de la Constitución Política, que dice “cualquiera persona que sea lesionada por la

---

<sup>14</sup> En este sentido se manifiestan la resolución n° 11277 de 24 de Mayo de 2006 de la Corte Suprema, recurso de apelación Rol 1557-2006 y fallo del mismo tribunal de año 2005 en recurso de apelación Rol n° 4348-1999.

<sup>15</sup> Resolución n° 48193 del 2 de Noviembre del 2011. Corte Suprema, Casación en el fondo Rol 7454-2011. A mayor abundamiento, el razonamiento de la corte señala que el artículo 53 de la Ley 19.880 establece un plazo de caducidad de dos años para que la Administración ejerza la potestad invalidatoria y si no la ejerce en dicho lapso se agotará, no existiendo disposición que le permita una vez vencido este plazo, instar judicialmente por la nulidad de derecho público.

Administración, podrá reclamar ante los Tribunales que determine la ley”, esto es se trata de una acción que la ley concede a los particulares y no a la Administración.

#### **Capítulo IV: El interés legítimo en los procesos administrativos especiales.**

##### **Reconocimiento y clasificación.**

1.- Las diferencias de la ley en relación a la jurisprudencia.

Como ya se ha señalado, en muchos casos nuestros tribunales de justicia han confundido las nociones de interés legítimo y derecho subjetivo a tal punto de considerarlos conceptos referentes a un mismo contenido, y no como categorías jurídicas diferentes y autónomas, entendiendo que, aun alegando un interés legítimo en un proceso contencioso es menester probar la real existencia de un derecho subjetivo efectivamente lesionado y que esté consagrado en la ley, de lo contrario la pretensión del actor no tendrá acogida por falta de legitimación activa, lo que es, a lo menos, una contradicción. Por otra parte, cuando se reconoce este interés, distintos son los requisitos o características que según los tribunales éste debe reunir, todo dependiendo de la sentencia a la que fijemos nuestra atención.

Testigos de tal paradoja, diremos que en Chile el interés legítimo en los términos conocidos en el capítulo de derecho comparado no ha tenido un desarrollo jurisprudencial que permita diferenciarlo del derecho subjetivo.

Sin embargo, del análisis de los distintos procesos contenciosos que pueden promoverse en contra de diversos actos administrativos, es posible constatar un paisaje en gran medida distinto. A nivel legal, muy por el contrario de lo apreciado en tribunales, existe un conjunto de procesos especiales, los cuales otorgan legitimación activa a ciertos sujetos no en razón de la titularidad de un derecho, sino de un interés, y aún más, igualmente hay procesos en los que el poder para incoarlos es mucho más amplio, como sucede con los intereses supraindividuales, hasta incluso llegar a no exigir legitimación activa para interponer el recurso, como es el caso de la acción popular.

La ley se ha referido indistintamente a los legitimados activos como interesado, afectado, reclamante, infractor, sancionado, entre otras. Denominaciones no determinantes para definir si estamos frente a un legitimado activo en virtud de poseer un interés, derecho u otra posición jurídica, por lo que no debe estarse siempre al tenor literal de las palabras de la ley que se refieren al legitimado, sino más bien a aquello que es la razón de ser de esa legitimación.

## 2.- Clasificación de los procesos.

Clasificaremos los procesos que pueden dirigirse contra los actos y resoluciones del aparato administrativo atendiendo al requisito exigido en ellos para otorgar legitimación activa, quedando configurados de la siguiente forma;

### 2.1) Procesos que reconocen un derecho subjetivo.

En primer lugar está aquel grupo que reconoce legitimación al titular de un derecho subjetivo afectado, lo que significa que sólo éste estará facultado para reclamar el restablecimiento del mismo. La determinación del derecho subjetivo afectado, como dijimos, aparece claramente identificada. Existe una lesión evidente en virtud de la cual quien sea titular de aquel bien será el único legitimado activamente para dar curso a un proceso contencioso en contra de la Administración.

Uno de los ejemplos que grafica tal situación es el D.L. N° 2.186, que aprueba la ley orgánica del procedimiento de expropiación. Este cuerpo normativo consagra en su artículo 9 la facultad del expropiado (afectado en su derecho de propiedad) para reclamar ante el Juez de la localidad respectiva que se deje sin efecto una expropiación en razón de inexpropiabilidad, aun temporal, del bien afectado o fundado en la falta de ley que la autorice, o en la no concurrencia de la causa legal invocada en el acto expropiatorio, o bien, que se modifique el acto expropiatorio cuando no se conforme a la ley en lo relativo a la forma y condiciones de pago de la indemnización, entre otras causales. Aquí aparece claro que quien tiene la autorización legal para reclamar del fundamento, legalidad o procedencia del acto expropiatorio es solamente el expropiado, no un tercero que alegue sufrir

indirectamente a raíz de esa expropiación de algún daño en la esfera de sus intereses, de ser así, la acción (pretensión) será rechazada por falta de legitimación.

Otro proceso contencioso que también se basa en esta categoría es el contenido en el D.L. N° 1.939 sobre normas de administración, adquisición y disposición de bienes del estado, que en su artículo 13° dispone que los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos deberán facilitar gratuitamente el acceso a éstos, para fines turísticos y de pesca, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto. La fijación de las correspondientes vías de acceso la efectuará el Intendente Regional, a través de la Dirección (de tierras y bienes nacionales)<sup>16</sup>, previa audiencia de los propietarios, arrendatarios o tenedores de los terrenos y, si no se produjere acuerdo o aquéllos no asistieren a la audiencia, el Intendente Regional las determinará prudencialmente, evitando causar daños innecesarios a los afectados. De esta determinación podrá reclamarse a los Tribunales Ordinarios de Justicia, los que resolverán con la sola audiencia del Intendente y de los afectados. En el contexto expuesto por la norma hay evidentemente un derecho afectado, en forma concreta y explícita, los terrenos con las características señaladas en ella, y respecto de la medida adoptada por el Intendente solamente tendrán acción los afectados en su derecho emanados de su derecho de propiedad, contrato de arrendamiento o cualquier otro que le otorgue la tenencia del inmueble.

La principal y más evidente características que tienen estos procesos mencionados, y en general aquellos que reconocen un derecho subjetivo, es que existe plena determinación y una protección plena. Es así indiscutible que los derechos subjetivos cuando han sido violados o desconocidos son causa suficiente para que el afectado disponga de facultad jurídica a fin de ejercer una acción, debidamente legitimado y obtenga el reconocimiento y restitución plena.

Los derechos subjetivos pueden tutelar intereses públicos o privados y debieran estar claramente especificados tanto los derechos (potestades) como las obligaciones (deberes) y los mecanismos de tutela (órganos y procedimientos pertinentes). Situación de

---

<sup>16</sup> Es nuestro el paréntesis.

derecho subjetivo es la del titular de una prerrogativa para cuya garantía o tutela se dictó la norma que impone una conducta determinada a la Administración. Y en estos además existe generalmente un ámbito patrimonial afectado.

Por lo tanto, mientras estén plenamente establecidas, consagradas y determinadas tales condiciones estamos frente a un derecho subjetivo que cuando es afectado requiere de la tutela efectiva para su restitución.

## 2.2) Procesos que reconocen un interés legítimo.

Constatamos la existencia, en los contenciosos administrativos, de una vasta denominación en materia de legitimidad. Han sido utilizadas expresiones como; interesado, afectado, perjudicado, infractor, sancionado, etc. que suelen confundir. Sin embargo, si examinamos la mayoría de nuestro sistema contencioso administrativo especial diremos que todas estas denominaciones son convergentes en la idea de un interés basado en un concepto amplio de lesión, en un perjuicio que puede ser patrimonial, material o incluso jurídico, que afecta un ámbito vital en la esfera particular de un sujeto.

En este sentido, estamos frente a procesos donde lo que se ve afectado por una decisión administrativa no es un derecho subjetivo reconocido en forma expresa, sino un ámbito de la esfera jurídica privada del particular más amplio, una situación o aspiración patrimonial. Así por ejemplo, el propósito de adjudicarse una determinada concesión o calidad jurídica.

También es necesario hacer referencia a casos en que la autoridad pública asume su función fiscalizadora, implementando variadas medidas sancionatorias, las que pueden ser impugnadas por los respectivos infractores o sancionados. El asunto en cuestión es determinar si la reclamación descansa al alero de un derecho subjetivo afectado o de un interés, o constituye otra categoría diferente. En este caso diremos que, la posición de infractor tiene más cercanía con la de titular afectado en un interés legítimo, entendiendo que generalmente las sanciones aplicadas son cuestiones que atacan al infractor en un ámbito de su esfera privada, que puede traer consecuencias tanto jurídicas como patrimoniales, y de cuya reclamación, en caso de ser una sanción ilegal, es posible

obtenerse algún tipo de indemnización por esos daños, o la simple restitución a la situación jurídica que existía antes de la implementación de esa medida.

Hablamos de un interés directo y personal, respecto del cual solamente podrá reclamar de la sanción el infractor o sancionado, nadie más, no se puede alegar por un tercero que medida le produce un perjuicio, ni siquiera en virtud de la legalidad objetiva, impidiendo de esta forma problemas en la identificación del legitimado.

En efecto, podemos argumentar que cuando la ley se refiere a los sancionados no está en juego su derecho de propiedad, ya que no hay afectación da tal derecho todavía, ni de ningún otro. Además, son variados los casos en que las leyes se refieren dentro de una misma norma indistintamente a interesados o perjudicados y sancionados o infractores, lo que acontece en los D.L. n° 2.222 y 799, en los D.F.L. n° 3, 323 y 101, y en las leyes n° 16.395, 18.175, 18.302, 20.378, entre otras<sup>17</sup>.

A modo de ejemplo, resulta interesante introducir en este análisis a la Ley N° 20.283 sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, que sanciona a los acreedores forestales que infrinjan normas reguladoras de su actividad, dependiendo de la gravedad, con diferentes medidas que van desde una suspensión por seis meses hasta la cancelación por cinco años en los registros correspondientes. Las medidas administrativas serán aplicadas mediante resolución del Director Regional correspondiente, las que serán siempre reclamables, debiendo presentarse el recurso ante el Director Regional correspondiente para ante el Director Ejecutivo de la Corporación. De la resolución del Director Ejecutivo que aplique una medida administrativa, se podrá recurrir ante el Juez de letras en lo civil. Aquí el único legitimado titular de la acción es el acreedor forestal al que se le impuso la medida administrativa<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Para su análisis particular remitirse al anexo ubicado al final de este estudio.

<sup>18</sup> Del mismo modo, el Decreto ley N° 3.538, de 1980, que crea la Superintendencia de Valores y Seguros.

### 2.3) Procesos que reconocen una categoría jurídica distinta.

Y por último en esta clasificación existe un tercer grupo de procesos, referidos a aquellos en los cuales la legitimación activa para acudir al órgano jurisdiccional se encuentra entregada ya no en base a un interés o derecho, sino en atención a una categoría jurídica mucho más amplia, esto es, un interés supraindividual colectivo o difuso o una acción popular. Se trata de situaciones excepcionales donde la facilidad para dar con ellas es menor.

El proceso por excelencia que reconoce una acción popular es el regulado a propósito del recurso de amparo económico de la Ley N° 18.971, que contiene un artículo único que permite a *cualquier persona* denunciar las infracciones al artículo 19 n° 21 de la Constitución Política, disposición que protege el orden público económico. Incluso la ley prescribe que ‘el actor no necesita tener interés actual en los hechos denunciados’. Aunque obviamente si la denuncia carece de toda base el actor será responsable de los perjuicios que provocare su acción infundada. En este caso, constatamos una ausencia de exigencias para la configuración de la legitimación activa, pues la ley de forma expresa se la entrega a cualquier persona, sin ninguna cualidad en especial.

Un proceso que reconoce el interés supraindividual lo encontramos en el D.F.L. n°1 del Ministerio del Interior que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su Art. 140 dispone que respecto a los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad (del alcalde o de sus funcionarios) cualquier particular podrá reclamar cuando éstas afecten el interés general de la comuna.

En este último caso la legitimación está mayormente que en el supuesto anterior de acción popular, así lo ha consagrado también la Corte Suprema que al respecto ha dicho lo siguiente en resolución n° 11401 de 25 de mayo de 2006; “Los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad se sujetarán a las reglas siguientes: a) Cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna. Este reclamo deberá entablarse dentro del plazo de

treinta días, contado desde la fecha de publicación del acto impugnado, tratándose de resoluciones, o desde el requerimiento de las omisiones. A su turno, la letra b) del mismo texto legal señala que el mismo reclamo podrán entablar ante el alcalde los particulares agraviados por toda resolución u omisión de éste o de otros funcionarios, que estimen ilegales.”.

“Del claro texto de las disposiciones transcritas aparece que el reclamo de que se trata tiene lugar únicamente cuando lo actuado u omitido afecte el interés general de la comuna o de algún particular en especial. De este modo, *únicamente* los particulares son los que tienen la legitimación activa para acudir de reclamo de ilegalidad respecto de acciones u omisiones ilegales de las autoridades que la ley señala”. (Corte Suprema, reclamación de ilegalidad municipal, Tercera Sala, Rol N°188-2006).

No existe, como se expresa en la resolución una hipótesis de acción popular, ya que existe un mínimo nivel de delimitación de la legitimación activa.

## Conclusiones.

1. Es necesario buscar una visión más concreta del interés legítimo como posición jurídica válida en nuestro ordenamiento jurídico.
2. Entendemos al interés legítimo como uno de los supuestos en los que descansa la legitimación activa en materia procesal, particularmente dentro de la llamada *legitimatio ad causam*, que es condición necesaria para que la demanda sea acogida por el juez.
3. La legitimación activa es una cuestión de fondo, por lo que se debe apreciar en sentencia definitiva y su alegación se hará mediante las excepciones perentorias. Aunque existe otra opinión, menor, que estima a la legitimación activa no como cuestión de fondo del asunto, sino más bien un filtro de acceso a la justicia, factor que da impulso a la actividad del juez.
4. La legitimación activa ha de ser reconocida a todo el que invoque un interés legítimo o derecho subjetivo indistintamente considerado. La diferencia entre ambos se fundamentó tradicionalmente en que al derecho subjetivo le estaba reconocido un contenido patrimonial capaz de resarcir perjuicios a los afectados, capacidad que no poseía el interés legítimo. Sin embargo esta postura fue cambiando hasta consagrarse un contenido patrimonial para el interés que le permite inclusive resarcir los daños, por ende se hace acreedor de una categoría ya no meramente formal, sino también de fondo o material.
5. Una categoría que subyace de la distinción entre derechos subjetivos e intereses legítimos es la de intereses supraindividuales que durante mucho tiempo se trató de incluir en alguna de las dos anteriores, pero su madurez jurídica ha sido tal que hoy los consideramos como una categoría independiente y autónoma.
6. Del análisis de derecho comparado llegamos a la conclusión de que en Italia se reconocen estos intereses relacionando un interés individual con uno público, y denominándolos derechos ocasionalmente protegidos. Luego aparece la doctrina de los derechos debilitados, para finalmente distinguir entre los intereses legítimos opuestos y los pretendidos.

En España, desde el año 1956 se habla de interés directo, personal y actual (inmediato), apareciendo posteriormente la calidad de previo solicitante, que reconoce intereses y perjuicios mediatos. Desde el año 1978 se comienza a hablar derechamente de interés legítimo, aceptando aquellos mediatos (eventual o futuro), no solo directo y actual, aunque siempre individual con fines de interés general. Y a partir del año 1998 se consolidaron los intereses legítimos personales y colectivos y el resguardo objetivo de la ley en caso de acción popular.

En el derecho francés analizamos el recurso de plena jurisdicción que se refiere a derechos y se ventila entre partes y el recurso por exceso de poder que resguarda un interés propio y personal que debe servir para el control objetivo de la legalidad del acto administrativo que se impugna, siendo un verdadero proceso hecho al acto. Puede tratarse de un interés moral y no solo patrimonial de una persona física o moral privada o pública.

Finalmente, en Alemania no se encuentra consagrado como categoría jurídica equivalente al derecho subjetivo, pero una posición minoritaria le ha dado cierto desarrollo a través de la teoría de los derechos reflejo.

7. Al observar el panorama en derecho comparado, especialmente el derecho italiano y el derecho español, y contrastarlo con la realidad del ordenamiento jurídico de la república, vemos claramente que en Chile el desarrollo de estos conceptos ha ido dándose de manera muy lenta, y además muy confusa. De los distintos fallos estudiados nos percatamos que muchos de los debates que actualmente se dan aquí fueron superados en los ordenamientos recientemente nombrados hace varios años, más bien décadas.

8. Esta situación se ve principalmente reflejada en una serie de resoluciones judiciales de la Corte Suprema, que más que entregar claridad terminan por confundir al interés legítimo con el derecho subjetivo a tal nivel que se llega a hablar de interés como si se estuviera haciendo referencia a derechos, o bien se le ha dado un significado que nada tiene que ver con los contenidos estudiados. Este hecho hace imperiosa la tarea de otorgarle autonomía al interés legítimo y sobretodo algún contenido mínimo que permita su identificación.

9. Muy diferente es la situación a nivel de los procesos administrativos especiales. En las distintas leyes estudiadas se dan casos en los que claramente puede apreciarse un contenido material del interés legítimo, no mezclado ni confundido con el derecho subjetivo, es decir, distintamente de lo observado en la jurisprudencia chilena la ley es más propensa a aceptar del interés legítimo.

10. Sin embargo, aun cuando aquello sea así, al momento de hacer valer alguna de estas posiciones en los tribunales, es decir, interponer una demanda contra la Administración fundada en el interés reconocido en las leyes que regulan dichos procesos contenciosos especiales, habrá que argumentar bajo la lógica de estar invocando un derecho subjetivo, ya que la jurisprudencia nacional aún no le da la suficiente madurez a la idea del interés legítimo.

11. Finalmente la clasificación que proponemos permite una delimitación mucho más clara de estas categorías lo que permitirá su mejor determinación y por lo mismo ir, paulatinamente, despejando las confusiones de nuestro sistema.

## Bibliografía.

Aberastury, Pedro (Coordinador) (2009) *Ley de la justicia administrativa alemana. Análisis comparado y traducción*. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Aguirrezábal Grünstein, Maite (2006): *Algunas precisiones en torno a los intereses supraindividuales (colectivos y difusos)* Revista chilena de Derecho vol.33 nº1. Santiago.

Aguirrezábal Grünstein, Maite (2010): *La extensión de los efectos de la sentencia dictada en procesos promovidos para la defensa de los intereses colectivos y difusos de consumidores y usuarios: régimen en la ley chilena de protección al consumidor*. Revista Ius et praxis. Talca.

Barrios de Angelis, Dante (1983): *Introducción al estudio del proceso*. Ediciones Depalma. Buenos Aires.

Bermúdez Soto, Jorge (2005) *El control judicial de las normas primarias de derecho ambiental. Déficit de aplicación y errores en el diseño legal*. /En/La Justicia Administrativa/ LexisNexis. Santiago.

Bordalí Salamanca, Andrés (2005): *Principios de una nueva justicia administrativa en Chile*. /En/La Justicia Administrativa/ LexisNexis. Santiago.

Bordalí Salamanca, Andrés (2008): *Estudios de derecho administrativo*. 1ª. Edición. LexisNexis. Santiago.

Brewer Carías, Allan (2004): *Los procesos contencioso-administrativos en Venezuela*. Centro de estudios de justicia, Facultad de Derecho, Universidad de Chile y Heidelberg Center para América latina, Universidad de Heidelberg. Santiago.

Capitant, David (2009): *Punto de vista francés sobre la ley alemana de justicia administrativa*. /En/ Ley de la justicia administrativa alemana. Análisis comparado y traducción. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Chapus, René (2004): *Droit du contentieux administratif*. 11º Edición. Editions Montchrestien. Paris.

Claude Tron, Jean (2012) *¿Qué hay del interés legítimo? (Primera parte)*. En Revista del Instituto de la Judicatura General N° 33. Instituto de la Judicatura General. Mexico D.F.

*Código procesal administrativo modelo para iberoamérica* (2006): En Revista de administración pública N° 165. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid.

Cordero Quinzacara, Eduardo (2005): *La legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo*. /En/La Justicia Administrativa/. LexisNexis. Santiago.

Cordero Vega, Luis (2003): *El procedimiento administrativo*. LexisNexis. Santiago.

Cordero Vega, Luis (2009): *Procedimientos contenciosos administrativos y protección de intereses difusos y colectivos*. En *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer. México.

Couture Etcheverry, Eduardo (1979): *Estudios de derecho procesal civil*. Ediciones Depalma. Buenos Aires.

Daniel Argandoña, Manuel (2002): *Sobre el proceso contencioso administrativo de general aplicación*. En revista de derecho público del Departamento de derecho público. Facultad de derecho de la Universidad de Chile. N° 63. Santiago.

Fernández Salmerón, Manuel (2001): *Nuevas tendencias de la justicia administrativa en Italia: hacia algunas quiebras de la distinción entre intereses legítimos y derechos subjetivos*. Revista de administración pública N° 154. Madrid.

Fiamma Olivares, Gustavo (1991): *Acción constitucional de nulidad y legitimación activa objetiva*. En revista de derecho público del Departamento de derecho público. Facultad de derecho de la Universidad de Chile. N° 49. Santiago.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de derecho administrativo I*. 13ª Edición. Aranzadi S.A. Madrid.

García de Enterría, Eduardo (2000): *Contencioso-administrativo objetivo y contencioso-administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión histórica y comparatista*. Revista de administración pública. Madrid.

Gardini, Gianluca y Cartei, Gian Franco (2005): *La tutela del interés legítimo en el ordenamiento italiano. Nuevas perspectivas para el ciudadano*. Revista de administración pública. Madrid.

González Pérez, Jesús (1957): *Derecho procesal administrativo*. Tomo segundo. Instituto de estudios políticos. Madrid.

González Pérez, Jesús (1994): *Comentarios a la ley de jurisdicción contenciosa administrativa*. 2ª edición. Civitas. Madrid.

Guasp Delgado, Jaime (1961): *Derecho Procesal Civil*. 2ª edición corregida. Instituto de estudios políticos. Madrid.

Ortega Álvarez, Luís (1977): *La inmediatez del interés directo en la legitimación contencioso-administrativa*. Revista de administración pública. Madrid.

Pantoja Bauzá, Rolando (2003): *Una nueva perspectiva de comprensión del artículo 38 inciso 2º de la Constitución política de la República*. En Gaceta jurídica nº 278 Agosto.

Romero Seguel, Alejandro (2006): *Curso de derecho procesal civil. La acción y la protección de los derechos*. 1ª. Edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago.

Salerno, Antonella. Moreno, Rodrigo (2000): *La responsabilidad de la administración por daños que afectan a los “intereses legítimos” en el sistema italiano ¿Un cambio revolucionario?* En Revista de administración pública Nº 152. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid.

Silva Cimma, Enrique (1995): *Derecho administrativo chileno y comparado. Actos, contratos y bienes*. Editorial jurídica de Chile. Santiago.

Somarriva Undurraga, Manuel y Alessandri Rodríguez, Arturo: *Tratado de derecho civil. Partes preliminar y general. Capítulo XXI: Clasificaciones de los derechos subjetivos*. Editorial Nascimento. Santiago.

Sánchez Blanco, Angel (1986): *Sujetos, actores y factores en el procedimiento administrativo*. En Revista de administración pública Nº 111. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid.

## ANEXO

### Procesos que reconocen derechos subjetivos.

- Ley N° 18.362, que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado. Artículo 20: *“podrá declarar la caducidad de la concesión cuando el concesionario no cumpla...”*
- D.L. N° 2.186, Aprueba Ley Orgánica del Procedimiento de expropiación. Artículo 9: *“el expropiado podrá reclamar ante el juez competente para solicitar:...”* Artículo 12: *“La entidad expropiante y el expropiado podrán reclamar judicialmente del monto provisional fijado...”*
- D.F.L. N° 725. Código Sanitario. Artículo 41: *“Las clausuras realizadas por el Cuerpo de Carabineros no podrán ser alzadas sino a solicitud del propietario del inmueble...”*
- D.L. N° 3.557, que establece disposiciones sobre Protección Agrícola. Artículo 13: *“Del decreto supremo que ordene la paralización de actividades (...), podrá reclamarse ante la Corte de Apelaciones dentro de cuyo territorio jurisdiccional se encuentre situado el establecimiento afectado por la medida de paralización.”*
- D.L. N° 1.939 Sobre normas de administración, adquisición y disposición de bienes del estado. Artículo 10: *“Del informe negativo de la Dirección podrá reclamarse...”*
- Decreto N° 900, de 1996, fija texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. MOP N° 164 de 1991, Ley de Concesiones de Obras Públicas. Artículo 36 bis: *“Las controversias o reclamaciones que se produzcan con motivo de la interpretación o aplicación del contrato de concesión o a que dé lugar su ejecución, podrán ser llevadas por las partes al conocimiento de una Comisión Arbitral o de la Corte de Apelaciones de Santiago.”*

### Procesos que reconocen intereses (afectados, interesados)

- Ley N° 19.880, establece Bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Artículo 15: *“Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante...”* y 53: *“La autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado...”*
- D.L. N° 3.557, que establece disposiciones sobre protección agrícola. Artículo 45: *“...el interesado tendrá derecho a que se le indemnizen los perjuicios causados.”* Artículo 7: *“Los afectados por las medidas que se hubieren puesto en práctica...”*

- Ley N° 20.249. Crea el espacio costero marítimo de los pueblos originarios. Artículo 13: *“el afectado sólo podrá recurrir al tribunal de letras en lo civil...”*
- Ley N° 18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Artículo 17: *“El afectado por la caducidad de la concesión...”*
- D.F.L. N° 4, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L N° 1 de minería, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de Energía Eléctrica. Artículo 68: *“Los afectados o el interesado podrán reclamar...”*
- D.L. N° 2.565, de 1979, que sustituye el Decreto Ley N° 701, de 1974, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que señala. Artículo 5: *“el requirente podrá reclamar...”* Ver también artículo 8 y 10.
- D.F.L N°1 de 2009. Fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.290 Ley de tránsito. Artículo 40 y 49: *“podrá reclamarse ante el Juez Civil correspondiente al domicilio del requirente...”*
- D.F.L. N° 1 de 2009, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de tránsito. Artículo 34: *“El interesado podrá dentro de los 15 días siguientes de entregada la carta al Servicio de Correos, solicitar reconsideración de las objeciones.”* Artículo 37: *“De rechazar la reconsideración, la afectada podrá reclamar...”*
- Ley N° 19.253, establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los Indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Artículo 3: *“el interesado, sus herederos o cesionarios podrán recurrir ante el Juez de Letras respectivo...”*
- Ley N° 18.696, que establece normas relativas al transporte de pasajeros. Artículo 3: *“el o los afectados podrán recurrir...”*
- Ley N° 18.118, que legisla sobre el ejercicio de la actividad de martillero público. Artículo 11: *“serán reclamables por el afectado...”*
- D.S. N° 163, de 1981, Reglamento del Registro de Naves y Artefactos Navales. Artículo 10: *“La parte perjudicada con la negativa de la Autoridad Marítima, podrá recurrir...”*
- Ley N° 19.518, que fija nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo. Artículo 25, 28 y 80: *“el organismo...”*
- D.L. N° 830. Código Tributario. Artículo 158: *“El contribuyente y cualquiera otra persona que tenga interés comprometido...”*

- Ley N° 19.718, que crea la Defensoría Penal Pública. Artículo 38: *“El imputado o acusado que no se conforme con esa determinación podrá siempre reclamar...”*
- Ley N° 19.327, que fija normas para prevención y sanción de hechos de violencia en recintos deportivos con ocasión de espectáculos de fútbol profesional. Artículo 5: *“el afectado podrá solicitar...”*
- Ley N° 19.947 sobre Matrimonio Civil. Artículo 20: *“De la negativa se podrá reclamar ante la respectiva Corte de Apelaciones...”*
- Ley N° 19.799, sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma. Artículo 19. *“la resolución será adoptada previa audiencia del afectado y se podrá reclamar de ella ante el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción...”*
- Libro IV del Código de Comercio (anterior Ley N° 18.175, incorporada por la Ley 20.080 a dicho Código) Ley de quiebras. Artículo 22: *“El síndico podrá reclamar de su exclusión...”*
- D.L. N° 1.939 Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado. Artículo 13: *“previa audiencia de los propietarios, arrendatarios o tenedores de los terrenos (...) los que resolverán con la sola audiencia del Intendente y de los afectados...”* Artículo 80: *“El afectado podrá reclamar...”*
- Ley N° 20.285 de Acceso a la Información Pública. Artículo 28: *“El afectado también podrá reclamar de la resolución del Consejo...”*
- Ley N° 20.285 de Acceso a la Información Pública. Artículo 28: *“El afectado también podrá reclamar de la resolución...”*
- Ley N° 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Artículo 19: *“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...”*
- D.F.L 1 del 2006 Ministerio de Salud, fija texto refundido del D.L N° 2.763 de 1979 de la Ley N° 18.933 y la Ley N° 18.469, que regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud. Artículo 113: *“En contra de la resolución que deniegue la reposición, el afectado podrá reclamar...”*
- Ley N° 19.638, establece normas sobre la Constitución Jurídica de las Iglesias y Organizaciones Religiosas. Artículo 11: *“De la resolución que objete la constitución podrán reclamar los interesados...”*

- D.L. N° 3.538 de 1980, Crea la Superintendencia de Valores y Seguros. Artículo 46: *“Las personas que estimen que una norma de carácter general, instrucción, comunicación, resolución o una omisión de la Superintendencia es ilegal y les causa perjuicio, podrán reclamar de ella...”*

- Ley N° 18.902, que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Artículo 32: *“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...”*

- D.F.L. 1.122. Código de Aguas. Artículo 147 ter: *“El afectado por un decreto del Presidente de la República que disponga la denegación parcial de una petición de derecho de aprovechamiento podrá reclamar...”*

- Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones. Artículo 13 A) *“Esta resolución será reclamable por quien tenga interés en ello...”* Artículo 15: *“El que tenga interés en ello podrá oponerse al otorgamiento de la concesión o modificación de la concesión...”*

- Ley N° 18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central. Artículo 69: *“De los acuerdos, reglamentos, resoluciones, órdenes o instrucciones que el Banco dicte (...) que se estimen ilegales, podrá reclamarse por el interesado...”*

- Ley N° 19.628 Protección Datos Personales. Artículo 16: *“Si el responsable del registro o banco de datos no se pronunciare sobre la solicitud del requirente dentro de dos días hábiles, o la denegare por una causa distinta de la seguridad de la Nación o el interés nacional, el titular de los datos tendrá derecho a recurrir...”*

- D.L. N° 1.094, Establece normas sobre extranjeros en Chile. Artículo 89: *“El extranjero cuya expulsión hubiere sido dispuesta por decreto supremo, podrá reclamar judicialmente...”*

- D.F.L N° 30 de 2005, del Ministerio de Hacienda, fija texto refundido D.F.L 213 de 1953 Ordenanza de Aduana. Art. 127: *“En este último caso, el afectado tendrá derecho a renovar su reclamación...”*

D.F.L. N°1 del año 2005 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DL N° 211. Artículo 27: *“Dicho recurso deberá ser fundado y podrá interponerlo el Fiscal Nacional Económico o cualesquiera de las partes...”*

### **Procesos que se refieren al infractor o sancionado (interesado)**

- Ley N° 18.455, que fija normas sobre producción, elaboración y comercialización de alcoholes etílicos, bebidas alcohólicas y vinagres. Artículo 63: *“Para acoger a tramitación la reclamación se exigirá que el infractor compruebe...”*
- D.F.L N° 850 Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.840, Orgánica del Ministerio de Obras Públicas. Artículo 52: *“El infractor deberá pagar la multa en el acto del requerimiento o...”*
- D.L. N° 3538, de 1980, que crea la Superintendencia de Valores y Seguros. Artículo 30: *“El afectado podrá reclamar de la aplicación de la multa o de su monto...”* (A pesar de que la ley utiliza diferentes términos para referirse al mismo legitimado, a saber; infractor, reclamante o afectado)
- D.F.L. 725. Código Sanitario. Artículo 171: *“De las sanciones aplicadas por el Servicio Nacional de Salud podrá reclamarse...”*
- Ley N° 18.902, Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Artículo 13: *“El afectado podrá reclamar de la aplicación de la sanción o de su monto...”*
- D.L. N° 2.757, de 1979, establece normas sobre Asociaciones Gremiales. Artículo 23: *“Las multas a que se refiere el artículo 22 serán reclamables...”*
- Ley N° 18.755, que establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero. Artículo 17: *“De las sanciones aplicadas por el Director Nacional conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, podrá reclamarse...”* y 27: *“De las resoluciones a que se refiere el artículo 5° y de las que determinen indemnizaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7°, letra j), podrá recurrirse...”*
- Ley 20.283. Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Artículo 41: *“De la resolución del Director Ejecutivo que aplique una medida administrativa, se podrá recurrir...”*
- DFL N° 323, Ley de Servicios de gas. Artículo 58: *“De las medidas, órdenes y sanciones adoptadas o aplicadas por la Superintendencia, el afectado podrá...”*
- D.F.L. N° 101 de 1980, Ministerio del Trabajo, fija Estatuto Orgánico de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Artículo 18: *“Las resoluciones del Superintendente que impongan multas o la disolución de una administradora serán fundadas (...) La Administradora afectada podrá...”*
- D.F.L. N° 1 de 2000, Ministerio del Interior, fija texto refundido de la Ley 18.575 orgánica constitucional de Bases Generales de la administración del Estado. Artículo 68:

*“Las resoluciones que impongan las multas contempladas en el Artículo 65, serán reclamables...”*

- D.F.L. N° 3, de 1997, Ministerio de Hacienda, fija Texto Refundido Ley General de Bancos. Artículo 22: *“Todas las multas que las leyes establecen y que corresponda aplicar a la Superintendencia serán impuestas administrativamente por el Superintendente al infractor (...) El afectado podrá reclamar...”*

- Ley N° 19.718, Crea la Defensoría Penal Pública. Artículo 73. *“Las resoluciones del Defensor Nacional que apliquen sanciones (...) serán reclamables (por el prestador de defensa penal pública...<sup>19</sup>)*

- Ley N° 18.175, Orgánica de la Superintendencia de Quiebras (Establecida en virtud de la Ley 20.080). Artículo 8: *“El afectado podrá reclamar de la resolución que lo suspenda temporalmente en el cargo para asumir en nuevas quiebras, convenios y cesiones de bienes...”*

- Ley N° 18.248. Código de Minería. Artículo 11: *“La Comisión aplicará administrativamente la multa, y su resolución tendrá mérito ejecutivo. Contra ella podrá reclamarse...”*

- D.L. N° 3.500, Establece Nuevo Sistema de Pensiones. Artículo 94 N° 8: *“En contra de dichas resoluciones la Administradora afectada o sus sociedades filiales y las sociedades administradoras de carteras de recursos previsionales podrán reclamar...”*

- D.F.L. N° 1, Ministerio de Salud, fija texto refundido del D.L N° 2.763 de 1979, de la Ley N° 18.933 y la Ley N° 18.469, que regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud y crea un régimen de prestaciones de salud. Artículo 143 N° 9 y 10: *“De las resoluciones que dicte el Ministro podrá reclamarse, dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde la notificación, ante la Corte de Apelaciones correspondiente al domicilio del afectado...”*

- Ley N° 18.833, Estatuto General de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar. Artículo 70: *“En contra de las resoluciones que emita la Superintendencia (...), de las que impusieren multas a los directores o al gerente general de una Caja de Compensación (...), y de las que declaren la intervención de una Caja de Compensación, podrá reclamarse...”*

- Ley N° 19.491, que regula funcionamiento de Administradoras de Recursos Financieros de terceros destinados a la adquisición de bienes. Artículo 5: *“Si las administradoras no dieran cumplimiento a las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que las*

---

<sup>19</sup> El paréntesis es nuestro.

*rijan, la Superintendencia podrá sancionarlas, debiendo para ello comunicar por escrito a la afectada la resolución correspondiente.”*

- Ley N° 18.302, sobre Seguridad Nuclear. Artículo 36: *“En contra de la resolución que imponga alguna de las sanciones referidas en el artículo 34, podrá reclamar el afectado ante la misma Comisión...”*

- Ley N° 19.545, que crea un sistema de certificación oficial de conformidad de exportaciones. Artículo 27: *“Tratándose de la sanción de cancelación del registro a que alude el artículo 8° de este cuerpo legal, las personas o entidades que estimen que la aplicación de dicha sanción no se ajusta a la ley o al reglamento y ello les cause perjuicio, podrán reclamar de su aplicación...”*

- Ley N° 16.395, Organización y Atribuciones Superintendencia de Seguridad Social. Artículo 58: *“Para deducir las reclamaciones a que se refiere el inciso anterior, el afectado deberá consignar...”*

- Ley N° 20.378 Crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros. Artículo 11: *“En contra de la resolución que aplique una sanción, podrá deducirse (...) recurso de reposición ante la misma autoridad de la cual hubiere emanado el acto administrativo recurrido y en subsidio podrá interponerse en igual plazo recurso jerárquico. (...) Resuelta la reposición y, o el recurso jerárquico, la resolución se notificará (...) al afectado.”*

- Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones. Artículo 36: *“La resolución que imponga sanciones será apelable...”*

- Ley N° 18.838, establece el Consejo Nacional de Televisión. Artículo 34: *“La resolución que imponga amonestación, multa o suspensión de transmisiones será apelable...”*

- D.L. N° 799, del Ministerio del Interior, que deroga la ley 17.054 y dicta en su reemplazo disposiciones que regulan uso y circulación de vehículos estatales. Artículo 11: *“Las sanciones superiores a la de multa serán apelables por el interesado...”*

- DL N° 2.222 Ley de Navegación. Art. 151: *“Las sanciones y multas por las infracciones a que se refieren los artículos anteriores, se aplicarán previa investigación sumaria de los hechos. Los afectados podrán apelar de ellas o solicitar su reconsideración al Director...”*

#### **Procesos que reconocen un interés supraindividual colectivo.**

- Ley N° 18.556, Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral. Artículo 51: *“Cualquier persona capaz de comparecer en juicio, domiciliada en la región donde hubieren ocurrido los hechos, podrá...”*

### **Procesos que reconocen un interés supraindividual difuso.**

- D.F.L N°1 del 2006, Ministerio del Interior, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Artículo 141: *“Los reclamos que se interpongan en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad se sujetarán a las reglas siguientes: a) Cualquier particular podrá reclamar ante el alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios, que estime ilegales, cuando éstas afecten el interés general de la comuna.”*

- D.F.L N°1 - 2005 Ministerio del Interior, que fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Artículo 108: *“Las resoluciones o acuerdos ilegales de los gobiernos regionales serán reclamables en conformidad a las reglas siguientes: a) Cualquier particular podrá reclamar ante el intendente contra las resoluciones o acuerdos que estime ilegales, cuando éstos afecten el interés general de la región o de sus habitantes.”*

### **Procesos que reconocen una acción popular.**

- Ley N° 18.971, establece recurso especial que indica. (Amparo económico). Artículo único: *“Cualquier persona podrá denunciar las infracciones al artículo 19, número 21, de la Constitución Política de la República de Chile.”*