

Las sentencias marco en el contencioso administrativo ambiental

Landmark rulings in Chilean environmental administrative litigation

Luciano R. González Matamala*

RESUMEN: El trabajo examina la naturaleza jurídica de las sentencias definitivas dictadas en el contencioso administrativo ambiental chileno, centrando el análisis en la Ley Nº 20.600, la doctrina nacional y la jurisprudencia reciente. Lo anterior para observar si la noción de sentencias marco tiene cabida en nuestro ordenamiento. Para ello se indaga si las sentencias dictadas por la Judicatura ambiental se configuran sobre la base de pretensiones de condena o si deben entenderse como derivaciones de la acción de nulidad, propia del control de legalidad objetiva ejercido por los Tribunales Ambientales. A partir del contraste doctrinal y práctico, se concluye que, si bien se observa en la práctica la existencia de *sentencias marco*, ellas no derivan de pretensiones de condena. En efecto, no generarían derechos subjetivos para el administrado, sino que fijan directrices para la autoridad administrativa dentro de los límites del procedimiento.

* Abogado, Universidad de Chile. Magíster en Derecho Administrativo con mención en Derecho Ambiental y Ordenamiento Territorial, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Investigador independiente, Santiago, Chile. Correo: luciano.gonzalez.matamala@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2664-9870>.

Este trabajo corresponde a una adecuación de la tesis del autor, no publicada, desarrollada en el Magíster en Derecho Administrativo con mención en Derecho Ambiental y Ordenamiento Territorial, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

El autor agradece al Dr. Christian Rojas Calderón por su invaluable guía en el proceso de elaboración de esta investigación.



Palabras clave: sentencias marco; contencioso administrativo ambiental; acción de nulidad; pretensiones de condena; plena jurisdicción; exceso de poder.

ABSTRACT: This paper examines the legal nature of final judgments issued within Chilean environmental administrative litigation, focusing on Law No. 20,600, national legal scholarship, and recent case law. The aim is to determine whether the concept of landmark rulings fits within our legal system. To this end, it assesses whether the judgments issued by environmental courts are grounded in claims of a condemnatory nature, or whether they should instead be understood as deriving from the action for annulment that characterizes the objective legality review exercised by these courts. Based on doctrinal and practical analysis, the paper concludes that although landmark rulings can indeed be observed in practice, they do not originate from condemnatory claims. Rather than generating subjective rights for the affected party, they establish guidelines for the administrative authority within the limits of the procedure.

Keywords: landmark rulings; environmental administrative litigation; action for annulment; claims of a condemnatory nature; full review jurisdiction; ultra vires control.

*“La oscuridad no necesitaba de su ayuda,
ella era el universo”*

Lord Byron, Oscuridad.

Introducción

El presente trabajo aborda la cabida en nuestro ordenamiento jurídico de las denominadas *sentencias marco* en el contencioso administrativo ambiental, analizando sus tensiones conceptuales, doctrinarias y jurisprudenciales en el contexto chileno. Para ello se revisará necesariamente la naturaleza jurídica de las sentencias contencioso ambientales.

En primer lugar, se enmarca la conceptualización del profesor Huergo —seguido entre nosotros por Rufatt— sobre las pretensiones de condena y su naturaleza jurídica. En segundo lugar, se revisa el marco normativo aplicable, en especial el artículo 30 de la Ley N° 20.600, a la doctrina nacional y posteriormente, se analizan decisiones jurisprudenciales relevantes con el fin de identificar las distintas —y asistemáticas— formas en que los Tribunales Ambientales han entendido la naturaleza y los efectos de sus fallos. Todo esto para caracterizar los poderes del juez en materia ambiental. En la tercera parte, se revisa la discusión clásica sobre

las acciones de nulidad como de plena jurisdicción o de exceso de poder, reconstruyendo la posición doctrinal predominante en Chile y su relación con el contencioso ambiental, para ver si —en caso de existir como fenómeno— estas se explican como el resultado de una tutela satisfactiva de un interés individual o no. Finalmente, se propone que las denominadas sentencias marco deben entenderse como derivaciones de la acción de nulidad y no como expresiones de plena jurisdicción al no generar derechos subjetivos para el particular.

I. Caracterización de las sentencias marco

Dado que se pretende contrastar la actividad de los tribunales con la noción de sentencia marco, es importante presentar una definición y caracterización de esta. Dicho concepto fue atraído a nosotros desde el Derecho alemán por Alejandro Huergo (2000, p. 244), e intenta explicar un específico tipo de sentencia condenatoria. Indica que las sentencias marco serían, pues, aquellas sentencias condenatorias en las cuales a la Administración no se le obliga a realizar una forma concreta de satisfacción del interés del particular que vio acogida su pretensión (por ejemplo, la dictación de una Resolución de Calificación Ambiental favorable), sino que otras donde se establecen pautas para que la autoridad pueda satisfacer el interés de la parte vencedora, como la sustanciación de un procedimiento con determinadas pautas o instrucciones (Huergo, 2000, p. 284).

II. Régimen jurídico

1. El problema de su escaso tratamiento regulatorio

Como la mayoría de los problemas complejos en nuestro ordenamiento jurídico, este asunto se suscita, en primer lugar, por una escasa densidad normativa. En efecto, nuestra Ley Nº 20.600 de Tribunales Ambientales en su artículo 30 señala el ámbito de las sentencias de nulidad, e indica que estas pueden confirmar u ordenar la anulación o modificación de un acto administrativo, siempre salvaguardando el no reemplazar el contenido discrecional del mismo. Conforme se verá, es la posibilidad de modificar el acto administrativo la que abre la mayoría de las discusiones.

2. Discusión doctrinaria

Como se adelantó, nuestra doctrina ha problematizado los efectos y alcances de las sentencias contencioso-administrativas de los Tribunales Ambientales, siendo el principal ámbito discutido los poderes del juez al momento de impartir órdenes a la Autoridad. En este sentido, en el presente apartado se mostrará esta forma de razonamiento, sin perjuicio de lo cual, esta discusión parece insuficiente para abordar adecuadamente el problema.

De esta forma, para enfrentar adecuadamente el problema, se comenzará refiriendo a la noción de sentencia marco que se pretende contrastar con las sentencias dictadas por nuestros Tribunales Ambientales, para posteriormente revisar lo que nuestra doctrina procesal ambiental ha señalado sobre los poderes del juez en la materia.

a) Sentencias anulatorias

Sobre las sentencias anulatorias se ha dicho, de forma general, que son aquellas que contienen una declaración de nulidad de derecho público con efectos retroactivos, y *erga omnes* (Valdivia, 2015, pp. 259–264; Rufatt, 2022, p. 73; Bordalí y Hunter, 2020, pp. 113–117) en este sentido la sentencia anulatoria tendría un carácter declarativo (Méndez, 2017, p. 184). Las discusiones parten de esta matriz de pensamiento, conforme a la cual la sentencia de los tribunales, en principio, tiene estas características. A partir de ella, el debate se centra en los órdenes de retrotramiento, formas parciales de nulidad y especialmente en los casos de “modificación” de lo resuelto.

b) Sentencias modificatorias

Respecto de lo “modificadorio”, encontramos controversias doctrinales en las que podría caber el concepto de sentencia marco. Así, para Pablo Méndez las sentencias modificatorias tendrían la naturaleza jurídica de condena al establecer una obligación de comportamiento respecto de la autoridad administrativa (Méndez, 2017, p. 184). Al contrario, para Andrés Bordalí e Iván Hunter¹ dada la naturaleza anulatoria —que implica retirar al acto nulo del ordenamiento jurídico—, la sentencia nunca puede constituirse en obligaciones de hacer, sin perjuicio que se puedan establecer directrices a la Administración respecto de los elementos discrecionales y se puedan reemplazar los elementos reglados (Bordalí y Hunter, 2020, p. 116).

Cristián Peña y Lillo por su parte, plantea que la nulidad implica la posibilidad de anular directamente o de ordenar a la Administración la modificación del acto siguiendo determinadas directrices (Peña y Lillo, 2021, p. 362). De ello se sigue que para el autor, la sentencia retira al acto administrativo del ordenamiento jurídico y —adicionalmente— puede disponer de determinadas directrices a la autoridad para la dictación de un acto de reemplazo. Cabe adelantar que ésta es la tesis que se respaldará en este trabajo. En semejante sentido José Miguel Valdivia plantea que si bien la anulación sería una nulidad de derecho público, el contencioso sería de plena jurisdicción al poder dejar sin

¹ Quien, como se verá más adelante, ha sofisticado sus nociones sobre la nulidad ambiental.

efecto mediante la nulidad parcial sólo una parte del acto administrativo, (como sería el caso de una parte de una Resolución de Calificación Ambiental), para luego circunscribir el poder modificadorio en la posibilidad de dar órdenes a la Administración sobre cómo debe modificar el acto administrativo (Valdivia, 2015, pp. 267–271).

Cristofer Rufatt aporta variados elementos interesantes a considerar. Por una parte, se aleja de la definición mayoritaria conforme a la cual el contencioso administrativo ambiental es de naturaleza esencialmente anulatoria (Rufatt, 2022, pp. 77–78). Indica que la orden de modificación del acto administrativo se expresa mediante una obligación de retrotraer el procedimiento para dictar un nuevo acto administrativo, e identifica y sostiene que el tribunal puede determinar algunos elementos de forma o fondo que condicionen la decisión (Rufatt, 2022, pp. 73–75).

De este modo, podemos percibir con claridad que existe un disenso sobre el sentido y alcance de los poderes de la judicatura ambiental al momento de dictar sus sentencias, así como que la tesis de las sentencias-marco es sistemáticamente consistente con la mayoría de los autores, salvo Bordalí y Hunter, puesto que no existirían pretensiones de condena en un contencioso administrativo según su tesis.²

III. Análisis de jurisprudencia

Habiendo revisado la normativa y las controversias doctrinales en torno a su aplicación, se procederá a analizar la disímil forma en que nuestra judicatura se ha referido a este problema. Así, en lo que refiere a la caracterización de los efectos de las sentencias definitivas que permite distinguirlas entre las simplemente declarativas o las de condena, se han identificado a lo menos los siguientes cinco casos en los cuales se ha discutido la forma de producción de efectos de estas, pudiendo observarse un criterio distinto en cada una de ellas.³ De esta manera, se expondrán detalles estrictamente procesales de cada uno de los casos, siendo su contexto socioambiental y sustantivo meramente enunciado. No deja de ser llamativo que la mayoría de las expresiones jurisprudenciales del problema se hayan suscitado en causas de reclamación contra la Superintendencia del Medio Ambiente.

² Sin perjuicio que el profesor Hunter, en un informe en derecho elaborado a propósito del caso Dominga, ingresado en la causa rol R-95-2023 del Primer Tribunal Ambiental, a fojas 6413 y ss., ha recepcionado la tesis de Huergo (Hunter, 2025).

³ El criterio de selección pretendió esbozar la amplitud de criterios para abordar el problema, evitando reiteraciones innecesarias.

1. Dominga

Respecto del caso Dominga, se trata de un conflicto asociado a la calificación ambiental de un proyecto minero-portuario en un espacio geográfico con altos niveles de biodiversidad. Dicho conflicto se ha extendido por más de diez años, dictándose tres sentencias por parte del Primer Tribunal Ambiental (dos tramitadas bajo el rol R-1-2017, y la tercera, que es relevante para este caso, bajo el rol R-95-2023); tres resoluciones de rechazo por el Comité de Ministros, la última de las cuales fue posterior a la sentencia rol R-1-2017 y que motivó la solicitud de cumplimiento incidental por el titular, una sentencia de la Corte Suprema sobre el fondo (que produjo el reenvío al interior de la causa rol R-1-2017) y dos inadmisibilidades de ésta por estimar que lo discutido no versaba sobre el fondo del asunto.

Además, en el marco de la sentencia rol R-95-2023 se dictó una resolución de cumplimiento incidental que originó tanto una apelación ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta (rol 2-2025), como una contienda de competencia ante el Tribunal Constitucional (rol N° 16.328-2025) promovida por el Servicio de Evaluación Ambiental respecto de la competencia del Tribunal Ambiental para ordenar el cumplimiento incidental.

Asimismo, contra la última de las resoluciones del Comité de Ministros se interpusieron ante el Segundo Tribunal Ambiental (subrogando legalmente al Primer Tribunal Ambiental) cuatro reclamaciones que están siendo conocidas, acumuladas en autos rol R-510-2025. En lo que resulta relevante para este trabajo, se revisará la discusión sobre la cosa juzgada contenida en la sentencia definitiva rol R-95-2023 del Primer Tribunal Ambiental, junto con su parte resolutive; luego, se analizará la sentencia interlocutoria de cumplimiento incidental. Posteriormente, se revisarán las sentencias del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema.

a) Sentencias del Primer Tribunal Ambiental (Causa rol R-95-2023)

Se analizará a continuación la sentencia definitiva de fojas 5607 y siguientes, del Primer Tribunal Ambiental (2024, R-95-2023). Dentro de las cuestiones discutidas en la parte considerativa se abordaron expresamente los efectos de la cosa juzgada en el marco del contencioso administrativo ambiental, concluyendo que el control realizado por la judicatura ambiental es intenso, pese a no poder dictar el Tribunal el acto administrativo por sí mismo, siendo en todo caso la parte considerativa obligatoria para la Administración quien deberá ajustarse a ella (1TA, 2024, Rol R-95-2023, cons. 21). En su parte resolutive determinó la ilegalidad de la decisión del Comité de Ministros por cuestiones sustantivas que no serán abordadas en el

trabajo. Basta con decir que se anuló la resolución, ordenándose, además, la dictación de un nuevo acto administrativo que resuelva los recursos administrativos ajustándose a la parte considerativa de la sentencia en un plazo perentorio.

Con posterioridad, y tras el incumplimiento del plazo ordenado por el tribunal, el reclamante vencedor solicitó cumplimiento incidental. Tras la solicitud, el Comité de Ministros sesionó nuevamente, realizando una calificación ambiental desfavorable para el proyecto sobre la base de otros asuntos contenidos en las reclamaciones administrativas; presentándose con ello una excepción de cumplimiento.

La excepción de cumplimiento incidental fue resuelta y acogida a fojas 7569. Dicha resolución, señala que la naturaleza de las sentencias contencioso administrativo ambientales puede ser puramente anulatoria o modificatoria, luego si la sentencia es modificatoria puede hacer variar directamente la resolución con la única limitante de no poder determinar su contenido discrecional (1TA, 2025, Rol R-95-2023, cons. 13).

Dispone la resolución que la Administración tendría vedado referirse a ilegalidades que —siendo objeto de las reclamaciones administrativas— no hubieran sido controladas por el Tribunal (cons. 68–69). Llega incluso a sostener que la Administración estará obligada a rechazar las reclamaciones administrativas presentadas y, en definitiva, realizar una calificación ambiental favorable (cons. 72). De este modo, parece ser que para el Tribunal Ambiental de Antofagasta la obligación de modificar implica no solo el retrotramiento del procedimiento conforme a lo ordenado, sino que en el procedimiento retrotraído sólo se pueden conocer los asuntos ordenados por el Tribunal.⁴

b) Sentencia del Tribunal Constitucional (2025, Rol 16.328-2025)

La sentencia de cumplimiento incidental originó una contienda de competencias impetrada por el Servicio de Evaluación Ambiental en contra del Primer Tribunal Ambiental, ante el Tribunal Constitucional. Dicha Magistratura rechazó la contienda de competencia. Señala el Tribunal, que los Tribunales Ambientales estarían facultados para dictar sentencias marco (TC, 2025, Rol 16.328-2025, cons. 32), estas sentencias marco no pueden modificar el contenido del acto, pero pueden ordenar la modificación del mismo (cons. 31). Luego la Excelentísima Magistratura establece que los Tribunales Ambientales

⁴ Cabe indicar que, de forma posterior al envío y revisión de este artículo, este proceso incidental fue anulado por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Antofagasta en autos rol 2-2025 quedando pendientes a la fecha dos recursos de queja y dos de casación contra dicha resolución (CA de Antofagasta, 2026, Rol 2-2025).

tienen naturalmente la competencia de hacer ejecutar lo resuelto en las sentencias de este tipo (cons. 40).

Tras resolver el corazón del asunto controvertido, el Tribunal Constitucional desarrolla, sin resolver, los siguientes problemas que son relevantes para el trabajo. Primero, si el Tribunal tenía o no competencia para anular en el cumplimiento incidental la nueva resolución del Comité de Ministros y si aquello es un asunto de legalidad (cons. 45). Segundo —y más importante—, el Tribunal reconoce que hay un problema no resuelto entre la impugnabilidad sobreviniente de los actos producto de una orden de modificar (retrotracción) y la legalidad objetiva del acto (cons. 51). De esta forma la sentencia del Tribunal Constitucional valida expresamente la existencia de sentencias marco en nuestro ordenamiento, y señala que éstas son susceptibles de ejecución.

c) Sentencia de la Corte Suprema (2025, Rol 61.461-2024)

La Corte Suprema, en sentencia de fecha 16 de septiembre de 2025, en autos Rol 61.461-2024, si bien no se pronuncia sobre el fondo del asunto, reitera una asentada doctrina conforme a la cual las sentencias que retrotraen, al no redundar en un acto administrativo terminal, no serían sentencias definitivas (Millar, 2022, p. 129).

Esta tesis de la Corte Suprema en el caso explicado supone una toma de postura al afirmar que, como efecto del retrotramiento, las partes interesadas en perseguir la nulidad del acto administrativo podrán perseguir la referida anulación en cuanto se dicte el acto de reemplazo mediante un nuevo contencioso administrativo (CS, 2025, Rol 61.461-2024, cons. 7).

2. Los Maquis

El caso de la Central Los Maquis ha generado una gran conflictividad ambiental. Fue conocido por el Tercer Tribunal Ambiental en causa rol R-44-2020, y trata de una Central Hidroeléctrica ubicada en las proximidades de una cascada de gran valor turístico. En lo que resulta relevante a nuestros efectos, en dicho caso se discutía sobre el archivo de denuncias de los reclamantes y la subsecuente decisión de no llevar a cabo un procedimiento administrativo. La sentencia fue dictada con fecha 8 de octubre de 2021, a fojas 1840 y siguientes, acogiendo la pretensión de los reclamantes, constatando un vicio de motivación que anularía el acto administrativo. Así se dispuso que la Superintendencia debía dictar un nuevo acto administrativo conforme a Derecho (3TA, 2021, Rol R-44-2020).

Con fecha 2 de marzo de 2022, a fojas 1888 y siguientes, la reclamante indica que a la fecha no se habría dado cumplimiento a la sentencia al no haberse dictado un nuevo acto administrativo de reemplazo, y solicitando por ello un procedimiento de cumplimiento incidental.

Luego con fecha 8 de marzo de 2022 y a fojas 2081 y siguientes el Tercer Tribunal Ambiental resolvió que no ha lugar la solicitud de cumplimiento incidental debido a que: en primer lugar, las sentencias contencioso administrativas conocidas por los Tribunales Ambientales serían de naturaleza anulatoria, teniendo efectos *erga omnes* desde la dictación de la sentencia, tras lo cual, el acto administrativo es retirado del ordenamiento jurídico; y en segundo, se identifica que pese a no dictar un acto de instrucción de un procedimiento administrativo sancionador, la Superintendencia habría instruido un procedimiento de requerimiento de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (potestad diversa a la sancionatoria), pudiendo en todo caso la solicitante reclamar ante el Tribunal Ambiental una vez dictado el acto administrativo terminal (3TA, 2022, Rol R-44-2020).

3. Matadero El Corralillo

En este caso conocido por el Tercer Tribunal Ambiental, nos situamos frente a una reclamación administrativa de un titular de proyecto contra una resolución sancionatoria. En él se constata una falta de motivación asociado a la presentación de un Programa de Cumplimiento por parte del titular. Así, con fecha 11 de abril de 2024 se dicta sentencia anulando la resolución sancionatoria y ordenando dictar una resolución de reemplazo que se pronuncie de forma motivada sobre la presentación del programa de cumplimiento (3TA, 2024, Rol R-35-2023). Con fecha 26 de diciembre de 2024 a fojas 1386 y siguientes la reclamante vencedora acusa que la Superintendencia del Medio Ambiente habría dado “cumplimiento formal” a lo ordenado por el Tribunal, dictando una nueva resolución sancionatoria, acompañando un informe en Derecho de los profesores Carolina Helffman y Nicolás Enteiche.

Luego, el 9 de enero de 2025, a fojas 1451, el Tribunal da curso a la solicitud y le da traslado a la Superintendencia, la cual con fecha 14 de enero de 2025 indica que, por una parte, las sentencias anulatorias no requerirían de ejecución al operar *erga omnes*, y por otro se habría dado cumplimiento a la sentencia al dictar una nueva resolución fundada.

Con fecha 23 de enero de 2025, el Tercer Tribunal Ambiental rechaza la solicitud de cumplimiento incidental al entender que la sentencia de nulidad

produce sus efectos desde su dictación en idénticos términos que en el caso “Los Maquis” (3TA, 2025, Rol R-35-2023). Luego, la reclamante repuso con apelación en subsidio con fecha 31 de enero de 2025. El Tribunal Ambiental con fecha 24 de febrero de 2025, a fojas 1522, resuelve que ha lugar la reposición cambiando su criterio, indicando que en casos semejantes se habrían discutido resueltos puramente anulatorios, mientras que en el presente caso existiría una orden de contenido “modificatorio” a la Superintendencia que sería susceptible de ser cumplida o exigida (3TA, 2025b, Rol R-35-2023).

Con posterioridad, el 28 de febrero de 2025 —a fojas 1526— la Superintendencia interpone una excepción de pago, indicando que se dio cumplimiento al dictar un nuevo acto administrativo motivado. Tras ello el Tribunal en resolución de fecha 4 de marzo de 2025 —a fojas 1619— acoge la excepción de pago indicando que se cumplió la orden del tribunal de dictar un nuevo acto administrativo fundado (3TA, 2025c, Rol R-35-2023). Finalmente se deja cuenta que el reclamante intentó una reposición con apelación en subsidio que fue rechazada, un recurso de hecho también rechazado y una queja que corrió la misma suerte.

4. Constructora Bersa Kennedy

En este caso conocido por el Segundo Tribunal Ambiental, existió una primera sentencia definitiva, rol R N° 278-2021, en la cual se anuló la resolución sancionatoria y se ordenó la dictación de una nueva ponderación de algunas de las circunstancias del artículo 40 de la LOSMA. Tras la sustanciación del procedimiento administrativo retrotraído, el titular impugnó la nueva sentencia aduciendo un incumplimiento del fallo anterior, al haberse dictado una nueva resolución sancionatoria.

En lo que importa, el Tribunal al momento de conocer el asunto realiza dos afirmaciones importantes, la primera es que el ámbito de control sobre lo ordenado es reducido, a saber, el cumplimiento de una orden de dictar un nuevo acto administrativo motivado se satisface con la dictación de un acto administrativo que exponga las razones que lo justifican, el cual podrá no satisfacer el interés del particular (2TA, 2025, Rol R-466-2024, cons. 42). Además, añade que respecto de impugnaciones sucesivas de un mismo procedimiento administrativo, no se pueden reiterar alegaciones de ilegalidad en una y otra reclamación (cons. 48–50).

En resumen y terminando este apartado; parece ser relativamente claro que nuestra jurisprudencia ha abordado la sentencia anulatoria generalmente como una de carácter declarativo, pudiendo soportar el concepto de *sentencia marco* aquellas que refieren a órdenes de modificar actos administrativos.

IV. La naturaleza jurídica de las sentencias de nulidad

Habiendo aclarado la discusión y la praxis jurisprudencial, corresponde exponer que el problema asociado a la acogida de las sentencias marco parece tener menos que ver con los poderes del juez que con la naturaleza jurídica de las sentencias que emanan de nuestros tribunales ambientales, para luego revisar la consistencia conceptual de las sentencias marco con nuestro sistema jurídico nacional. Para enfrentar este problema se retornará a la discusión clásica sobre las acciones de nulidad y de plena jurisdicción, con el fin de reafirmar que el problema del contencioso no son los poderes del juez sino que la naturaleza del contencioso.

1. Discusión clásica: plena jurisdicción o exceso de poder

La discusión sobre las acciones de nulidad como acción de plena jurisdicción y exceso de poder tiene raigambre en la cultura jurídica francesa. Esta discusión ha sido internalizada por el profesor Pedro Pierry (1980, pp. 252–254) en la década del '80 donde todavía no existía un contencioso administrativo propiamente tal. Más recientemente esta discusión ha sido abordada por autores como Ferrada Bórquez y Harris Moya.

Así, para Ferrada la acción o recurso de exceso de poder o de legalidad o nulidad, persigue exclusivamente la nulidad del acto, opera con efecto *erga omnes* y no puede declarar derechos de carácter subjetivo. Al contrario, el de plena jurisdicción tiene por objeto el reconocimiento de un derecho para un particular a consecuencia de un acto nulo, con amplios poderes del juez para su remedio, pero con efectos siempre relativos (2020, pp. 135–136).

Ahora bien, para Harris Moya (explicando a León Duguit), lo que definiría la categoría de las acciones de nulidad no estaría mediado tanto por los poderes del juez (plenos o de nulidad), sino por la naturaleza objetiva o subjetiva del conflicto. Así, el conflicto objetivo sería una cuestión de legalidad, es decir, de naturaleza permanente al posicionarse el acto administrativo respecto del ordenamiento jurídico; y el conflicto subjetivo sería una posición relativa entre el sujeto -el daño- y el acto. Por esa razón es que los efectos de la sentencia serían también de carácter relativo (2020, p. 184).

En cualquiera de los casos, al menos en lo que a nuestra doctrina respecta, la categoría se ha empleado para diferenciar las pretensiones de carácter puramente anulatorio —a saber, el contraste del acto con el ordenamiento jurídico— de aquellas con un carácter patrimonial; siendo por lo demás la acción “por exceso de poder” en nuestro medio, conocida como nulidad a secas, distinguiéndose de la de “plena jurisdicción” (Cordero Quinzacara,

2023, p. 1164; Bermúdez, 2022, pp. 537–543; Cordero Vega, 2015, pp. 618–619).

En este sentido, tal como advertía tempranamente Pierry, más allá de la configuración de los poderes del juez, lo relevante es si lo tutelado es un derecho de carácter subjetivo o la estabilidad objetiva del ordenamiento (Pierry, 1980, pp. 252–261).

2. Elementos de la acción de nulidad

Para abordar adecuadamente el problema de los efectos y características de la nulidad (como acción por exceso de poder), es de toda relevancia exponer la tesis de Fiamma y Soto Kloss, así como su superación conceptual. Ambos autores incurren en una identificación conceptual entre los efectos de la nulidad y algunos elementos de la procesabilidad de la acción.

Así, para Fiamma existiría un derecho público subjetivo a vivir bajo el imperio de la Ley (1991, p. 94). A consecuencia de ello, la lesión del ordenamiento jurídico genera una acción popular para exigir la vigencia del Estado de Derecho (Fiamma, 1991, p. 95). Por su parte, tanto para Fiamma como para Soto Kloss la nulidad sería imprescriptible, retroactiva, de pleno derecho, insubsanable y con efectos *erga omnes* (Fiamma, 1991, p. 97; Soto Kloss, 1991, pp. 423–426).

Luego de poco más de tres décadas de formuladas esas ideas, el avance doctrinal, jurisprudencial y dogmático ha dejado poco de la teoría de la Nulidad de Derecho Público, cuestión que ha sido advertida por el profesor Bermúdez en el sentido que esta no es de carácter popular, requiere de una declaración judicial y se puede convalidar, quedando de ella sólo sus efectos *erga omnes*, de retroactividad y su imprescriptibilidad (Bermúdez, 2010, pp. 103–123).

A ello hay que añadir que la imprescriptibilidad tampoco ha sido considerada como un elemento esencial de la nulidad de Derecho público, debido a que se entiende que las acciones de nulidad cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales Especiales (como los Tribunales Ambientales) son una forma de expresión de la Nulidad de Derecho Público (Cordero Quinzacara, 2023, pp. 1171–1172). Luego, si el ordenamiento admite nulidades especiales sujetas a caducidad —en materia ambiental, de 30 o 15 días contados desde la notificación de la resolución impugnada—, difícilmente puede afirmarse que la imprescriptibilidad constituya un elemento esencial de la nulidad de Derecho Público.

De ello fluye que por naturaleza la nulidad, en cuanto acción por exceso de poder, tenga como elementos esenciales los efectos *erga omnes*⁵ y la retroactividad, al ser el resultado del contraste objetivo entre el acto administrativo y la legalidad. La acción de plena jurisdicción, al contrario, realiza un contraste subjetivo, razón por la cual sus efectos son relativos y propiamente constitutivos o de condena.

3. Sobre la naturaleza jurídica de la acción de nulidad ambiental

Antes de revisar si las sentencias marco, como pretensiones de condena, tienen espacio dentro de la acción de nulidad, tenemos que hacernos cargo en cómo la nulidad administrativa se configura procesalmente. Ello puesto que, pese a ser en principio un contencioso anulatorio que exige un contraste entre la legalidad objetiva y el acto administrativo, este control -como se vio en el acápite anterior- no es ilimitado, toda vez que se encuentra procesalmente circunscrito por requisitos que condicionan lo que el Tribunal puede conocer y declarar.

En primer lugar, cabe señalar que en Chile los contenciosos administrativos exigen exhibir algún interés o grado de conexión con el acto administrativo impugnado. No existe el derecho a vivir bajo el imperio de la ley, del cual se derive una acción popular como propuso Fiamma. Así, nuestro ordenamiento jurídico ha dispuesto de normas de legitimación para interponer la acción de nulidad, entendiendo la legitimación como un requisito formal para poner en movimiento la actividad jurisdiccional. En este sentido, la legitimación es un aspecto distinto al fondo del asunto, pero es un elemento necesario para que el Tribunal lo resuelva (Bordalí, 2019, pp. 3–9). Así, la posición de quien interpone la acción de nulidad respecto del ordenamiento jurídico —sea como titular de un derecho o poseedor de un interés— solo condiciona, en principio, si el Tribunal se pronunciará o no sobre el fondo del asunto (Bordalí, 2019, pp. 3–9; Ferrada, 2020, pp. 155–165).

En este sentido, la necesidad de un requisito procedimental de interés para perseguir la nulidad de un acto administrativo, no transforma a una acción de nulidad en una de plena jurisdicción; lo que produciría el cambio sería que lo pedido y resuelto por el tribunal fuera un derecho de carácter subjetivo para el reclamante.

Sobre esto, Romero desde el Derecho Procesal ha señalado que el objeto del contencioso anulatorio es el retiro -u orden de modificación- del acto administrativo del ordenamiento jurídico; mientras que la acción de plena

⁵ Es importante tener en consideración que para una parte de la doctrina contemporánea la nulidad declarada judicialmente sería constitutiva. Ello implica que ejercería sus efectos sólo desde la sentencia judicial. Véase Huepe et al. (2019, pp. 97–108).

jurisdicción es la satisfacción de otra clase de derechos (Romero, 2024, p. 31). En contra de esta tesis, Rufatt en un trabajo reciente, recepcionando la tesis de Huergo, señala que el objeto del litigio estaría fijado por la protección de una posición jurídico-subjetiva, así comprende que el litigio no sería de carácter puramente objetivo (Rufatt, 2025, p. 166).

Nos parece más adecuada la tesis de Ferrada (2020) y de Romero (2024), de forma tal que cuestiones como el agotamiento de la vía administrativa, o la necesidad de configurar la nulidad mediante un interés, no altera la naturaleza del contencioso como uno de exceso de poder —y no de plena jurisdicción—. En efecto, la posición jurídico subjetiva del administrado le habilita a interponer una acción contencioso administrativa, pero no hace variar la naturaleza del control.

Tampoco parece que altere esta naturaleza jurídica la posibilidad de dictar una nulidad parcial en función de los vicios que fueron objeto del control judicial. Lo que debe analizarse ahora, es si la posibilidad de modificar —u ordenar modificar— el acto administrativo constituye una mera extirpación de un acto administrativo ilegal del ordenamiento, o si constituye además la generación de algún derecho subjetivo para el titular.

Volviendo a la doctrina procesal ambiental, podemos observar que nos enfrentamos a una controversia aparente entre quienes plantean que el contencioso ambiental tendría pretensiones de condena, propias de un contencioso de plena jurisdicción, y que fundamentan dicha conclusión desde la perspectiva de los poderes del juez, más que desde la cuestión de su caracterización. Así, para Valdivia la naturaleza de plena jurisdicción se construiría por existencia de poderes amplios en el contencioso administrativo ambiental (la potestad modificatoria), y se justificaría no en la mera tutela de intereses individuales, sino más bien en la corrección del procedimiento para arribar al interés general (Valdivia, 2015, p. 268).

En semejante sentido Rufatt señala que el contencioso no sería plenamente anulatorio, precisamente porque el sentenciador ambiental tendría competencia para controlar la forma en que se arriba al fin público (2022, pp. 77–78). Ahora bien, el mismo autor en un texto posterior plantea de forma específica que las pretensiones anulatorias en nuestro contencioso administrativo deben entenderse como una forma de tutela de posiciones jurídico subjetivas (Rufatt, 2025, p. 166). Como resulta evidente, compartimos su conclusión respecto de la naturaleza del problema; es decir, el foco está en determinar si la tutela es subjetiva u objetiva. No obstante, discrepamos de los resultados a los que arriba.

Hunter por otro lado, sostiene que el contencioso sería una forma de nulidad de Derecho público (acción por exceso de poder), puesto que el objeto y pretensión de estas acciones siempre sería el contraste del acto con la legalidad objetiva, teniendo como resultado la nulidad del acto o la ordenación de su modificación, la cual, pese a ser diversa a la anulación, persigue un mismo fin (Hunter, 2023, pp. 160–161).

Para nosotros entonces, una correcta interpretación del problema nos lleva a concluir que el contencioso administrativo ambiental, en su variante de Reclamación, es una acción de exceso de poder (o nulidad propiamente tal) porque su objeto constituye la revisión de la legalidad objetiva y no la declaración de un derecho de carácter patrimonial u otro; y que desde luego, la existencia de poderes diversos a la anulación (la modificación) no cambia la naturaleza de la acción, sino que meramente le entrega poderes al Tribunal para resolver sobre la legalidad del acto administrativo en las reclamaciones sometidas a su conocimiento.

4. Compatibilidad de las sentencias marco con el contencioso administrativo ambiental

En este punto del trabajo, parece evidente que no habría inconveniente en aceptar que en nuestra realidad jurídica existen, de hecho, sentencias marco que entregan directrices a la autoridad pública, o bien retrotraen y ordenan la dictación de un acto conforme a derecho (Rufatt, 2022, pp. 73–78).⁶ El problema subsiste, no obstante, en la interacción entre la potestad contenida en el procedimiento y la forma en que se ejerce el control público, así como en la caracterización de las sentencias marco como resultado de una pretensión de condena.

Huergo (2000, pp. 25–28) —y Rufatt en nuestro medio (2025, pp. 172–174)— caracterizan las pretensiones de condena de la siguiente manera: primero, indican correctamente que la pretensión es la petición de quien acciona, para luego identificar que son pretensiones de condena aquellas orientadas a la satisfacción de un interés del administrado de carácter distinto a la mera nulidad.

Para Huergo existiría una homologación entre pretensión, interés y objeto del proceso, de forma tal que el contencioso administrativo tendría como función la satisfacción del interés del accionante (2000, pp. 33–35). Así, en el contencioso que originaría la “sentencia marco” se entrañaría una pretensión del demandante en la cual se afirma que existe una obligación de la

⁶ En este apartado Rufatt expresa correctamente cual es el régimen de poderes del juez ambiental.

Administración que el sentenciador reconoce, pero entregando a la Autoridad cierto margen de actuación (Huergo, 2000, pp. 283–284).

De esta forma, el contencioso sería de plena jurisdicción o subjetivo (Huergo, 2000, p. 25), siendo lo discutido la afirmación de que la autoridad tiene algún deber prestacional frente al Administrado. Esta parte de la tesis, sin embargo, no parece tener una especial acogida en nuestro ordenamiento por las siguientes razones a las que adhiero. Lo anterior, puesto que, como se ha sostenido, en nuestro contencioso administrativo el rol del “interés” no consiste en la generación de un derecho sustantivo para el particular, sino más bien en una forma de obtener legitimación; a saber, un derecho procesal para impugnar el acto administrativo (Ferrada, 2020, pp. 155–165).

De ello se sigue, como consecuencia, otra cosa que ha sido sostenida por nuestra doctrina: que la pretensión es, en el contencioso anulatorio, la nulidad (Hunter, 2023, pp. 149–150). Al buscar la acción, la corrección del procedimiento o la extirpación del acto nulo, y no la satisfacción del interés del reclamante, porque el interés opera como presupuesto procesal para impetrar una acción cuyo contenido siempre es una pretensión de exceso de poder. Luego, que la forma de satisfacción revisada por el Tribunal sea un remedio de nulidad distinto, no altera la naturaleza de la pretensión ni del contencioso.

Ahora bien, este trabajo no estaría completo sin hacer, al menos, una referencia a la relación existente entre los requisitos de procesabilidad de las acciones contencioso administrativas ambientales, y los problemas sistemáticos que generan la retrotracción de un acto administrativo en un proceso contencioso, cuyas reglas de legitimación se estructuran en función de distintas categorías de sujetos interesados en tipos de nulidad administrativa.

Por ejemplo, los artículos 17 y 18 de la Ley N° 20.600 contienen una serie de requisitos procedimentales que limitan el ámbito de conocimiento del Tribunal Ambiental. Para explicar la forma de configuración de estas limitantes, se pondrá como ejemplo el contencioso administrativo asociado a la revisión de legalidad de una Resolución de Calificación Ambiental. Una dice relación con aquel sujeto que sufra un perjuicio en su esfera de intereses ocasionado por una Resolución de Calificación Ambiental desfavorable; otra respecto del observante ciudadano que estimara que sus observaciones no fueron debidamente consideradas y cuya no consideración implique, además, un vicio sustantivo de ilegalidad; y otra vía de impugnación más genérica y residual consistente en la invalidación

ambiental.⁷ En todos los casos se requiere el agotamiento de una vía administrativa. Al respecto, son discutidos aspectos que no voy a desarrollar en el presente trabajo por excederlo, como la relación entre la invalidación y los recursos administrativos en materia ambiental (Hunter, 2023, pp. 359, 367), o la discutible teoría de la desviación procesal.⁸

En cualquiera de los casos, hay que señalar que el agotamiento de la vía administrativa y la exigencia de algún vínculo subjetivo con el expediente (como observante, como titular o como solicitante de invalidación) no es nada distinto a lo que Ferrada denomina posición jurídica legitimante (2020, pp. 155–157). Lo que sí termina por ocurrir es que, desde un punto de vista material, el ámbito de control puede no abarcar la totalidad del acto administrativo, sino únicamente una fracción de este. Ello tiene como consecuencia que la sola molestia o afectación de un interés particular no basta para anular el acto, sino más bien sólo para impetrar la acción.

Así, si bien el objeto del litigio es una pretensión de carácter anulatoria, esta pretensión se encuentra formalmente determinada por los argumentos vertidos en el libelo. Naturalmente, entonces, en un contencioso determinado en el que, por ejemplo, se conozca una reclamación del titular por las condiciones o exigencias de una Resolución de Calificación Ambiental y se ordene una retrotracción respecto de dicho vicio constatado, no obsta a que materialmente el acto administrativo pueda tener un vicio distinto no conocido por el Tribunal.

De esta forma, si bien la parte considerativa puede configurar un marco de actuación ejecutable para la Autoridad, ello en principio no obsta a la presentación de nuevas acciones de nulidad respecto de los vicios del procedimiento no conocidos en juicio. Ello, salvo que se produzca la preclusión de otras acciones. Así, una sentencia marco determina, valga la redundancia, un marco de actuación para la Autoridad Administrativa, pero no hay razones sistemáticas para limitar un nuevo y ulterior control de legalidad por aquello que no conformó el marco.⁹

⁷ Cuyo plazo en la vía administrativa y norma de clausura son de aplicación discutida.

⁸ A favor de la teoría —junto con su concreta y mayoritaria aplicación en la judicatura ambiental— véase Hunter (2023, pp. 507–538); posiciones en contra de esta teoría las encontramos en el derecho administrativo general, en Cordero Quinzacara (2023, p. 179). Para objeciones propiamente ambientales véase a Gabler (2024).

⁹ Se puede cuestionar que este tipo de control favorece a la Administración, desnaturaliza quien podrá de manera sobreviniente mejorar su posición, cuestión que lesionaría el genuino interés del actor impugnante. Sobre este particular sólo hay que señalar que, si bien es una crítica

Conclusiones

Al finalizar este trabajo, es posible llegar a las siguientes conclusiones en torno a la naturaleza jurídica de las sentencias de nuestros tribunales contencioso-administrativos ambientales:

Primero, se ha podido reconocer y validar la existencia jurídica de las resoluciones judiciales denominadas “sentencias marco”, que consisten en fijar límites y directrices para la actuación futura de la Administración, garantizando el respeto de la legalidad ambiental y la coherencia del sistema de control, sin sustituir la función decisoria propia del procedimiento administrativo ambiental. Lo anterior constituye una práctica judicial y forma parte de nuestra realidad jurídica.

Segundo, la existencia de “sentencias marco” en nuestra realidad jurídica hace necesario atender a su naturaleza jurídica, concluyéndose que, si bien este tipo de resoluciones existe, ellas no derivan de “pretensiones de condena”.

Tercero, la relación entre formas cualificadas de legitimación y la institución de la retroacción no desnaturalizan al contencioso de nulidad. De esta manera, la posición jurídica subjetiva se tutela con la habilitación para impetrar la acción de nulidad, mas no hace variar la naturaleza del control contencioso administrativo.

Por último, las denominadas sentencias marco deben entenderse como expresiones de la función de control judicial -de legalidad objetiva- en el marco del procedimiento administrativo, y no como pronunciamientos de plena jurisdicción o de condena, en el sentido de garantizar un derecho subjetivo al administrado.

válida, lo es desde una noción subjetiva del control público. Noción que, como se ha expresado a lo largo del texto, este autor no comparte.

Bibliografía

a) Doctrina

- Bermúdez Soto, J. (2010). Estado actual del control de legalidad de los actos administrativos: ¿Qué queda de la nulidad de derecho público? *Revista de Derecho (Valdivia)*, 23(1), 103–123. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502010000100005>
- Bermúdez Soto, J. (2022). *Derecho administrativo general* (3.ª ed.). Thomson Reuters.
- Bordalí Salamanca, A. (2019). El acceso a los tribunales ambientales. En J. C. Ferrada Bórquez, A. Bordalí Salamanca y M. Prieto Pradenas (Coords.), *La justicia ambiental ante la jurisprudencia: Actas de las II Jornadas de Justicia Ambiental* (pp. 3–31). DER Ediciones.
- Bordalí Salamanca, A., y Hunter Ampuero, I. (2020). *Contencioso administrativo ambiental* (2.ª ed.). Librotecnia.
- Cordero Quinzacara, E. (2023). *Curso de derecho administrativo*. Libromar.
- Cordero Vega, L. (2015). *Lecciones de derecho administrativo* (2.ª ed.). Thomson Reuters.
- Ferrada Bórquez, J. C. (2020). *Justicia administrativa*. DER Ediciones.
- Fiamma Olivares, G. (1991). Acción constitucional de nulidad y legitimación activa objetiva. *Revista de Derecho Público*, (49), 91–98.
- Gabler, J. (2024). *La desviación procesal en el proceso administrativo ambiental*. Hammurabi.
- Harris Moya, P. (2020). ¿Qué tan plena es la acción de “plena” jurisdicción? *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (32), 181–191.
- Huepe Artigas, F., Morales Espinoza, B., y Santibáñez Yáñez, F. (2019). *Vicios del acto administrativo*. DER Ediciones.
- Huergo Lora, A. (2000). *Las pretensiones de condena en el contencioso-administrativo*. Aranzadi.
- Hunter Ampuero, I. (2023). *Tutela judicial y administrativa del medio ambiente*. DER Ediciones.
- Hunter Ampuero, I. (2025). Informe en derecho acompañado en la causa Rol R-95-2023 del Primer Tribunal Ambiental [Informe en derecho, fojas 6413 y siguientes].
- Méndez Ortiz, P. (2017). *Tribunales ambientales y contencioso administrativo*. Editorial Jurídica de Chile.
- Millar Silva, J. (2022). El recurso de casación en el fondo contra sentencias dictadas en los procedimientos contencioso-administrativos de la Ley N° 20.600. En J. C. Ferrada Bórquez (Ed.), *La justicia ambiental en la jurisprudencia: Actas de las III Jornadas de Justicia Ambiental* (pp. 105–134). DER Ediciones.

- Peña y Lillo, C. (2021). *Derecho procesal ambiental*. Thomson Reuters.
- Pierry Arrau, P. (1980). Control del acto administrativo, recursos administrativos y recurso contencioso-administrativo. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (4), 239–266.
- Romero Rodríguez, S. (2024). La tutela jurisdiccional administrativa. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (40), 21–37.
- Rufatt Nuñez, C. (2022). *Remedios judiciales en el contencioso administrativo ambiental*. Hammurabi.
- Rufatt Nuñez, C. (2025). Tutela judicial efectiva y poderes del juez en el contencioso administrativo. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 38(1), 159–178.
- Soto Kloss, E. (1991). La nulidad de derecho público referida a los actos de la Administración. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (14), 423–426.
- Valdivia Olivares, J. M. (2015). Contenidos y efectos de las sentencias de los tribunales ambientales. En J. C. Ferrada Bórquez, J. Bermúdez Soto y F. Pinilla Rodríguez (Eds.), *La nueva justicia ambiental* (pp. 253–275). Thomson Reuters.

b) Jurisprudencia

- Corte de Apelaciones de Antofagasta. (2026). Resolución en causa Rol 2-2025.
- Corte Suprema. (2025). Sentencia en causa Rol 61.461-2024, de 16 de septiembre de 2025.
- Primer Tribunal Ambiental. (2021). Sentencia en causa Rol R-1-2017, de 16 de abril de 2021.
- Primer Tribunal Ambiental. (2024). Sentencia en causa Rol R-95-2023, de 9 de diciembre de 2024.
- Primer Tribunal Ambiental. (2025). Resolución sobre cumplimiento incidental en causa Rol R-95-2023, de 17 de febrero de 2025.
- Segundo Tribunal Ambiental. (2025). Sentencia en causa Rol R-466-2024, de 13 de marzo de 2025.
- Tercer Tribunal Ambiental. (2021). Sentencia en causa Rol R-44-2020, de 8 de octubre de 2021.
- Tercer Tribunal Ambiental. (2022). Resolución sobre cumplimiento incidental en causa Rol R-44-2020, de 8 de marzo de 2022.
- Tercer Tribunal Ambiental. (2024). Sentencia en causa Rol R-35-2023, de 11 de abril de 2024.
- Tercer Tribunal Ambiental. (2025a). Resolución sobre cumplimiento incidental en causa Rol R-35-2023, de 23 de enero de 2025.

Tercer Tribunal Ambiental. (2025b). Resolución que acoge el recurso de reposición en causa Rol R-35-2023, de 24 de febrero de 2025.

Tercer Tribunal Ambiental. (2025c). Resolución que tiene por cumplida la sentencia en causa Rol R-35-2023, de 4 de marzo de 2025.

Tribunal Constitucional. (2025). Sentencia en causa Rol 16.328-2025, de 11 de junio de 2025.

c) Normativa

Ley N° 20.417, crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, 26 de enero de 2010.

Ley N° 20.600, crea los Tribunales Ambientales, 28 de junio de 2012.