

C.A. de Santiago

Santiago, veintisiete de julio de dos mil veintiséis.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que, previa acumulación, se conocen dos recursos de apelación deducidos en los autos sobre acción de impugnación Rol N° 68-2025-A del Tribunal de Contratación Pública, caratulados “Dragados Agencia Chile S.A. con Dirección de Arquitectura de la Región de Los Lagos del Ministerio de Obras Públicas”, originados en la licitación pública “Normalización Hospital Quellón”, ID N° 827-1-O125.

El primero, ingresado a esta Corte bajo el Rol N° 843-2025, fue interpuesto por la demandada —el Fisco de Chile, representado por el Consejo de Defensa del Estado— en contra de la resolución de tres de septiembre de dos mil veinticinco, que rechazó la excepción de falta de legitimación activa que aquélla había opuesto.

El segundo, ingresado bajo el Rol N° 1073-2025 y acumulado al anterior, fue deducido por la demandante, Dragados Agencia Chile S.A., en contra de la resolución de catorce de noviembre de dos mil veinticinco, que acogió la excepción de extemporaneidad de la acción y ordenó el archivo de los antecedentes.

Segundo: Que el procedimiento de contratación de autos se rige por la Ley N° 19.886 en el texto fijado por las modificaciones que le introdujo la Ley N° 21.634, conforme al cual las resoluciones objeto de estos recursos son impugnables mediante apelación ante esta Corte. Tratándose de la resolución que se pronunció sobre la legitimación activa, la apelación se concede en virtud del inciso segundo del artículo 25 ter; y respecto de la que acogió la extemporaneidad —sentencia interlocutoria que puso término al juicio—, en virtud del artículo 26 sexies, ambos del mismo cuerpo legal.

Tercero: Que, para resolver, conviene dejar asentados los siguientes hechos del proceso licitatorio, que constan de los antecedentes y que no han sido objeto de controversia:

1°) Con fecha 20 de enero de 2025 se publicaron en el portal de compras públicas las bases administrativas, las especificaciones



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: WTTXCRMVHZH

técnicas y los antecedentes complementarios de la licitación, destinada a corregir y dar término a las obras de normalización del Hospital de Quellón, cuya construcción había estado a cargo del Consorcio Constructor Hospital de Quellón S.A., del que la actora forma parte.

2°) Dentro de la etapa de consultas, la demandante formuló la pregunta N° 138, de 29 de enero de 2025, reprochando la falta de un proyecto y de antecedentes técnicos suficientes para cuantificar y valorizar las obras. La entidad licitante respondió el 3 de febrero de 2025, a través del foro inverso, sosteniendo que no se trataba de un nuevo proyecto y que los antecedentes disponibles eran suficientes, correspondiendo a los oferentes complementar su análisis con la visita a terreno.

3°) Por Resolución Exenta DA RPM N° 113, de 10 de febrero de 2025, publicada el 11 del mismo mes, se aprobó la serie de preguntas y respuestas N° 1 y la aclaración N° 1.

4°) Con fecha 10 de febrero de 2025 la actora dedujo un reclamo administrativo conforme al artículo 30 bis de la Ley N° 19.886 (INC-1050425-K4D1J5), insistiendo en la insuficiencia de los antecedentes técnicos. Dicho reclamo fue resuelto por el Ordinario N° 193, de 12 de febrero de 2025, notificado el 14 de febrero de 2025, en el que la Administración reiteró que los antecedentes eran suficientes y se negó a subsanar lo representado.

5°) La acción de impugnación fue deducida ante el Tribunal de Contratación Pública el 26 de febrero de 2025.

Cuarto: Que la apelación de la demandada (Ingreso Corte Rol N° 843-2025) impugna el rechazo de la excepción de falta de legitimación activa. Sostiene, en lo medular, que la actora carece de aptitud para accionar porque no presentó oferta en la licitación y el plazo para hacerlo se encontraba vencido; que no existe en nuestro derecho la categoría de “oferente habitual” en que se apoyó la resolución apelada; y que, en el fondo, la acción perseguiría únicamente impedir el cobro de las garantías de fiel cumplimiento del contrato que ejecutó el consorcio



que la actora integra, con graves incumplimientos, configurando un abuso del derecho.

Quinto: Que la legitimación activa que exige el inciso primero del artículo 24 ter de la Ley N° 19.886 —un “interés directo en el procedimiento administrativo, el contrato administrativo y/o la ejecución de éste que se impugna”— supone un interés real y legítimo, y no meramente aparente o formal. No basta, por tanto, la intervención instrumental en algunas actuaciones del procedimiento; se requiere un interés propio y serio, congruente con la finalidad de la acción de impugnación. En esta línea, esta Corte ha resuelto que la legitimación para deducir la acción exige “un interés actualmente comprometido” en el respectivo procedimiento de licitación, que presupone “un interés particular del afectado”, sin que baste para configurarlo una “mera eventualidad” (SCA de Santiago rol 93-2019, de 26 de junio de 2019). La doctrina destaca, del mismo modo, que la acción sólo compete a quien “tenga un interés comprometido —puntualiza la ley que éste sea actual— en el procedimiento administrativo de contratación” (Vergara, A. “Tribunal de Contratación Pública: bases institucionales, organización, competencia y procedimiento”, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 46, 2016, p. 365).

Sexto: Que el alcance de esa exigencia debe precisarse a la luz del objeto y de los principios de la ley. Conforme a su artículo 1°, la Ley N° 19.886 rige los contratos que la Administración del Estado celebra, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles y de los servicios que requiere para el desarrollo de sus funciones; y su artículo 2 bis dispone que la contratación pública “se rige por los principios de libre acceso a las licitaciones, de competencia, de publicidad y transparencia de los procedimientos, de igualdad de trato y no discriminación, de probidad y de valor por dinero”. Lo anterior es sin perjuicio de que tanto el proceso licitatorio como los actos que le anteceden y suceden se rigen, además, por otros principios, entre los que destaca el de estricta sujeción a las bases —que vincula por igual a la entidad licitante y a los



oferentes—, a los que se añaden los de juridicidad e imparcialidad de la actuación administrativa.

De ese marco se sigue que el interés actual que habilita para impugnar es el de quien, aspirando a concurrir al suministro o a la prestación de que se trata, ve impedida o menoscabada esa posibilidad por la infracción que denuncia, en contravención de tales principios. Lo que la acción cautela, en definitiva, es el acceso y la participación —en condiciones de libre concurrencia e igualdad— de quien pretende proveer al Estado; y es respecto de esa posición que ha de predicarse el interés directo que reclama el artículo 24 ter.

Séptimo: Que, a la luz de lo anterior, las actuaciones de la impugnante no traslucen ese interés. Las consultas formuladas en la etapa de preguntas y respuestas —en particular la N° 138— y el reclamo del artículo 30 bis no se enderezaron a aclarar las bases para luego ofertar, sino a obtener que el llamado quedara sin efecto. En efecto, el referido reclamo se dedujo solicitando “dejar sin efecto el presente llamado a licitación”, y la demanda persigue derechamente la declaración de ilegalidad y la revocación de todo el proceso licitatorio. A ello se suma que la actora no presentó oferta —pese a ser, por su calidad de ejecutora de la obra, quien mayor conocimiento tenía de los trabajos— ni manifestó intención de hacerlo, de modo que no se sitúa en la posición de oferente, ni de interesado en concurrir al suministro, que la acción ampara; su vínculo con el llamado no pasa de ser una eventualidad ajena al propósito de competir.

Octavo: Que, en cambio, de los antecedentes emerge con nitidez el interés que realmente anima la impugnación. La licitación ID 827-1-O125 tiene por objeto contratar la subsanación de las observaciones que la Comisión de Recepción Definitiva formuló a la obra “Normalización Hospital de Quellón”, ejecutada por el Consorcio Constructor Hospital de Quellón S.A. —integrado por la actora y Besalco S.A.—, de las cuales 174 no fueron subsanadas dentro del plazo conferido, y se financia con cargo a las garantías de fiel cumplimiento cobradas a dicho consorcio, conforme al artículo 167, inciso segundo, del Reglamento para Contratos



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: WTTXCRMYHZH

de Obras Públicas. Así, la acción no se dirige a proteger un interés en participar del concurso, sino a impedir o diferir el empleo de esas garantías para reparar defectos atribuibles al propio consorcio del que la actora forma parte, propósito que se corrobora con las dos causas civiles que, sobre la misma controversia contractual, la actora ha promovido en paralelo ante el Primer Juzgado Civil de Puerto Montt.

Noveno: Que un interés de esa índole es ajeno —y aun contrario— al que la acción de impugnación está llamada a tutelar. No se invoca aquí la posición de quien aspira a acceder a la contratación pública en condiciones de libre concurrencia e igualdad, sino la de quien se vale del arbitrio para entorpecer la contratación destinada a subsanar incumplimientos propios y eludir o postergar el cobro de las garantías. Tal ejercicio, desviado de la función que la ley reconoce a la acción, configura un abuso del derecho —entendido como un límite intrínseco al ejercicio de los derechos, que proscribe su empleo en contra de la finalidad para la cual fueron reconocidos y de las exigencias de la buena fe—, que el ordenamiento no puede amparar (Jaramillo, C., El “abuso del derecho” y su proyección en los ámbitos sustancial y procesal civil, Stgo., Ediciones Olejnik, 2019, pp. 53 y ss.). En el mismo sentido, la jurisprudencia tiene resuelto que los derechos subjetivos “tienen una finalidad y han de ejercerse de acuerdo a esos fines”, configurándose el abuso, entre otros supuestos, cuando el derecho “se le desvía de los fines de la institución o aquellos para los cuales fue conferido” (SCS rol 16.535-2015, 11 de octubre de 2016).

Décimo: Que, por último y a mayor abundamiento, tampoco obsta a lo razonado la posibilidad de reservar el examen de la legitimación para la sentencia definitiva, por estimársele vinculado al fondo del asunto. La legitimación activa constituye un presupuesto de la acción, cuya concurrencia puede y debe verificarse al resolverse la excepción opuesta, sin necesidad de diferir su decisión. Postergarla importaría, por el contrario, prolongar la tramitación de una acción desprovista de ese requisito básico, con desmedro de los principios de celeridad y de economía procedimental, consagrados en los artículos 7° y 9° de la Ley



N° 19.880 y que informan la actuación de la Administración en la contratación pública, conforme a los cuales ha de impulsarse de oficio el procedimiento, removiendo todo obstáculo a su pronta y debida decisión, y evitarse los trámites meramente dilatorios.

Undécimo: Que, por todo lo razonado, cabe concluir que la impugnante carece del interés directo y legítimo en el procedimiento impugnado que reclama el artículo 24 ter de la Ley N° 19.886, razón por la cual la resolución apelada de tres de septiembre de dos mil veinticinco será revocada y, en su lugar, se acogerá la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la demandada.

Duodécimo: Que, por su parte, la apelación de la demandante (Ingreso Corte Rol N° 1073-2025) se dirige contra la resolución que acogió la excepción de extemporaneidad. El Tribunal de Contratación Pública estimó que el plazo de diez días hábiles del artículo 24 ter de la Ley N° 19.886 debía contarse desde la publicación de las especificaciones técnicas, el 20 de enero de 2025, por entender que las respuestas posteriores y la Resolución Exenta N° 113 no agregaron modificación alguna a lo ya definido, de suerte que la demanda de 26 de febrero de 2025 resultaba tardía. La actora reprocha que con ello se desconoce el efecto interruptivo de las gestiones administrativas que dedujo antes del vencimiento del plazo.

Decimotercero: Que, atendido que, conforme a lo razonado en los considerandos quinto a undécimo, se acogerá la excepción de falta de legitimación activa opuesta por la demandada, se omitirá pronunciamiento respecto de la impugnación deducida contra la resolución que más tarde acogió la excepción de extemporaneidad invocada por la misma parte.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 25 ter y 26 sexies de la Ley N° 19.886, se resuelve:

I. Que **se revoca** la resolución apelada de tres de septiembre de dos mil veinticinco, dictada por el Tribunal de Contratación Pública en los autos Rol N° 68-2025-A, que rechazó la excepción de falta de



legitimación activa opuesta por la demandada y, en su lugar, se declara que se acoge dicha excepción (Ingreso Corte Rol N° 843-2025) y se dispone el archivo de los antecedentes.

II. Que se omite pronunciamiento sobre la apelación de la resolución de catorce de noviembre de dos mil veinticinco pronunciada por el mismo tribunal en la misma causa (Ingreso Corte Rol N° 1073-2025).

Cada parte pagará sus costas.

Acordada con el voto en contra del abogado integrante Nicolás Stitchkin López, en cuanto revoca la resolución que rechazó la excepción de falta de legitimación activa y acoge dicha excepción (Ingreso Corte Rol N° 843-2025), quien estuvo por confirmar esa resolución en mérito de las siguientes consideraciones:

1°) Que la legitimación activa no se confunde con la existencia del derecho sustancial invocado, sino que consiste en la aptitud para deducir la pretensión, derivada de la titularidad de un interés legítimo que pueda verse afectado por el acto que se reprocha. En el procedimiento de la Ley N° 19.886, la acción de impugnación procede contra los actos u omisiones ilegales o arbitrarios ocurridos en el procedimiento de contratación, entre la aprobación de las bases y la adjudicación, así como durante la ejecución del contrato administrativo, de modo que su titularidad alcanza a todo aquel que invoque un interés comprometido por tales actos. De ello se sigue que la impugnación de las bases o de las especificaciones técnicas no exige haber presentado oferta; antes bien, el cuestionamiento de las condiciones del llamado se sitúa, por su naturaleza, en una etapa anterior al vencimiento del plazo para ofertar, pues es precisamente el contenido de aquéllas lo que determina la decisión de concurrir o abstenerse.

2°) Que, en la especie, la actora exhibe un interés directo, concreto y actual. Los actos impugnados —las especificaciones técnicas y la Resolución Exenta DA RPM N° 113— fueron dictados con el objeto de corregir y dar término a las obras de normalización del Hospital de Quellón, cuya construcción estuvo a cargo del Consorcio Constructor



Hospital de Quellón S.A. —integrado por la demandante y Besalco S.A. — y que, según consta, serían financiadas con cargo a las garantías de fiel cumplimiento del contrato constituidas por dicho contratista. La definición de las condiciones del nuevo llamado incide, por tanto, de manera inmediata en la esfera patrimonial de la actora, en su calidad de integrante del consorcio contratista cuyas garantías resultan afectadas, lo que basta para reconocerle legitimación, sin que sea óbice que se la haya calificado como oferente habitual del rubro, pues lo determinante no es esa denominación sino la afectación concreta de un interés propio.

3°) Que las restantes alegaciones de la demandada no alteran lo concluido. La circunstancia de no haberse presentado oferta y el eventual vencimiento del plazo conciernen a la oportunidad de la acción —materia propia de la excepción de extemporaneidad— y no a la legitimación. A su vez, la supuesta improcedencia del cobro de las garantías, los incumplimientos atribuidos a la actora y la imputación de abuso del derecho son cuestiones que atañen al fondo del asunto y a otras sedes, cuyo examen no corresponde anticipar al resolver una excepción de carácter procesal. En consecuencia, quien disiente estuvo por confirmar la resolución que rechazó la excepción de falta de legitimación activa.

Regístrese, comuníquese y devuélvase.

Redacción del ministro Manuel Rodríguez Vega y del voto en contra, su autor.

No firma la ministra (s) señora Macarena Rebolledo Rojas, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por encontrarse ausente.

No firma el abogado integrante señor Stitchkin, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por encontrarse ausente.

Rol Contencioso Administrativo N° 843-2025 (acumulado Rol N° 1073-2025).





Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: WTTXCRMVHZH

Proveído por el Señor Presidente de la Sexta Sala de la C.A. de Santiago.

En Santiago, a veintisiete de julio de dos mil veintiseis, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: WTTXCRMYHZH