

ediciones
DER

Derecho administrativo:
aspectos esenciales

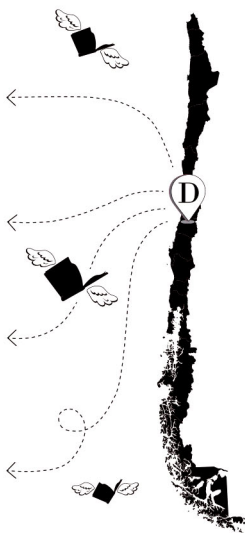
Rosa Fernanda Gómez González

CJAJ
Cuadernos
Jurídicos
de la
Academia
Judicial

AJ

ediciones
DER

Desde Chile
hacia el mundo



Para mayor información,
escribanos a
info@derediciones.com
o visite nuestra página web
www.derediciones.com

DERECHO ADMINISTRATIVO: ASPECTOS ESENCIALES

© Rosa Fernanda Gómez González

2025 DER EDICIONES LIMITADA

Manuel Barros Borgoño 160, oficina 404, comuna de Providencia, ciudad de Santiago, Chile

info@derediciones.com

www.derediciones.com

Registro de Propiedad Intelectual N° EN TRÁMITE

ISBN 978-956-405-241-0

Primera edición, marzo de 2025 DER Ediciones Limitada

Tiraje: 300 ejemplares

Impresores: Gráfica LOM

Impreso en Chile / Printed in Chile

ADVERTENCIA

La Ley N° 17.336 sobre Propiedad Intelectual prohíbe el uso no exceptuado de obras protegidas sin la autorización expresa de los titulares de los derechos de autor.

El fotocopiado o reproducción por cualquier otro medio o procedimiento de la presente publicación queda expresamente prohibido.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	XI
INTRODUCCIÓN. RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA: DERECHOS DE LAS PERSONAS FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN	1
1. ACTO ADMINISTRATIVO.....	5
1.1. Introducción: relación jurídica administrativa de carácter unilateral	5
1.2. Concepto y naturaleza jurídica: perspectiva dogmática, jurisprudencial y normativa	7
1.3. Características de los actos administrativos.....	12
1.4. Clasificación de los actos administrativos	17
1.5. Requisitos o elementos del acto administrativo.....	24
A) Elementos subjetivos	26
B) Elementos objetivos.....	27
C) Elementos formales	28
1.6. Eficacia y publicidad del acto administrativo	31
A) Eficacia del acto administrativo.....	31
a. La presunción de legalidad del acto administrativo	32
b. El imperio y exigibilidad del acto administrativo	35
B) Publicidad.....	38
C) Suspensión de los efectos del acto administrativo	39
1.7. La extinción y/o modificación de los actos administrativos.....	40
A) Recursos administrativos.....	41
a. Aspectos generales	41
b. Reglas de coordinación entre los recursos administrativos y jurisdiccionales.....	43

c. Recurso de reposición.....	46
i. Marco normativo.....	46
ii. Procedimiento	46
d. Recurso jerárquico.....	47
i. Concepto	47
ii. Procedimiento	47
iii. Límites a la presentación del recurso jerárquico.....	48
e. Recurso de aclaración.....	48
f. Recurso extraordinario de revisión.....	50
i. Aspectos generales.....	50
ii. Causales y plazos	51
iii. Procedimiento	52
B) Mecanismos de revisión de oficio del acto administrativo.....	52
a. Aspectos generales	52
b. Invalidación	55
i. Concepto y fundamento	55
ii. Procedimiento	56
iii. Causales y extensión de la invalidación.....	58
c. Revocación	59
i. Concepto	59
ii. Improcedencia de la revocación.....	59
iii. Procedimiento	60
C) Caducidad.....	60
2. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	61
2.1. Marco normativo.....	61
2.2. Concepto	62
A) Ámbito de aplicación de la LBPA	66
B) La LBPA es una ley general y común.....	70
C) La existencia de un procedimiento especial excluye la aplicación de la LBPA	71
D) La supletoriedad de la LBPA procede respecto de normas legales y reglamentarias.....	72
2.3. Órganos excluidos de la aplicación de la LBPA.....	76
2.4. Principios	77
A) Aspectos generales	77
B) La regulación de los principios en la LBPA	78
C) Relevancia de los principios de la LBPA.....	79
D) Revisión de los principios establecidos en la LBPA.....	80

a. Principio de escrituración	80
b. Principio de gratuidad.....	85
i. Gratuidad como regla general	86
ii. Excepciones al principio de gratuidad	87
c. Principio de celeridad.....	89
i. Aspectos generales	89
ii. Trámites que debe impulsar de oficio la Administración	92
d. Principio conclusivo	94
e. Principio de economía procedimental	98
i. La autoridad debe evitar los trámites dilatorios	98
ii. Es contrario al principio de economía procedimental la exigencia de requisitos no previstos en la ley.....	100
f. Principio de contradictoriedad.....	100
i. La Administración tiene la obligación de considerar y ponderar todos los antecedentes aportados por los interesados	101
ii. Contradictoriedad y probatorio	101
iii. La contradictoriedad es esencial en los procedimientos sancionadores y disciplinarios.....	102
iv. Declaración anticipada de culpabilidad desvirtúa el principio de contradictoriedad.....	103
g. Principio de imparcialidad.....	104
i. Imparcialidad y las consecuencias a su infracción.....	104
ii. Imparcialidad y procedimiento	105
iii. La imparcialidad de los órganos administrativos no es homologable a la de los tribunales que ejercen jurisdicción	106
iv. La tramitación diligente e imparcial de denuncias se refleja en el derecho a la buena Administración	107
v. Sobre la expresión de los hechos y fundamentos de derecho de las decisiones.....	107
vi. Imparcialidad y probidad	109
h. Principio de abstención.....	110
i. Aspectos generales	111
ii. Vicios que comprometen la legalidad del acto.....	113
iii. Momento para impugnar la decisión de un funcionario de no abstenerse de participar en un determinado procedimiento	115
i. Principio de la no formalización.....	116
i. Aspectos generales	116
ii. Sobre los vicios de forma no esenciales.....	119
iii. Potestad de subsanación.....	121
iv. Uso de medios electrónicos y no formalización	121

j.	Principio de inexcusabilidad.....	122
i.	Reglas que impone el principio de inexcusabilidad.....	122
ii.	Inexcusabilidad y formas de concluir el procedimiento	123
iii.	La decisión debe ser oportuna.....	124
iv.	La falta de personal no exime a la autoridad de ejercer sus funciones	125
v.	El ejercicio de competencias de otro órgano no exime al órgano de resolver lo que es materia de su competencia	125
vi.	Cumplimiento del deber de reenvío	126
k.	Principio de impugnabilidad.....	126
i.	Aspectos generales.....	127
ii.	Sobre la impugnabilidad de los actos trámite	128
iii.	Supletoriedad de los recursos.....	129
iv.	Sobre la procedencia de los recursos	129
l.	Principio de transparencia y de publicidad.....	130
i.	Aspectos generales.....	131
ii.	Interesados en el procedimiento y el derecho de acceso a la información pública	133
iii.	Sobre el secreto y la reserva de información	134
iv.	Transparencia, publicidad y licitación pública.....	135
v.	Deber de emitir un pronunciamiento fundado respecto de las solicitudes de información	135
vi.	Transparencia y publicidad de actos que afecten a un número indeterminado de personas.....	136
vii.	Transparencia, publicidad y sitios electrónicos.....	136
m.	Principios generales relativos a los medios electrónicos.....	136
2.5.	Plazos en el procedimiento administrativo	140
A)	Obligación de cumplimiento de los plazos dentro del procedimiento administrativo	140
B)	Cómputo de los plazos.....	143
C)	Ampliación de los plazos.....	143
2.6.	Procedimiento de urgencia.....	144
2.7.	Partes en el procedimiento administrativo.....	144
2.8.	Etapas.....	145
A)	Inicio o instrucción del procedimiento administrativo	145
a.	Instituciones de interés	145
i.	Periodo de información previa	145
ii.	Medidas provisionales.....	146
•	Concepto, objeto y naturaleza jurídica.....	146

• Características y requisitos.....	147
• Sobre el tipo de medidas que se pueden adoptar.....	147
• Oportunidad.....	149
• Límites.....	150
b. Formas de inicio	151
i. Inicio de oficio.....	152
ii. Inicio a solicitud de parte	153
B) Instrucción del procedimiento administrativo	155
C) Término del procedimiento administrativo	158
a. Término normal del procedimiento administrativo.....	159
i. Resolución expresa.....	159
ii. Resolución presunta por aplicación de las reglas del silencio administrativo.....	160
b. Causas anormales de término del procedimiento administrativo	166
i. Desistimiento.....	166
ii. Abandono	166
iii. Renuncia.....	167
iv. Imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes	168
v. Decaimiento	169
2.9. Ley de Transformación Digital del Estado	170
A) Aspectos generales	170
B) Consideraciones generales sobre la Ley de Transformación Digital....	172
C) Entrada en vigor de la nueva normativa	175
a. Consideraciones generales.....	175
b. Principales modificaciones incorporadas por la Ley N° 21.180 a la LBPA	182
3. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	187
3.1. Aspectos generales.....	187
3.2. Concepto	188
3.3. Partes del contrato.....	189
A) La Administración	189
B) El contratista.....	190
3.4. Régimen jurídico aplicable	190
3.5. Principios de la contratación administrativa.....	192
A) Principios generales del derecho	192
a. Principio de buena fe.....	192
b. Proscripción de enriquecimiento sin causa.....	193

B) Principios de derecho administrativo general.....	194
a. Legalidad contractual	194
b. Control e impugnabilidad.....	196
c. Objetividad y probidad.....	197
d. Principio de colaboración.....	199
C) Principios previstos especialmente en materia de contratación administrativa	199
a. Principio de licitación pública.....	199
b. Principio de estricta sujeción a las bases de licitación	200
c. Principio de libre concurrencia.....	201
d. Principio de igualdad de los oferentes.....	203
D) Principios que permiten diferenciar a la contratación administrativa de la privada	204
a. Principio de desigualdad de las partes.....	204
b. Equilibrio económico financiero del contrato	205
i. Caso fortuito o fuerza mayor.....	207
ii. Teoría de la imprevisión.....	209
iii. Hecho del príncipe (<i>factum prínceps</i>).....	210
c. Principio de la mutabilidad del contrato (<i>ius variandi</i>).....	212
3.6. Multas contractuales	213
A) Sobre la naturaleza jurídica de las sanciones contractuales	213
B) Las sanciones contractuales como sanciones administrativas sometidas a un régimen jurídico de derecho público	218
C) Régimen sancionador contractual.....	221
a. Características del régimen sancionador contractual	221
b. Régimen jurídico aplicable.....	222
i. Aplicación de un régimen jurídico de derecho público	222
ii. Potestades exorbitantes y discrecionales en el ámbito de las sanciones administrativas contractuales.....	224
• Potestades exorbitantes	225
• Potestades discrecionales	227
D) Principios y reglas aplicables a las sanciones contractuales según la jurisprudencia administrativa	229
a. Las sanciones contractuales son de derecho estricto.....	229
b. En materia de sanciones contractuales tiene plena vigencia el principio de tipicidad	230
c. Las acciones para el cobro de las sanciones contractuales prescriben conforme a las normas de derecho común.....	232
d. Proporcionalidad.....	233

e. “Non bis in idem” y la necesidad de un único fundamento jurídico	236
f. Sobre la vigencia del principio de oportunidad en materia de sanciones contractuales.....	237
g. Sobre la necesidad de un procedimiento administrativo previo a la aplicación de sanciones contractuales	238
E) La regulación de las multas contractuales en la Ley N° 19.886.....	239
a. Aspectos generales	239
b. Aspectos sustantivos y procedimentales de la aplicación de multas contractuales.....	240
4. CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	243
4.1. Aspectos generales.....	243
4.2. El control como principio	244
4.3. Legalidad, control y nulidad de la actividad administrativa.....	244
4.4. Clasificación del control	246
4.5. Control administrativo efectuado por la Contraloría General de la República.....	247
A) Naturaleza.....	250
B) Funciones jurídicas.....	251
a. Trámite de toma de razón (artículo 99 de la CPR).....	251
b. Potestad dictaminante.....	254
C) Auditorías e investigaciones especiales.....	258
D) Control del personal de la Administración	258
E) Contabilidad general de la nación	259
F) Análisis particular del examen y juzgamiento de cuentas.....	260
a. Regulación.....	260
b. Etapas	260
i. Rendición de cuentas: cuentadante (obligado a rendir cuenta)	260
ii. Forma/plazo.....	260
iii. Sanciones por no rendir una cuenta	260
c. Examen de cuentas	261
i. Objetivo.....	261
ii. Plazo de caducidad.....	261
iii. ¿Qué se examina?.....	262
iv. Resultado del examen	262
d. Juicio de cuentas.....	263
4.6. Control jurisdiccional	265
A) La tutela judicial y el control jurisdiccional	265

B)	Regulación de los tribunales contencioso-administrativos en Chile	266
C)	Los privilegios jurisdiccionales de la Administración.....	268
a.	Aspectos generales	268
b.	Clasificación	269
c.	Los privilegios procesales de la Administración	269
D)	Tipos de acciones o recursos contencioso-administrativos	271
4.7.	Recursos y acciones contencioso-administrativas en Chile.....	273
A)	Aspectos generales	273
B)	Acción cautelar de protección	274
C)	Acción de nulidad de derecho público (NDP).....	279
a.	Concepto.....	279
b.	Fundamento	280
c.	Causales que dan lugar a la nulidad de derecho público	281
d.	Características.....	282
i.	No opera de pleno derecho y requiere declaración judicial	282
ii.	La nulidad de derecho público se rige por el principio de conservación	283
iii.	Trascendencia: no todo vicio o ilegalidad tiene como sanción la nulidad de derecho público	284
iv.	La acción de nulidad de derecho público es imprescriptible, salvo que contenga una pretensión de contenido patrimonial...	286
v.	La acción de nulidad de derecho público es subsidiaria	286
vi.	Los efectos de la nulidad no afectan los derechos adquiridos por terceros.....	287
e.	Legitimación activa	288
f.	Legitimación pasiva.....	289
g.	Relación con las acciones contencioso-administrativas especiales	289
h.	Causales de las acciones de nulidad	290
i.	Tribunales competentes y procedimiento	292
E)	Acción de amparo económico	293
F)	Otras acciones especiales	295
a.	Reclamo de ilegalidad municipal	296
b.	Dirección e Inspección del Trabajo (DT)	297
c.	Superintendencia de Salud	298
i.	Reclamación en contra de las resoluciones o instrucciones que dicte la Superintendencia	298
ii.	Reclamación respecto de las resoluciones que apliquen sanciones	300

d. Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO).....	300
e. Servicio de Impuestos Internos (SII).....	301
f. Comisión para el Mercado Financiero (CMF)	302
i. Reclamo en contra de normas de carácter general, instruccio- nes, comunicaciones, resoluciones o cualquier otro acto admi- nistrativo emanado del Consejo, del presidente de la CMF o del fiscal	302
ii. Reclamo contra las sanciones impuestas por la CMF	303
g. Consejo para la Transparencia (CplT).....	304
i. Instancia administrativa	304
ii. Procedimiento de amparo judicial.....	306
5. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	309
5.1. Aspectos generales.....	309
5.2. Bases constitucionales y legales de la responsabilidad del Estado.....	310
5.3. Características del régimen de responsabilidad de la Administración del Estado.....	315
5.4. Elementos de la responsabilidad patrimonial de la Administración del Es- tado.....	316
A) Elementos esenciales	316
a. Acción u omisión imputable a un órgano de la Administración del Estado	316
b. Daño o perjuicio: patrimonial o moral	317
c. Relación de causalidad: nexo causal entre la acción u omisión im- putable a la Administración y el daño	318
B) Elementos eventuales: criterio de imputación.....	319
a. Falta de servicio como criterio de imputación general.....	319
b. Dolo o culpa del agente o funcionario (sistema subjetivo)	322
c. El deber jurídico de soportar el daño.....	322
5.5. Argumentos esgrimidos para la defensa de la Administración del Estado	325
5.6. Hacia una consolidación del régimen de responsabilidad por error judicial	327
BIBLIOGRAFÍA	331