Índice

Derecho administrativo Tomo II El acto administrativo
Soto Kloss Eduardo

Página

Introducción
La actividad jurídica de la Administración

I. La relación jurídica: noción básica y fundamental de la idea clásica de derecho 1

Capítulo I
Noción de Acto Administrativo

I. La noción de acto administrativo en el derecho chileno, una perspectiva sustancial 7
1. Explicaciones previas 7
2. Introducción 8
3. Bases constitucionales de la noción 9
4. Una noción sustancial 10
4.1. Ordenación 11
4.2. Racional 12
4.3. Unilateral 15
4.4. Sujeto en ejercicio de función administrativa 16
4.5. Satisfacer una necesidad pública concreta 18

Página

4.6. Que produce efectos jurídicos directos 20
II. Una terminología multiforme 23
1. Antecedentes históricos 23
1.1. En el derecho indiano 23
1.2. En los inicios de la República 25
1.3. En la Constitución de 1925 26
1.4. En la Constitución de 1980 27
1.5. En la legislación complementaria 29
2. Precisiones terminológicas 30
2.1. Acto administrativo/decisión y documento en que se contiene 30
2.2. Tipos de actos administrativos 31
2.3. Una paradoja 34
2.4. ¿Qué decisiones han de formalizarse por escrito bajo las formas de "decretos" o "resoluciones"? 35
2.5. ¿Cómo saber si debe dictarse un "decreto" o una "resolución"? 36
3. Anexo. Algunos antecedentes históricos de interés 39
III. Características del acto administrativo en Chile 43
IV. Elementos del acto administrativo 53
1. Los "elementos" del acto administrativo 53
2. La fundamentación del acto administrativo, doctrina y jurisprudencia en el ordenamiento jurídico chileno 58
2.1. Sobre el acto administrativo y su régimen jurídico chileno 58
2.2. La fundamentación del acto administrativo 61
2.3. La jurisprudencia de la Contraloría General de la República y de los Tribunales Ordinarios de Justicia referente a la fundamentación de los actos administrativos 69

Página

CAPÍTULO II
EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. El procedimiento administrativo (Una aproximación a sus bases fundamentales) 87
1. Introducción 87
2. La idea de procedimiento administrativo 88
2.1. La noción de procedimiento administrativo 89
2.2. Los fundamentos del procedimiento administrativo 92
2.2.1. Una protección del interés general 93
2.2.2. Una organización racional de adopción de decisiones 93
2.2.3. Una protección de los ciudadanos usuarios de los servicios públicos 95
2.2.4. El procedimiento administrativo y la idea de colaboración solidaria 96
2.3. Los principios que informan el procedimiento administrativo 100
2.4. Los caracteres del procedimiento administrativo 102
2.5. La estructura del procedimiento administrativo y las fases procedimentales 104
Anexo. Discrecionalidad Administrativa: Notas sobre su noción 113
II. La Ley Nº 19.880, sobre Procedimientos Administrativos ¿"Aleluya" o "miserere"? 123
1. Introducción 123
2. La idea de procedimiento administrativo y su noción 123
3. Una idea nada nueva en nuestra tradición castellano-indiana y republicana 124
4. El contexto en el que se inserta la Ley Nº 19.880 127
5. Una resumida descripción de su contenido 129
6. Características de la Ley Nº 19.880 130

Página

7. Algunos aspectos de interés que presenta esta ley 136
8. Discordancias constitucionales que se advierten 141
9. Conclusiones 155
III. La etapa de control de legalidad de la decisión 159
1. Introducción 159
2. La toma de razón 159
2.1. Fuentes normativas 159
2.2. Noción 160
2.3. Órgano que la realiza 162
2.4. ¿Sobre qué recae la toma de razón? 163
2.5. ¿Cómo se toma razón de un decreto o resolución? 164
2.5.1. Pura y simple 165
2.5.2. Con alcance 165
2.5.3. La toma de razón electrónica 166
2.6. Cómo se realiza 166
2.7. Efectos de la toma de razón 168
2.8. Impugnación de la toma de razón 170
3. La representación 172
3.1. Fuentes normativas 172
3.2. Noción 172
3.3. Causas que la producen 173
3.4. Actitudes del autor del decreto o resolución ante su representación 173
3.5. La llamada insistencia presidencial 175
4. Anexo.El decreto de insistencia ¿es conforme al ordenamiento constitucional? 203
4.1. Introducción 203
4.2. Antecedentes históricos 205
4.3. Antecedentes doctrinarios 213

Página

4.4. Nuestra tesis ... 217
4.5. Conclusión ... 224
IV. La exención del trámite de toma de razón, y su antijuridicidad ... 231
V. La toma de razón y el llamado "alcance" ... 237
1. Introducción ... 237
2. Noción ... 239
2.1. Definir la toma de razón ... 239
2.2. ¿Qué es el "alcance"? ... 240
2.3. Tipos o clases de "alcance" ... 241
2.4. Hacia una conceptualización ... 245
3. Efectos de los alcances ... 247
VI. El trámite de "registro" y problemas que suscita ... 251
1. Introducción ... 251
2. El trámite del "registro" contralor y la jurisprudencia judicial ... 253
3. Un fallo reciente: *Aguilera Ortiz c/Municipalidad de Chillán* ... 264
4. Sugerencias ... 268
VII. La publicidad de los actos administrativos ... 271
VIII. La Ley Nº 19.880, de 2003 ... 279
IX. Anexos ... 285
1. La toma de razón y el poder normativo de la Contraloría General de la República ... 285
1.1. Conceptualización ... 285
1.2. La toma de razón y el poder jurídico de control de la Contraloría General de la República ... 287
1.2.1. Análisis dogmático ... 289
1.2.2. El procedimiento de elaboración del acto administrativo en Chile ... 293

Página

1.2.3. Contraloría General de la República y el ejercicio de sus potestades contraloras 304
2. El derecho positivo (Legal, reglamentario y jurisprudencial) 321
2.1. La jurisprudencia judicial 336
2.2. El proyecto de Ley de Bases de Procedimientos Administrativos 339
2.3. Conclusiones 341

CAPÍTULO III
VIGENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. Aplicación, modalidades de excepción y suspensión de la vigencia del acto administrativo 343
1. Aplicación general 343
2. Modalidades de excepción 343
3. Suspensión de la vigencia 348

CAPÍTULO IV
LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. La presunción de legalidad de los actos administrativos. ¿Tiene un fundamento racional? ¿Es verdaderamente una presunción? 353
1. Introducción 353
2. Terminología 354
3. Una creación contralora 360
4. ¿Qué significa, propiamente, la "presunción de legalidad" de los actos administrativos? 366
4.1. La Constitución afirma la nulidad/inexistencia de todo acto de órgano estatal 366
4.2. ¿Se trata propiamente de una "presunción"? 371

Página

5. Conclusiones 372
II. La presunción de legalidad ¿tiene fundamento jurídico? 377
1. Introducción 377
2. ¿Qué habrá habido en su origen? 378
3. Lo que aparece en el fondo del tema 380
4. Una extensión carente de justificación racional 381
5. La presunción de legalidad frente a la Constitución 383
6. ¿Constituye un privilegio procesal? 384
7. ¿Una antinomia? Presunción de legalidad e invalidación 385
8. ¿Tiene fundamento constitucional? 387

CAPÍTULO V
LA APLICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

1. Introducción 391
2. Exigibilidad de la Prestación 395

CAPÍTULO VI
IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

I. Impugnación de los actos administrativos 407
1. Su fuente jurídica 407
2. Principio general 407
3. Vías de impugnación 408
4. Vicios del acto administrativo (remisión) 422
5. Efectos de la impugnación 422
6. Anexo. *Solve et repete*. Notas sobre un resabio absolutista en el Estado constitucional de Derecho 428
6.1. Introducción 428
6.2. *Solve et repete* / "paga primero y reclama después" 432
6.3. La incompatibilidad del *solve et repete* con la Constitución 438

Página

6.4. Su derogación con la entrada en vigencia de la Constitución de 1980 y su desconocimiento por el legislador posterior: un ejemplo de contumacia inconstitucional 446
6.5. El *solve et repete* en la Corte Suprema y en el Tribunal Constitucional 450
6.6. Conclusiones 455

CAPÍTULO VII
LA NULIDAD DE DERECHO PÚBLICO EN EL DERECHO CHILENO

I. Introducción 459
II. La nulidad de derecho público en el derecho chileno 461
1. La génesis 464
2. Efectos 467
III. Su actualidad 475
1. Introducción 475
2. Una exégesis sistemática 475
3. Todo acto 476
4. Acto Jurídico 477
5. En contravención 478
6. Es 481
7. Nulo 483
8. Un análisis intrasistemático 485
IV. Su imprescriptibilidad 487
V. Anexo 497
Anexo 1. Lo que dice la jurisprudencia de la Corte Suprema respecto de la nulidad de derecho público de los actos administrativos 497
Fallos citados 484
Anexo 2. La nulidad de derecho público en la jurisprudencia 2007-2013 517

Página

Primera Parte 517
Introducción 517
1. Temas relevantes en los fallos recientes: actos administrativos impugnados por esta acción constitucional 518
2. La legitimación activa en la nulidad de derecho público 523
3. Efectos de la nulidad de derecho público 533
Anexo 3. La nulidad de derecho público según la Corte Suprema: de su tergiversación a su destrucción 587
Introducción 587
1. Siempre es bueno recordar la historia 589
2. La jurisprudencia reciente de la Corte Suprema referente a la nulidad de derecho público: de su tergiversación a su destrucción 592
2.1. La nulidad de derecho público no sería imprescriptible 593
2.2. ¿Existirían dos tipos de nulidad de derecho público? 594
2.3. Lo patrimonial ¿se regiría por el Código Civil? 597
2.4. La acción de nulidad de derecho público sería una acción general, inespecífica y supletoria 598
2.5. La nulidad de derecho público sólo procedería por vicios sustantivos 599
2.6. La acción de nulidad de derecho público sería de carácter excepcional 600
2.7. La nulidad de derecho público sólo procedería frente a un acto terminal 601
2.8. La nulidad de derecho público sólo procedería por vicios manifiestos 602

Página

2.9. La nulidad de derecho público no procedería por el vicio de arbitrariedad en que se habría incurrido en el acto administrativo impugnado 603
3. Conclusiones 604
Sentencias tenidas a la vista 607
Anexo 4. La nulidad de derecho público, una síntesis del último sexenio de la jurisprudencia suprema. Puntos para la reflexión 611
Introducción 611
1. Un recuento jurisprudencial 612
2. Una síntesis y aspectos para reflexionar 635
Anexo 5. La recia vitalidad de la acción constitucional de nulidad de derecho público 641
Introducción 641
1. La acción de nulidad de derecho público en materia de multas administrativas 642
2. La acción de nulidad de derecho público en materia de aguas 651
3. En materia de acuerdo municipal con funcionarios en juicio laboral con sentencia ejecutoriada 654
4. En materia de concesión de derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas 657

CAPÍTULO VIII
LA EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

I. La extinción del acto administrativo 661
1. Precisiones conceptuales 661
2. Clasificación de las causales de extinción 663
II. La invalidación de los Actos Administrativos en el Derecho chileno 671
1. Una introducción histórica 671

Página

2. La estabilidad de los actos administrativos en el derecho chileno 672
3. La obligación de retirar los actos antijurídicos de la Administración 673
4. La jurisprudencia de la Contraloría General de la República 674
4.1. Sus inicios 675
4.2. Su evolución 676
4.3. El principio jurídico 677
5. La jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia 680
5.1. La estabilidad del acto que ha producido efectos adquiridos de buena fe 680
5.2. Procedencia de la invalidación en caso de mala fe del beneficiario del acto 682
5.3. Síntesis jurisprudencial. Conclusiones 684
6. Conclusiones 686
III. Una involución 689
1. Introducción 689
2. La autotutela y su proscripción 690
3. La jurisprudencia suprema 691
4. Una involución (pero superada) 693
5. Análisis crítico 695
6. Conclusiones 705
IV. Inestabilidad del acto administrativo y derechos de los destinatarios (a propósito del artículo 53 inciso 10 de la Ley Nº 19.880) 707
1. Introducción 707
2. El acto administrativo y sus efectos en el derecho chileno 711

Página

3. La potestad de invalidar en la Ley Nº 19.880, el sentido del "podrá" invalidar 720
V. La revocación de los Actos Administrativos. Noción Contralora 723
1. Introducción. Un aspecto histórico, siempre útil para comprender mejor las instituciones 723
2. ¿De dónde arranca la visión contralora de la revocación de los actos administrativos? 729
3. La noción contralora 731
4. El giro contralor: la revocación como extinción de un acto administrativo por ser "inconveniente" o "inoportuno" 736
4.1. La introducción de esta nueva perspectiva 736
4.2. De cómo esta idea italiana se "injerta" en la visión contralora 739
5. Lo que la jurisprudencia judicial dice respecto de la revocación 741
6. Pero ¿se sostiene en Derecho, y conforme con la Constitución, la noción de "revocación"? 745
7. Conclusiones 750
VI. La caducidad de los Actos Administrativos 753
1. Introducción 753
2. ¿Qué significa "caducidad"? 753
3. La caducidad en nuestro derecho público chileno 754
3.1. La noción contralora 754
3.2. Algunos autores 755
3.3. Precisiones para evitar equívocos 756
4. La legislación, algunos ejemplos 759
5. ¿Se requiere de un acto administrativo que declare la caducidad? De ser necesario dicho acto ¿es declarativo o constitutivo? 763

Página

6. Conclusión 765

VII. Anexos 767

1. El decaimiento en el Derecho administrativo chileno ¿Extinción del Procedimiento Administrativo? ¿Extinción del Acto Administrativo? Del derecho como literatura de ficción 767

1.1 La extinción de los actos administrativos en Chile 767

1.2. En qué consistiría dicha extinción 768

1.3. Aparición en la jurisprudencia suprema 771

1.4. Las incoherencias en su formulación 777

1.5. La ausencia de fundamento normativo 778

1.6. ¿Los procedimientos administrativos "decaen"? 780

1.7. Los actos administrativos ¿"decaen"? 785

Nota bibliográfica 793

Bibliografía 795

Jurisprudencia 797

CÓMO ACCEDER A ESTE LIBRO DIGITAL A TRAVÉS DE THOMSON REUTERS PROVIEW 801