



**CHILE LO
HACEMOS
TODOS**

Módulo 3: Ley N° 19.880

Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Unidad de Fiscalía, noviembre 2020

Resumen Ejecutivo

1. **Acto administrativo: Concepto, tipos y elementos.**
2. **Procedimiento administrativo: Concepto, principios, etapas del procedimiento administrativo, medios electrónicos.**
3. **Publicidad y ejecutoriedad de los actos administrativos: Eficacia de los actos administrativos.**
4. **Control administrativo de los actos administrativos.**



Acto Administrativo

Consideraciones previas:

- **El acto administrativo constituye la base esencial y fundamental de la actividad jurídica del Estado.**
- **Los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República, y el artículo 2° de la LOCBGAE, establecen, entre otros, el *principio de juridicidad*, en conformidad al cual todos los órganos de la Administración del Estado se deben ceñir, en sus actuaciones, al ordenamiento jurídico, tanto en su ser como en su obrar.**

Acto Administrativo.

¿Qué es el acto administrativo?

El inciso segundo del artículo 3° de la Ley N° 19.880 lo define como “*las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contiene declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública*”, agregando su inciso sexto que también constituyen acto administrativo “*los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias*”.

Su inciso final, establece que “*los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional*”.

Acto Administrativo.

Tipos de actos administrativos:

El inciso tercero del artículo 3° indica que “*los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos y resoluciones*”:

- **El decreto supremo es la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un Ministro "Por orden del Presidente de la República", sobre asuntos propios de su competencia. Ejemplo: Decreto Supremo N° 34, de 2019, que nombra a Director Nacional.**
- **Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión. Ejemplo: Actos administrativas que organizan la estructura interna de Gendarmería de Chile.**

Acto Administrativo.

Dictamen N° 17.804, de 2019, Contraloría General de la República: “*la exigencia de que la autoridad emita un acto administrativo que contenga la decisión formal de renovar el vínculo funcional en un grado inferior, se encuentra satisfecha no obstante que el documento que disponga esa determinación tenga otra denominación, como por ejemplo “oficio”, toda vez que, en la medida que aquél sea suscrito por la autoridad facultada para tales efectos y en el ámbito de sus competencias, éste reúne las características necesarias para calificarlo como un acto administrativo”.*

Acto Administrativo.

Elementos del Acto Administrativo:

1. Elementos Subjetivos

- Órgano Administrativo
- Investidura legal previa
- Competencia

2. Elementos Objetivos

- Declaración de voluntad
- Fin
- Objeto
- Contenido

3. Elementos Formales

- Procedimiento Administrativo
- Exteriorización del Acto
- Motivación



Procedimiento Administrativo

Procedimiento Administrativo

Concepto: “El procedimiento administrativo es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal” (artículo 18).

- **Se construye sobre dos categorías básicas: Los actos administrativos de trámite y el acto administrativo terminal.**
- **Indica quiénes son los sujetos en el procedimiento: La Administración y los particulares interesados.**

Procedimiento Administrativo

Principios que informan el procedimiento administrativo:

ESCRITURACIÓN	CONTRADICTORIEDAD
GRATUIDAD	IMPARCIALIDAD
CELERIDAD	ABSTENCIÓN
CONCLUSIVO	NO FORMALIZACIÓN
IMPUGNABILIDAD	INEXCUSABILIDAD
ECONOMÍA PROCEDIMENTAL	TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD

Procedimiento Administrativo

Escrituración (art. 5°)

“El procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen, se expresarán por escrito o por medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia”.

- **El soporte del acto administrativo, que debe constar por escrito, puede ser en papel o electrónico.**
- **La Ley N° 21.180, de noviembre 2019, establece la transformación digital del Estado, en cuya virtud el procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen se deben expresar a través de medios electrónicos.**

Procedimiento Administrativo

Gobierno Electrónico – Gobierno Digital

Procedimiento Administrativo

Gratuidad (art. 6°)

“En el procedimiento administrativo, las actuaciones que deban practicar los órganos de la Administración del Estado serán gratuitas para los interesados, salvo disposición legal en contrario”.

Procedimiento Administrativo

Celeridad (art. 7°)

“El procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites”.

- **El legislador confunde este principio con el de Oficialidad, diferencia que se aprecia en el inciso segundo del artículo 7° de la LOCBGAE:**

“Los órganos de la Administración del Estado actuarán por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, o a petición de parte cuando la ley lo exija expresamente o se haga uso del derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites. Los procedimientos administrativos deberán ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos”.

Procedimiento Administrativo

Principio de Oficialidad: Es el deber de impulsar de oficio el procedimiento en todos sus trámites.

Principio de Celeridad: Se vincula con el principio de economía, en el sentido que se pretende asegurar que la instrucción de los expedientes se lleve a cabo sin trámites innecesarios y de forma ágil.

Procedimiento Administrativo

Conclusivo (art. 8°)

“Todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad”.

- **Constituye el deber de resolver del Estado.**
- **Se repite en el artículo 14° bajo la denominación de *“Principio de Inexcusabilidad”*.**
- **Este principio no necesariamente se cumplirá en la práctica, ya que el procedimiento administrativo no siempre terminará con la dictación de un acto decisorio final, existiendo otras formas denominadas *causas anormales de término del procedimiento* (Ej. Abandono del procedimiento, desistimiento, causas sobrevinientes, etc.).**

Procedimiento Administrativo

Economía procedimental (art. 9°)

“La Administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios”.

- **Esta norma entrega algunas reglas concretas, que en ningún caso restringen o acotan el alcance de este principio.**
- ***Se decidirán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo, siempre que no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo.***
- ***Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo establecido al efecto.***
- ***Las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, a menos que la Administración, por resolución fundada, determine lo contrario.***

Procedimiento Administrativo

Contrariedad (art. 10°)

“Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio”.

Se vincula a las garantías de un justo y racional procedimiento (art. 19 N° 3, CPR). Por ello, sus incisos segundo y tercero agregan:

“Los interesados podrán, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

Los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses”.

Procedimiento Administrativo

Contrariedad (art. 10°)

- **Este principio no solo es un derecho para los administrados, sino que constituye un deber para la Administración, estableciendo el inciso cuarto que:**

“En cualquier caso, el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento”.

Procedimiento Administrativo

Imparcialidad (art. 11°)

“La Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte.

Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos”.

- **El legislador identifica el principio de imparcialidad con el principio de probidad administrativa, cuya asimilación no es plena.**
- **El inciso cuarto del artículo 41° de la Ley N° 19.880 establece que todo acto administrativo debe ser fundado, afecte o no derechos de particulares.**

Procedimiento Administrativo

Abstención (art. 12°)

“Las autoridades y los funcionarios de la Administración en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas a continuación, se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente”.

Son motivos de abstención:

- **Tener interés personal.**
- **Tener parentesco de consanguinidad.**
- **Tener amistad íntima o enemistad manifiesta.**
- **Haber intervenido como testigo o perito en el procedimiento de que se trate.**
- **Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto.**

Procedimiento Administrativo

Abstención (art. 12°)

“La actuación de autoridades y los funcionarios de la Administración en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

La no abstención en los casos en que proceda dará lugar a responsabilidad.

En los casos previstos en los incisos precedentes podrá promoverse inhabilitación por los interesados en cualquier momento de la tramitación del procedimiento.

La inhabilitación se planteará ante la misma autoridad o funcionario afectado, por escrito, en el que se expresará la causa o causas en que se funda”.

Procedimiento Administrativo

No formalización (art. 13°)

“El procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia, de modo que las formalidades que se exijan sean aquéllas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares”.

El inciso segundo de este artículo establece el principio de transcendencia: *“El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado”.*

El inciso tercero permite la convalidación o saneamiento de los vicios de forma: *“La Administración podrá subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que con ello no se afectaren intereses de terceros”.*

Procedimiento Administrativo

Inexcusabilidad (art. 14°)

“La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación (reiteración del principio conclusivo).

Requerido un órgano de la Administración para intervenir en un asunto que no sea de su competencia, enviará de inmediato los antecedentes a la autoridad que deba conocer según el ordenamiento jurídico, informando de ello al interesado”.

Procedimiento Administrativo

Impugnabilidad (art. 15°)

“Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales.

Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión”.

Procedimiento Administrativo

Transparencia y publicidad (art. 16°)

“El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él.

En consecuencia, salvo las excepciones establecidas en la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado y en otras disposiciones legales aprobadas con quórum calificado, son públicos los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, así como sus fundamentos y documentos en que éstos se contengan, y los procedimientos que utilicen en su elaboración o dictación”.

Este principio tiene consagración constitucional en el inciso segundo del artículo 8° de la CPR, y fue reformulado al tenor de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública.

Procedimiento Administrativo

Etapas del procedimiento administrativo (art. 18°)

Iniciación: El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a petición de parte interesada (artículos 29° y 30°).

Instrucción: *Los actos de instrucción son aquéllos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse el acto (art. 34°). Ejemplos: Prueba (art. 35°), Informes (art. 37°), Información Pública (art. 39°).*

Finalización: *Pondrán término al procedimiento la resolución final, el desistimiento, la declaración de abandono y la renuncia del derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico.*

También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes.

Procedimiento Administrativo

Medios electrónicos.

La Ley N° 21.180, de transformación digital del Estado, introduce una serie de modificaciones a la actual Ley N° 19.880, que pretenden pasar los procedimientos administrativos a medios electrónicos.

Ejemplos:

Modifica el artículo 5° (principio de escrituración): *El procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen se expresarán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que se configure alguna excepción establecida en la ley.*

Procedimiento Administrativo

Medios electrónicos.

Introduce el artículo 16 bis: *En la tramitación de los procedimientos administrativos por medios electrónicos se deberá cumplir con los principios de neutralidad tecnológica, de actualización, de equivalencia funcional, de fidelidad, de interoperabilidad y de cooperación.*

Principio de actualización: *Los órganos de la Administración del Estado deberán actualizar sus plataformas a tecnologías no obsoletas o carentes de soporte, así como generar medidas que permitan el rescate de los contenidos de formatos de archivos electrónicos que caigan en desuso.*

Principio de equivalencia funcional: *Los actos administrativos suscritos por medio de firma electrónica avanzada serán válidos y producirán los mismos efectos que si se hubieren llevado a cabo en soporte de papel.*

Procedimiento Administrativo

Medios electrónicos.

Principio de fidelidad: *Todas las actuaciones del procedimiento se registrarán y conservarán íntegramente y en orden sucesivo en el expediente electrónico, el que garantizará su fidelidad, preservación y la reproducción de su contenido.*

Principio de interoperabilidad: *Los medios electrónicos deben ser capaces de interactuar y operar entre sí al interior de la Administración del Estado, a través de estándares abiertos que permitan una segura y expedita interconexión entre ellos.*

Principio de cooperación: *Los distintos órganos de la Administración del Estado deben cooperar efectivamente entre sí en la utilización de medios electrónicos.*

Procedimiento Administrativo

Se reemplaza el artículo 19°, el cual pasa a señalar:

Uso obligatorio de plataformas electrónicas. Los órganos de la Administración estarán obligados a disponer y utilizar adecuadamente plataformas electrónicas para efectos de llevar expedientes electrónicos, las que deberán cumplir con estándares de seguridad, interoperabilidad, interconexión y ciberseguridad.

Los escritos, documentos, actos y actuaciones de toda especie que se presenten o verifiquen en el procedimiento se registrarán en el expediente electrónico correspondiente, siguiendo las nomenclaturas pertinentes, de acuerdo a cada etapa del procedimiento.

La conservación de los expedientes electrónicos estará a cargo del órgano respectivo, el cual será el responsable de su integridad, disponibilidad y autenticidad.

Procedimiento Administrativo

Medios electrónicos.

Hay que considerar que esta ley aún no entra en vigencia, pues la misma empezará a producir efectos 180 días después de la publicación en el Diario Oficial del último de los Reglamentos aludidos en el artículo cuarto transitorio, los que deberán dictarse en el plazo de un año contado desde la publicación de esta ley (11/11/2019).

De acuerdo con esto, la ley 21.180 debería entrar en vigencia a más tardar el día 10 de mayo de 2021.

Las disposiciones de esta ley solo se aplicarán respecto de los procedimientos administrativos que se inicien con posterioridad a su entrada en vigencia.



Publicidad y Ejecutoriedad de los actos administrativos

Publicidad y ejecutoriedad de los actos administrativos

Eficacia de los actos administrativos.

La eficacia de los actos administrativos supone su capacidad para modificar la realidad, creando, extinguiendo o consolidando situaciones jurídicas o derechos.

El art. 51° establece que los Decretos y las Resoluciones producirán sus efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según seas de contenido particular o general.

Publicidad y ejecutoriedad de los actos administrativos

Notificación

Todo acto administrativo de efectos individuales debe ser notificado previamente a los particulares para que sea eficaz. En este sentido, los artículos 45° y 46° de la ley se ocupan de regular los requisitos y efectos de las notificaciones.

- En cuanto a su contenido, las notificaciones deben contener el texto íntegro del acto.**
- En cuanto a su forma, las notificaciones deben practicarse en el plazo máximo de cinco días a partir de la total tramitación del acto administrativo. Se deben realizar por escrito, mediante carta certificada dirigida al domicilio que el interesado hubiere designado. Las notificaciones por carta certificada se entenderán practicadas a contar del tercer día siguiente a su recepción en la oficina de correos que corresponda.**

Publicidad y ejecutoriedad de los actos administrativos

Notificación

La notificación podrá realizarse también de modo personal, por medio de un empleado del Órgano de la Administración, debiendo dejar copia íntegra del acto o resolución que se notifica en el domicilio del interesado, dejando constancia de tal hecho.

También podrá ser realizada en la oficina o servicio de la Administración, si el interesado se apersonare a recibirla, firmando en el expediente la debida recepción.

Respecto de aquellas personas a las que se les deba notificar el acto, y cuyo paradero fuere ignorado, ésta se realizará mediante la publicación en el Diario Oficial.

Publicidad y ejecutoriedad de los actos administrativos

Notificación

Así, a través de la notificación correctamente realizada, el acto administrativo comienza a desplegar efectos, sin perjuicio que el artículo 47° admite la posibilidad que, por voluntad del propio interesado, los defectos de la tramitación puedan entenderse subsanados.

“Aun cuando no hubiere sido practicada notificación alguna, o la que existiere fuere viciada, se entenderá el acto debidamente notificado si el interesado a quien afectare, hiciera cualquier gestión en el procedimiento, con posterioridad al acto, que suponga necesariamente su conocimiento, sin haber reclamado previamente de su falta o nulidad”.

Publicidad y ejecutoriedad de los actos administrativos

Publicación

El artículo 48 de la ley regula los supuestos en que, con carácter general, procede la publicación de los actos (y no su notificación) en el Diario Oficial. Tales supuestos son los siguientes:

- **Los que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general.**
- **Los que interesen a un número indeterminado de personas.**
- **Los que afectaren a personas cuyo paradero fuere ignorado.**
- **Los que ordenare publicar el Presidente de la República.**
- **Los actos respecto de los cuales la ley ordenare especialmente este trámite.**

Los actos publicados en el Diario Oficial, se entenderán auténticos y oficialmente notificados, obligando desde esa fecha a su íntegro y cabal cumplimiento (art. 49°).

Publicidad y ejecutoriedad de los actos administrativos

Anticipación de la eficacia (retroactividad): El principio general que rige esta materia consiste en la irretroactividad de los actos administrativos, salvo en los casos excepcionales a que se refiere la ley, esto es, cuando produzcan consecuencias favorables para los terceros interesados y no lesionen derechos de terceros (art. 52°)

Extinción de la eficacia: Ésta se produce en el tiempo en forma distinta según sea su contenido y finalidad. Aparte de ello, existen supuestos en donde la eficacia quedará extinguida anticipadamente, sin haber producido todos sus efectos, bien por razones de legalidad (invalidación), bien por razones de mera oportunidad (revocación).

Suspensión de la eficacia: Puede ser dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.



Control administrativo de los actos administrativos

Control administrativo de los actos administrativos

Control interno

El control administrativo interno es aquel que opera en el propio órgano de la Administración, ya sea por el mismo que lo dictó o por su superior jerárquico, extendiéndose el control a aspectos de legalidad, mérito, oportunidad o conveniencia, y eficiencia y eficacia de la actuación administrativa.

Se debe observar, que este tipo de control no impide que el particular pueda recurrir a los Tribunales de Justicia, ya sea impugnando la decisión administrativa de revisión, o accionado directamente en contra del acto que causa el agravio, caso en el cual, precluyen los mecanismos administrativos de impugnación (art. 54°).

Control administrativo de los actos administrativos

Recursos administrativos

En este caso, el control interno es realizado por el propio órgano que dictó el acto (recurso de reposición) o por el superior jerárquico de éste (recurso jerárquico).

Estos controles operan en el marco de un procedimiento de impugnación, en donde el particular, a través de un recurso de reposición con jerárquico en subsidio, o directamente ejerciendo uno de los dos, recurrirá en contra del acto dictado por la Administración por razones de legalidad, oportunidad o conveniencia (art. 59°).

Control administrativo de los actos administrativos

Recursos administrativos

Recurso extraordinario de revisión (art. 60°): Éste procede en contra de actos administrativos firmes, siempre y cuando no haya transcurrido un año desde que se haya dictado o se haya establecido por sentencia judicial ejecutoriada la falsedad de los documentos o las irregularidades generadas en el procedimiento administrativo de dictación.

Las causales por las cuales procede este recurso, están expresa y taxativamente señaladas en la ley 19.880, siendo su interpretación restrictiva, pues supone la alteración a una situación administrativa ya afinada.

Control administrativo de los actos administrativos

Órganos de control interno

En todo servicio público siempre se crean órganos o mecanismos de control interno, que pueden tener distinta denominación, pero están enfocados a un control jurídico – que pretende que los actos cumplan con los requisitos para su validez –, un control presupuestario – focalizado a fiscalizar que el gasto, que se encuentra en el ítem de presupuestos, no exceda del monto autorizado –, o un control de gestión – vinculado con la eficiencia y eficacia de la Administración Pública sobre un conjunto de actuaciones –.

Control administrativo de los actos administrativos

Control externo

Es aquel llevado a cabo por un órgano que pertenece a la Administración del Estado sobre la actuación material o jurídica de otro órgano de la misma.

Nuestro ordenamiento jurídico consagra una serie de organismos administrativos cuya principal finalidad es controlar la actuación de otros (Ejemplo: Superintendencias, Tesorería General de la República, Consejo para la Transparencia, etc.).

Todo otro control que no se encuentre encomendado específicamente a un órgano de la Administración, lo ejerce la Contraloría General de la República – control jurídico, contable y financiero –.

Control administrativo de los actos administrativos

Control externo

Control de legalidad de los actos de la Administración de la Contraloría General de la República.

Ejerce dos tipos de controles: a priori (toma de razón) y a posteriori (potestad dictaminante). Este último control, le permite a la Contraloría General de la República interpretar normas jurídicas que inciden en el ámbito administrativo, labor que se materializa en la emisión de dictámenes.

También puede realizar un control jurídico mediante sumarios administrativos, auditorías e investigaciones especiales, con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y el principio de probidad administrativa.



Gobierno de Chile
gob.cl

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Gobierno de Chile

Gendarmería de Chile
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Gobierno de Chile

CHILE LO HACEMOS TODOS

gendarmeria.gob.cl