

Ma

Manuales

Cristóbal Osorio Vargas

Derecho Administrativo

Tomo III

Procedimiento administrativo

Incluye Ley N° 21.180, sobre
Transformación Digital del Estado

ediciones
DER

DER EDICIONES es una Editorial Jurídica creada por un grupo de Editores de larga trayectoria.

Estamos en la búsqueda de publicaciones de innegable valor científico. Nuestra propuesta pone énfasis en una cuidada elaboración técnica, colocando nuestra experiencia al servicio de la comunidad jurídica.

Nuestro catálogo editorial está compuesto por las siguientes colecciones: Ensayos Jurídicos, Monografías, Manuales, Cuadernos Jurídicos, Coediciones, Revistas y Obras prácticas.

Invitamos a aquellos profesores, investigadores o abogados en ejercicio, que hayan escrito una tesis de maestría, monografía, ensayo, manual u otra obra de interés práctico, a publicar con nosotros.

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

DERECHO ADMINISTRATIVO

Tomo III

Procedimiento administrativo

Incluye Ley N° 21.180, sobre Transformación Digital del Estado

© Cristóbal Osorio Vargas

2022 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 978-956-405-092-8

Primera edición, junio de 2022 DER Ediciones Limitada

Tiraje: 500 ejemplares

Impresores: Editora e Imprenta Maval SpA

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.

“La tecnocracia y la democracia son antitéticas si el protagonista de la sociedad industrial es el experto, entonces quien lleva el papel principal en dicha sociedad no puede ser el ciudadano común y corriente”.

NORBERTO BOBBIO

“El Estado se piensa de ahora en más como una ‘plataforma’ [...] Si lo vemos desde más cerca, los axiomas de la ‘transformación digital de las administraciones’, del ‘Estado Plataforma’ y de la Smart city implican un cambio en el estatuto de los ciudadanos. Hasta ahora considerados como sujetos por derechos y deberes en el seno de un orden común, se convierten en usuarios [...]”.

ERIC SADIN

PREVENCIÓN

Cuando el presente libro se encontraba en la imprenta, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que modifica la Ley N° 21.180, de Transformación Digital del Estado, y modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2020, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que consta en el Boletín 14969-06 con suma urgencia.

Cabe indicar que la presente modificación es posible que ya exista cuando tenga el libro en su escritorio, pero solo se refiere a materias de vigencia de la normativa, así que es pertinente tener presente lo siguiente:

Primero: el gobierno del presidente Gabriel Boric ha realizado un diagnóstico pesimista sobre la posibilidad de cumplir con la tramitación digital. En efecto, en el Mensaje afirma que el periodo de plena aplicación al 2024 es insuficiente de acuerdo a los diagnósticos realizados durante los primeros dos meses de gestión.

Segundo: que un informe ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo arrojó como principal conclusión que buena parte de la Administración Pública chilena no cuenta con las condiciones tecnológicas para iniciar la tramitación electrónica.

Tercero: se desconoce con certeza todos los procedimientos que se deben modificar y la existencia de mecanismos y personal adecuado.

Así afirma el Mensaje:

“De este modo, de acuerdo a los antecedentes expuestos, hoy existe una imposibilidad técnico-organizativa de realizar los procesos de adaptación a la nueva realidad en los plazos inicialmente previstos, conforme a los principios de eficiencia y eficacia de la Administración y, sobre todo, a los estándares que

garanticen el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y un desarrollo coherente e integrado de gobierno digital”.

Para solucionar lo anterior, se propone en el proyecto una adecuación de los plazos contemplados en la ley que permita una mayor gradualidad en la implementación y un orden distinto de las fases establecidas al efecto.

Así, se establece que la entrada en vigencia de la ley no podrá extenderse para ningún órgano de la Administración del Estado más allá del 31 de diciembre del año 2027. Por otro lado, se crea una nueva fase en las etapas de implementación, que buscará, aunque suene triste y precario, informarse de la realidad de cada órgano:

“1) Fase de Preparación: Cada órgano de la Administración deberá identificar y describir las etapas de los procedimientos administrativos que desarrolla, y en particular la necesidad de notificación en cada uno de ellos”.

Finalmente, se modifica la gradualidad de la aplicación de la ley con la nueva fase, y considerando estas etapas:

Año	Grupo A Fase por implementar	Grupo B Fase por implementar	Grupo C Fase por implementar
2022	Preparación	Preparación	Preparación
2023	1	Preparación	Preparación
2024	3	1	1
2025	6	3 y 6	3
2026	2, 4 y 5	4 y 5	4 y 6
2027		2	2 y 5

Es posible, a la luz de los antecedentes, que estemos más cerca de continuar con el procedimiento antiguo –que también analiza el libro–, que surja el procedimiento electrónico. Asimismo, los invitamos a ver el proyecto de ley mencionado para mantener actualizado su libro.

ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	XIII
PRÓLOGO.....	XVII
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I: BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LA HISTORIA DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.....	5
1. PREVENCIÓN: UN LIBRO QUE CONSIDERA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO “PREDIGITALIZACIÓN” Y EL “NUEVO POSTDIGITALIZACIÓN”.....	7
2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO A DEFENSA JURÍDICA FRENTE A LA ACTIVIDAD FORMAL DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	8
3. NOTAS GENERALES SOBRE LA TRAMITACIÓN DIGITAL Y LA HISTORIA DE LA LEY Nº 19.880.....	15
4. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, UNO DE LOS FUNDAMENTOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	24
Bibliografía.....	36
CAPÍTULO II: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y SU ÁMBITO DE APLICACIÓN	39
1. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LBPA.....	41
2. ANTECEDENTES NORMATIVOS	50
3. SOBRE EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LBPA. LOS NUEVOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN POR LA LEY Nº 21.180.....	51

3.1. Notas sobre el ámbito de aplicación de la Ley N° 19.880	51
3.2. Notas sobre el ámbito de aplicación de la Ley N° 21.180 y las reformas de la LBPA. El acto administrativo electrónico y la tramitación electrónica es la regla general y no supletoria	66
4. APUNTES SOBRE LA IMPORTANCIA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	73
5. SOBRE LAS DIFERENTES CLASES DE «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO».....	76
5.1. Según la forma de inicio	76
5.2. Según como sea organizada su tramitación	77
5.3. Según su finalidad.....	78
5.4. Según los sujetos intervinientes.....	79
Bibliografía.....	80

CAPÍTULO III: PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO..... 83

1. PLANTEAMIENTO. LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO Y LA CONFIGURACIÓN DE UN ESQUEMA NORMATIVO DINÁMICO QUE COMPATIBILICE LAS FINALIDADES DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO CON SU ACTIVIDAD FORMAL	85
2. ANTECEDENTE LEGAL.....	90
3. PRINCIPIO DE ESCRITURACIÓN.....	92
3.1. Concepto	92
3.2. Antecedentes normativos.....	95
3.3. Fundamento	98
3.4. Análisis práctico	100
A) La ausencia de antecedentes en un expediente administrativo.....	100
B) El «principio de escrituración» y el uso de medios electrónicos	105
C) La constancia de actos verbales.....	107
D) El idioma oficial del procedimiento administrativo en Chile.....	108
4. PRINCIPIO DE GRATUIDAD.....	109
4.1. Concepto	109
4.2. Antecedentes normativos.....	110
4.3. Fundamento	113
4.4. Análisis práctico	114
5. PRINCIPIO DE CELERIDAD	120
5.1. Concepto	120
5.2. Antecedentes normativos.....	123
5.3. Fundamentos.....	125

5.4. Análisis práctico	126
A) La celeridad y el impulso de oficio en la tramitación del procedimiento.....	126
B) La celeridad y las dilaciones indebidas en la tramitación del procedimiento.....	130
6. PRINCIPIO DE INEXCUSABILIDAD Y CONCLUSIVO	136
6.1. Concepto.....	136
6.2. Antecedentes normativos.....	137
6.3. Fundamento	139
6.4. Análisis práctico	139
7. PRINCIPIO DE ECONOMÍA PROCEDIMENTAL.....	143
7.1. Concepto	143
7.2. Antecedentes normativos.....	144
7.3. Fundamento	146
7.4. Análisis práctico	146
8. PRINCIPIO DE CONTRADICTORIEDAD.....	158
8.1. Concepto	158
8.2. Antecedentes normativos.....	160
8.3. Fundamentos.....	161
8.4. Análisis práctico	164
A) Sobre el derecho a realizar alegaciones y presentar pruebas en cualquier momento o etapa del procedimiento administrativo	164
B) El derecho a contar con asistencia letrada en un procedimiento administrativo	167
C) La igualdad de trato que deben recibir todas las personas interesadas en un procedimiento administrativo	167
9. PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y PRINCIPIO DE ABSTENCIÓN.....	170
9.1. Concepto.....	170
9.2. Antecedentes normativos.....	172
9.3. Fundamentos.....	174
9.4. Análisis práctico	177
10. PRINCIPIO DE NO FORMALIZACIÓN.....	186
10.1. Concepto.....	186
10.2. Antecedentes normativos.....	189
10.3. Fundamento	190
10.4. Análisis práctico	191

11. PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD.....	197
11.1. Concepto	197
11.2. Antecedentes normativos	198
11.3. Fundamento	203
11.4. Análisis práctico.....	205
12. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y DE PUBLICIDAD.....	209
12.1. Concepto	209
12.2. Antecedentes normativos.....	212
12.3. Fundamento	213
12.4. Análisis práctico	217
A) Criterios de jurisprudencia importantes.....	219
B) Toma de razón y transparencia	223
13. PRINCIPIO DE COOPERATIVIDAD Y COORDINACIÓN	228
13.1. Concepto.....	228
13.2. Antecedente normativo	231
13.3. Análisis práctico	235
14. PRINCIPIO DE CONGRUENCIA	242
14.1. Concepto.....	242
14.2. Antecedentes normativos.....	243
14.3. Análisis práctico	244
15. PRINCIPIOS GENERALES RELATIVOS A LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS.....	248
15.1. Antecedente normativo	248
15.2. Examen particular.....	249
A) Principio de neutralidad tecnológica	249
B) Principio de actualización.....	251
C) Principio de equivalencia funcional	252
D) Principio de fidelidad.....	254
E) Principio de interoperabilidad	255
F) Principio de cooperación	258
Bibliografía.....	259
 CAPÍTULO IV: INTERVINIENTES DEL PROCEDIMIENTO AD- MINISTRATIVO. LOS INTERESADOS Y LOS DERECHOS DE LOS INTERESADOS.....	 265
1. PLANTEAMIENTO	267
2. LOS INTERVINIENTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	268

2.1. Órganos de la Administración del Estado.....	270
2.2. Otras autoridades	274
2.3. Terceros denunciadores sin calidad de interesado	277
3. INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	279
3.1. Concepto	279
3.2. Antecedentes normativos.....	280
3.3. Fundamento	280
3.4. Tipos de interesados.....	284
A) Los casos de la LBPA	285
B) El solicitante de inicio del procedimiento. No necesariamente un interesado en el procedimiento administrativo.....	285
C) El denunciante en el caso de procedimientos administrativos	288
3.5. Derechos de los interesados.....	292
3.6. Pluralidad de interesados	311
Bibliografía.....	318

CAPÍTULO V: REGLAS COMUNES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....

1. PLANTEAMIENTO.....	323
2. FORMACIÓN DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO O EL PROCESO ADMINISTRATIVO	323
2.1. Concepto	323
2.2. Análisis normativo.....	326
2.3. Análisis práctico	326
A) Breves consideraciones sobre el expediente físico pre-reforma de la Ley N° 21.180.....	326
B) Breves consideraciones sobre el expediente electrónico de la reforma de la Ley N° 21.180	329
2.4. La importancia de los principios de escrituración, congruencia y transparencia en la formación del expediente administrativo	339
2.5. Copias de actos administrativos y copias autorizadas	348
3. CAPACIDAD	352
3.1. Concepto.....	352
3.2. Antecedentes normativos.....	354
3.3. Regla general	355
3.4. El caso especial del menor de edad	356
4. PLAZOS.....	358

4.1. Concepto	358
4.2. Antecedentes normativos.....	359
4.3. Plazos de las actuaciones administrativas.....	359
4.4. Cómputo de plazos.....	360
4.5. Cómputo de plazos administrativos en sede judicial.....	361
4.6. Ampliación de plazos.....	363
4.7. Plazo del procedimiento administrativo	364
4.8. Plazo presentación de escritos	367
A) Problemas anteriores a la Ley N° 21.180 y su reglamento.....	367
B) Plazo de presentación de escritos bajo el paradigma de la Ley N° 21.180 y su reglamento	370
4.9. Efecto a la infracción de plazos	371
5. NOTIFICACIONES	377
5.1. Concepto	377
5.2. Antecedentes normativos.....	379
5.3. Tipos de notificación anteriores al régimen de la Ley N° 21.180 y su reglamento	380
A) Notificación por carta certificada.....	380
B) Notificación personal o en la oficina del Servicio.....	388
C) Notificación electrónica.....	390
D) Notificación tácita.....	393
E) Notificación por el Diario Oficial.....	395
F) Notificaciones especiales.....	398
5.4. Tipos de notificación bajo el régimen de la Ley N° 21.180 y su reglamento	398
A) La nueva notificación electrónica.....	400
B) Notificación en oficina de la autoridad.....	401
C) Domicilio Digital Único (DDU).....	401
D) Excepción a la notificación electrónica obligatoria.....	402
5.5. Efectos al incumplimiento de las normas de notificación.....	402
6. PERSONAS QUE ACTÚAN SIN DOMICILIO DIGITAL ÚNICO.....	403
6.1. Concepto	403
6.2. Los beneficiarios de no actuar con domicilio digital único	404
A) Personas que pueden actuar sin domicilio digital único. Deber de prueba	404
B) Personas en particular que cumplen con las condiciones para actuar sin DDU conforme la norma	404
6.3. Verificación de persona que puede actuar sin DDU	405

6.4. La solicitud de tramitación en papel	406
6.5. Consulta del expediente en dependencia del OAE	407
7. LA REPRESENTACIÓN	407
7.1. Concepto	407
7.2. Antecedentes normativos	408
7.3. Contenido y requisitos del poder del artículo 22 de la LBPA.....	409
8. TIPOS DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.....	412
8.1. Concepto	412
8.2. Antecedentes normativos	412
8.3. Tipos de resoluciones.....	413
A) Las resoluciones administrativas del artículo 24 de la LBPA.....	413
B) Las resoluciones administrativas del artículo 51 de la LBPA. Sobre la presunción de legalidad, imperio y exigibilidad.....	414
C) Sobre la forma de los actos administrativos. La necesidad de dictar “resoluciones” administrativas	415
9. MEDIDAS PROVISIONALES	417
9.1. Concepto	417
9.2. Antecedentes normativos	423
9.3. Requisitos.....	423
A) Habilitación normativa	424
B) Legitimación activa	424
C) Requisitos generales de las medidas provisionales	426
D) Oportunidad.....	430
E) Objeto	433
F) Motivación o proporcionalidad de la medida.....	433
G) Medidas provisionales preprocedimentales.....	440
H) Control jurisdiccional “ex ante”	440
I) Temporales.....	440
J) Impugnabilidad de las medidas provisionales.....	442
9.4. Tipos de medidas provisionales	443
10. INCIDENTES	443
10.1. Concepto.....	443
10.2. Antecedentes normativos	443
10.3. Tipos de incidentes	444
11. RECUSACIONES O DEBER DE ABSTENCIÓN.....	445
11.1. Concepto.....	445

11.2. Antecedentes normativos	447
11.3. Clasificación de las causales de abstención	453
A) Inhabilidades por relación personal	454
B) Inhabilidades por interés	454
C) Inhabilidades por conocimiento	455
11.4. Análisis práctico	456
12. ACUMULACIÓN	457
12.1. Concepto	457
12.2. Antecedentes normativos	458
12.3. Análisis práctico	458
13. ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER GENERAL QUE TENGA CLAROS EFECTOS EN LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA DE OTRO ÓRGANO	463
13.1. Concepto	463
13.2. Antecedentes normativos	464
13.3. Ámbito de aplicación	464
13.4. Respuesta a la solicitud	465
13.5. Plazo para evacuar informe	465
13.6. Informe no vinculante, pero influye en el deber de motivación	466
13.7. La excepcionalidad del cumplimiento de la norma	466
14. PROCEDIMIENTO DE URGENCIA	466
14.1. Concepto	466
14.2. Antecedentes normativos	467
14.3. Efectos declaración de urgencia	467
Bibliografía	468
 CAPÍTULO VI: ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	 471
1. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO	473
2. INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	474
2.1. Inicio de oficio por la Administración	475
A) Inicio de oficio propiamente tal	475
B) Inicio a petición de otro órgano de la Administración	476
C) Denuncia	477
2.2. Inicio a solicitud de parte interesada	480
A) Requisitos generales de las solicitudes de inicio previo a la reforma de la Ley N° 21.180	480

B) Requisitos generales de las solicitudes de inicio del procedimiento desde la Ley N° 21.180: Ingreso de solicitudes en papel y electrónico	481
C) Los elementos generales de la solicitud de la parte interesada, en especial, acreditar la calidad de parte interesada	483
D) Ingreso de solicitudes en formato papel	493
E) Ingreso de solicitudes en formato electrónico	495
F) Solicitudes con pluralidad de partes interesadas	495
G) Deber de la Administración de facilitar formularios para procedimientos de común tramitación	496
2.3. Solicitud de antecedentes adicionales	496
2.4. Período de información previa	498
2.5. Efectos jurídicos del inicio del procedimiento administrativo	500
3. INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO	501
3.1. Sobre actos de instrucción del procedimiento	502
3.2. Alegaciones	504
3.3. Ejemplos de actos de instrucción del procedimiento administrativo	504
A) Solicitud de informes	505
B) Actos con efectos sobre terceros	507
C) Información pública	507
4. PRUEBA	508
4.1. Concepto	508
4.2. Antecedentes normativos	511
4.3. Objeto de la prueba	514
A) Concepto	514
B) Antecedentes normativos	518
4.4. Fijación de la prueba	519
A) Concepto	519
B) Antecedentes normativos	520
C) Análisis práctico	520
4.5. Ampliación del término probatorio	521
A) Concepto	521
B) Antecedentes normativos	521
C) Análisis práctico	522
4.6. Medios de prueba	525
A) Concepto	525
B) La prueba admisible	525
C) Los medios de prueba	533
D) Oportunidad para presentarlos	536

- 4.7. La solicitud de prueba por interesados 537
 - A) Concepto..... 537
 - B) Antecedentes normativos..... 537
 - C) Análisis práctico 538
- 4.8. Informes 546
 - A) Concepto..... 546
 - B) Antecedentes normativos..... 547
 - C) Antecedentes normativos..... 549
- 4.9. Valoración de la prueba..... 554
 - A) Concepto..... 554
 - B) Antecedentes normativos..... 558
- 5. TÉRMINO NORMAL DEL PROCEDIMIENTO. ACTO ADMINISTRATIVO TERMINAL..... 558
 - 5.1. Planteamiento..... 559
 - 5.2. Requisitos generales de la resolución final..... 560
 - A) La satisfacción de los elementos del acto administrativo..... 560
 - B) La resolución final debe ser congruente 563
 - C) La prohibición de “reformatio in peius”..... 564
 - 5.3. Requisitos especiales de la resolución final..... 566
 - Bibliografía..... 567

CAPÍTULO VII: FORMAS ANORMALES DE TÉRMINO DEL PROCEDIMIENTO 571

- 1. PLANTEAMIENTO 573
- 2. ABANDONO 574
 - 2.1. Concepto 574
 - 2.2. Antecedentes normativos..... 575
 - 2.3. Análisis práctico 576
- 3. DESISTIMIENTO 578
 - 3.1. Concepto 578
 - 3.2. Antecedentes normativos..... 578
 - 3.3. Análisis práctico 579
- 4. IMPOSIBILIDAD DE CONTINUAR EL PROCEDIMIENTO POR CAUSA SOBREVINIENTE 582
 - 4.1. Concepto 582
 - 4.2. Antecedentes normativos..... 582
 - 4.3. Análisis práctico 583
- 5. DECAIMIENTO..... 585

5.1. Concepto	585
5.2. Antecedentes normativos	587
5.3. Análisis práctico	591
5.4. La jurisprudencia de la imposibilidad de continuar el procedimiento como mecanismo de término del procedimiento por exceder el plazo de seis meses. La distinción con el decaimiento administrativo	602
Bibliografía	617
CAPÍTULO VIII: SILENCIO ADMINISTRATIVO	619
1. PLANTEAMIENTO	621
2. EL SILENCIO NEGATIVO	627
2.1. Concepto	627
2.2. Antecedentes normativos	629
2.3. Análisis práctico	632
3. SILENCIO POSITIVO	644
3.1. Concepto y antecedentes normativos	644
3.2. Análisis práctico	645
4. EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	648
Bibliografía	651
BIBLIOGRAFÍA FINAL	653