

## Nuevas tendencias del Procedimiento Administrativo en Chile e Iberoamérica: Propuestas frente a una nueva forma de gobernar y administrar el Estado

*New trends of the administrative procedure in Chile and Latin America:  
Proposals facing a new way to govern and administer the State*

José Luis Lara Arroyo

*Pontificia Universidad Católica de Chile*

Antonia Schneider Brandes

*Universidad de Chile*

**RESUMEN** Este artículo analiza y confronta la regulación del procedimiento administrativo en distintos países latinoamericanos, en especial, aquellos que integran la denominada Alianza del Pacífico, a propósito de la dictación de la nueva Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España, en particular en atención al tratamiento que estas normas dan a la supletoriedad, los plazos y silencio administrativo, invalidación y recursos administrativos.

**PALABRAS CLAVE** Procedimiento Administrativo, Latinoamérica, Plazos, Silencio, Invalidación

**ABSTRACT** This article analyzes and confronts the regulation of the administrative procedure in different Latin American countries, especially those that make up the so - called Alliance of the Pacific, regarding the issuance of the new Law 39/2015 of the Common Administrative Procedure of the Public Administrations of Spain, particularly in light of the treatment that these rules give to the supplementarity, the administrative silence and terms, invalidation and administrative reviews.

**KEYWORDS** Administrative procedure, Latin America, Terms, Silence, Invalidation

### Introducción

El Procedimiento Administrativo busca regular la elaboración de los actos de la Administración del Estado resguardando los derechos de los ciudadanos, lo que se ha

traducido tanto en la dictación de leyes que engloban todo aquello relacionado con la misma, como en normas diversas, que tratan desde distintas aristas dicho proceder de la Administración en su interacción con los sujetos de derecho privado. Así, existe regulación diversa entre los distintos países latinoamericanos, los que difieren en una serie de elementos que los hacen únicos, pero que aun así, tienen elementos y principios comunes, muchos de los cuales se relacionan directamente con los precedentes sentados por la regulación europea, en especial por lo dictaminado en España, motivo por el cual resulta especialmente relevante entender en qué medida es posible seguir los lineamientos expuestos por la dictación de la nueva Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España, cuya entrada en vigencia data del 1 de octubre del año 2016, y por medio de la cual se deroga la anterior Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En virtud de lo anterior, realizaremos un somero análisis de la regulación del Procedimiento Administrativo en diversos países latinoamericanos, para así poder proyectar los alcances que los ajustes en la normativa española pueden irradiar a los ordenamientos latinoamericanos.

#### Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España

La dictación de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, implicó la implementación de una serie de modificaciones, siendo su antecedente primordial, la necesidad de una delimitación normativa, diferenciando las actuaciones internas de la administración con aquellas entre la administración y los sujetos de derecho privado. Si bien no pretenderemos realizar un análisis particular de esta norma, resulta interesante identificar las disposiciones relativas a la supletoriedad, silencio y plazos, para poder así comparar esta con la regulación de ciertos países latinoamericanos, en particular con aquellos que integran la denominada Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú).

La norma en cuestión se sustenta, entre otros, en la necesaria delimitación entre las actuaciones de la administración del Estado, ya sean estas internas, «*ad intra*», o externas «*ad extra*». Esta norma regula por tanto las actuaciones de los sujetos de derecho privados ante la Administración Pública, incluyendo adicionalmente al sector institucional. Tal como es de esperarse, por medio de la norma se introducen diversas modificaciones importantes, las que sin duda se reflejarán de una forma u otra en los ordenamientos de los países de habla hispana que, tradicionalmente, han adoptado una serie de instituciones provenientes, entre otros, de España.

A diferencia de regulaciones comparadas, esta ley no se refiere de manera expresa a la aplicación supletoria de la norma de forma general, exponiendo esta institución en relación a su ámbito de aplicación de manera específica, respecto a la Administración General del Estado, Administración de las Comunidades Autónomas, Entidades que

integren la Administración Local y al sector público institucional.<sup>1</sup> Con motivo de lo anterior, se entiende que el procedimiento es materia de competencia exclusiva del Estado, traduciéndose esto en la aplicación directa y no supletoria del procedimiento a las Comunidades Autónomas y demás Administraciones.

Por otra parte, se hace mención a la supletoriedad en relación a la especialidad por razón de la materia. Así las cosas, los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales, que no exijan alguno de los trámites previstos en la Ley en cuestión, o regulen trámites adicionales o distintos, se registrarán respecto de ellos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.<sup>2</sup>

## Plazos y silencio

La regulación relativa a los plazos se enuncia, en primer momento, en relación a la obligación de emitir una resolución expresa y notificación dentro de un plazo máximo, con independencia de la forma de iniciación del procedimiento en cuestión.<sup>3</sup> Por otra parte, los plazos se contarán, en los procedimientos administrativos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación, y en aquellos iniciados a solicitud del interesado, desde que esta haya entrado en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente. En cuanto a las posibilidades de suspensión del plazo máximo para resolver, se considera la suspensión facultativa, por una parte, y por otra la suspensión necesaria del plazo máximo para resolver y notificar la decisión en casos específicos establecidos en la ley.

En relación a lo anterior, se encuentran los principales preceptos referentes al silencio administrativo, dividido en aquellos derivados de los procedimientos iniciados a solicitud del interesado y en procedimientos iniciados de oficio por la Administración. A su vez, se distingue expresamente entre el silencio positivo o estimatorio, y negativo o desestimatorio, el que actúa de manera distinta dependiendo del procedimiento al cual se refiera.

---

1. Este último se compone, entre otros por las universidades públicas, las que se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por la Ley 39/2015. En igual situación se encuentran las Corporaciones de Derecho Público, las que se registrarán por su normativa específica en el ejercicio de sus funciones, aplicándose la Ley en cuestión de manera supletoria.

2. Las disposiciones de la Ley 39/2015 tendrán carácter supletorio respecto de las normas especiales, entre las cuales figuran materias de extranjería y asilo; aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera; gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo, entre otras

3. Según el 21 de la Ley en comento, el plazo máximo en el cual puede notificarse una resolución expresa será fijado en principio por la norma reguladora del procedimiento correspondiente. Ahora bien, a pesar de la libertad previamente expuesta, no se puede entender el plazo como un elemento puramente libre, a determinar por la administración que corresponda, sino que este no puede ser mayor a 6 meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca un plazo mayor al anterior, o que sea previsto en el Derecho de la Unión Europea. Por otra parte, en caso que las normas reguladoras de los procedimientos particulares no fijen un plazo máximo, se entenderá que éste no podrá ser mayor a tres meses, supliendo así esta norma los vacíos que puedan existir.

En primer lugar, el silencio estimatorio en aquellos procedimientos iniciados a solicitud de parte en los cuales, transcurrido el plazo legal, no se notifique la resolución respectiva, se legitima al interesado para entender que su pretensión ha sido acogida. Sin embargo, esto no será tal cuando exista una norma de rango legal o de derecho de la Unión Europea o derecho internacional aplicable en España que establezca el criterio en contrario. En estos casos, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse si esta es confirmatoria. Adicionalmente, este acto, derivado de la estimación de silencio tiene efectos de acto administrativo finalizador del procedimiento.

El silencio será desestimatorio, entre otros, cuando se refiere a solicitudes que puedan afectar el dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar al medio ambiente<sup>4</sup> y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

Por otra parte, el silencio producto de la falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio, no significa en caso alguno la posibilidad de eximirse de dictar la resolución necesaria y notificar de dicho acto al interesado. Lo anterior producirá diversos efectos, primeramente, que en aquellos procedimientos de los cuales pudiese derivar el reconocimiento o constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, se entenderá que las pretensiones fueron desestimadas en virtud del silencio administrativo. Por otra parte, en los procedimientos en los cuales la Administración ejercite potestades sancionadoras o de intervención, que puedan producir efectos desfavorables o de gravamen, se entiende que dicho acto caducará.

## Recursos

La norma contempla tres tipos de recursos:

- El recurso de alzada, procedente en contra de actos que no pongan fin a la vía administrativa.
- El recurso potestativo de revisión, contra de actos que ponen fin a la vía administrativa.
- El recurso extraordinario de revisión, dirigido en contra de los actos firmes en vía administrativa y cuando concurran circunstancias relativas a la aparición de documentación que pueda modificar la resolución pertinente.

A diferencia de la normativa anterior, esta ley regula expresamente diversas posibilidades en las cuales la administración podrá inadmitir un recurso,<sup>5</sup> modificación que

---

4. Esta hipótesis fue expresamente incluida en la Ley, y es una novedad respecto de la anterior normativa.

5. Esto será así cuando el órgano sea incompetente para resolver dicho recurso, debiendo remitirlo al órgano competente; cuando el recurrente carezca de legitimidad; cuando el acto respecto del cual se interpone no sea susceptible de ser recurrido; cuando haya transcurrido el plazo permitido para interponer recursos y cuando el mismo carezca manifiestamente de fundamentos.

se sustenta en el rechazo de recursos sin existir un catálogo expreso de motivos en los cuales podría proceder el mismo.

Por otra parte, se contempla que, al interponer cualquier recurso, no se suspenderá la ejecución del acto impugnado, a excepción de aquellos casos en los que una disposición en contrario, pudiendo, sin embargo, el órgano llamado a resolver, ponderar la posibilidad de suspender la ejecución cuando ésta pudiere causar perjuicios de imposible o difícil reparación o cuando la impugnación se fundamente en causales de nulidad de pleno derecho. Ahora bien, en caso de transcurrir un mes desde la solicitud de suspensión, se entenderá suspendida la ejecución del acto impugnado, cuando no se haya dictado y notificado resolución expresa a tal efecto.

### Invalidación/anulabilidad

Este tema se trata en razón de la *anulabilidad* de los actos, la que puede ocurrir cuando los actos incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder. A pesar de lo anterior, el defecto de forma solamente determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

De concurrir la anulación de actuaciones, podrá la Administración convalidar dichos actos, subsanando los vicios de los cuales adolezca. Esta anulabilidad no implica la de los actos sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.

### El Procedimiento administrativo en Chile

La procedimentalización del actuar administrativo tradicionalmente ha sido una consecuencia de la práctica de la administración del Estado unida a esfuerzos inorgánicos y desperdigados del legislador por trazar procedimientos administrativos particulares. Ello, hasta la entrada en vigencia de la Ley 19.880 de 2003 sobre bases de los procedimientos administrativos que vino a dar cumplimiento al mandato inconcluso del artículo 63 núm. 18 de la Constitución Política de la República en consonancia con los artículos 6, 7 y 19 núm. 3 de la referida Carta Fundamental.

La asimilación del contenido de la Ley 19.880 ha sido lenta pero consistente por parte de la Administración activa, de la mano de un desarrollo jurisprudencia abundante, principalmente y en un primer momento de la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República y, luego a partir de un generoso desarrollo jurisdiccional.

En tal contexto, profundizaremos nuestro análisis a partir de la revisión de algunas instituciones y aspectos clave de la normativa sobre procedimiento administrativo que han dado origen a no pocas discusiones entre nosotros, nos referimos a, la supletoriedad, los plazos y el silencio, la invalidación y el régimen recursivo.

En cuanto al ámbito de aplicación de la Ley, este es expresamente delimitado por el artículo 1 de la Ley 19.880 titulado «Procedimiento Administrativo».<sup>6</sup> De acuerdo al an-

---

6. El texto de la misma establece que «La presente ley establece y regula las bases del procedimiento ad-

terior artículo, es posible identificar que estamos ante una ley de bases, y que, frente a la existencia de procedimientos administrativos especiales, esta ley se aplicará de manera supletoria. Esto tiene diversas implicancias,

- Es una Ley de Bases. En efecto, la Ley 19.880 es propiamente una ley de bases conforme a la propia nomenclatura utilizada en su título I, y cuyo antecedente no es otro, sino venir a dar respuesta al mandato inconcluso efectuado por el texto constitucional de 1980 al disponer en su artículo 60 núm. 18 original,<sup>7</sup> que son materias de ley, «las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública» (Constitución Política de la República de Chile, 1980: Art. 60 núm. 18 original)
- Es una Ley Supletoria. Primeramente, la supletoriedad implica «todo lo que soluciona un error, desacierto o falta» (Diémer Johannsen y Cerda Valdés de Diémer, 2006: 112). Concepto que debe relacionarse con «*suplir*», alocución que importa «cumplir o integrar lo que falta en una cosa o remediar la carencia de ella. Ponerse en lugar de uno para hacer sus veces. Reemplazar, sustituir una cosa por otra» (Diémer Johannsen y Cerda Valdés de Diémer, 2006: 112).<sup>8</sup>

Por otra parte, y conjuntamente con su carácter de ley de bases, la supletoriedad de la ley viene dada precisamente de la segunda parte de su artículo 1° inciso 1° al señalar que, «En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria» (Ley 19.880, 2003: Art. 1°, inc. 1°). Pues bien, la supletoriedad implica un mecanismo de integración jurídica dispuesta por el legislador a objeto de entrar a normar aquellas materias que no se encuentren expresamente dispuestas en procedimientos administrativos especiales, y cuya consagración es producto de la aplicación de otro principio de hermenéutica legal, cual es la especialidad de la ley.

Por lo anterior, la ley de procedimiento administrativo debe ser concebida con un alcance amplio y en tanto mecanismo legislativo integrador de vacíos en la procedimentalización del actuar de la administración, toda vez que viene a regular aquellas materias que no se encuentran disciplinadas o que encontrándose, entra a regirlas de manera supletoria frente a lo dispuestos en procedimientos contenidos en estatutos jurídicos especiales, ello conforme a la aplicación del principio de especialidad jurídica.

Ahora bien, en esta misma línea, la doctrina predominante (Cordero Vega, 2003:

---

ministrativo de los actos de la Administración del Estado. En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria»

7. Que, luego de la reforma constitucional de 2005, pasó a ser el artículo 63 núm. 18.

8. En el mismo sentido lo ha concebido la propia jurisprudencia de la Contraloría General de la República, al sostener mediante Dictamen 6.184 de 2005 que «Lo anterior [aplicación de Ley 19.880], en concordancia con el significado que el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia asigna al vocablo «supletoria», cual es «que suple una falta», en tanto que suplir es, asimismo, «cumplir o integrar lo que falta en una cosa, o remediar la carencia de ella».

549-552; Mendoza Zúñiga, 2004: 91-102; y Morales Espinoza, 2004: 187-196), se ha inclinado por predicar una aplicación amplia de la Ley 19.880, tal es el caso de lo sostenido, entre otros, por Luis Cordero Vega, al señalar que:

La supletoriedad de la LBPA implica que sus principios y normas son aplicables en todos aquellos procedimientos que actualmente tiene la Administración, se encuentren o no en regulación legal. Los que tengan regulación de ley se les aplicará en lo específico la norma especial. Los que tengan regulación reglamentaria o carezcan de regulación se les aplicará íntegramente la LBPA. En otros términos, la amplitud de la supletoriedad está dada por la definición previa de si estamos en presencia de procedimientos administrativos formalizados (que tienen ley total o parcial que regule el procedimiento administrativo, por ej. El sistema de evaluación de impacto ambiental) o los desformalizados (que no tienen ley que regule el procedimiento de dictación del acto, por ej. Clausura municipal) (Cordero Vega, 2003: 58).

Así, de su jurisprudencia, huelga considerar que Contraloría ha establecido fundamentalmente tres condiciones habilitantes para dar aplicación a la Ley de procedimientos administrativos, a saber:

- Que estemos frente a procedimientos regulados legalmente;
- Que la LPA se aplicará respecto de materias no reguladas en procedimientos administrativos especiales, y;
- Que su aplicación procederá en la medida que ella se adecue a la naturaleza del procedimiento administrativo especial que pretende integrar.

Tales pronunciamientos, estimamos que son una lógica consecuencia de la especialidad como mecanismo de hermenéutica legal, por el cual las normas procedimentales reguladas en un estatuto especial, deben preferir a aquellas contempladas en un régimen general como lo serían los principios dispuestos en la Ley 19.880, sin embargo, amplían en extremo la discrecionalidad para que sea la autoridad de turno —o el Contralor de turno— quién determine el ámbito de la supletoriedad de la Ley, lo que incorpora un margen de incertidumbre inaceptable respecto del alcance de la aludida normativa.

### Los plazos y el silencio

Por su parte, uno de los motivos principales de la dictación de la Ley 19.880, reside en el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración del Estado. Por lo anterior, el legislador consagró el deber de cumplir los plazos en el artículo 23, para luego, establecer un catálogo de plazos aplicables a distintas tramitaciones administrativas, pasando por la consagración de la inhabilidad de los días festivos y del sábado. Sin embargo, en el artículo 27 pareciera «borrar con el codo lo escrito con el brazo», al establecer la fuerza mayor (acto de la autoridad) como causal exoneratoria del cumplimiento del plazo.

Ello, se une a la ya arraigada jurisprudencia contralora que dispone la no fatalidad

de los plazos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria del funcionario y el cumplimiento del principio conclusivo (Dictamen 60.718, 2012).<sup>9</sup>

Frente al panorama anterior, se erige la institución del silencio, en tanto efecto de la inactividad de la administración al incumplimiento de los plazos, al consagrar un efecto —sea positivo o negativo— a la inactividad de la administración.

¿Cuál es el problema entonces?, diríamos que la respuesta reside en la manera como se ha consagrado el silencio. En efecto, nuestra Ley 19.880, en sus artículos 64<sup>10</sup> y 65<sup>11</sup> regula el silencio en su vertiente positiva y negativa respectivamente.

De la simple lectura de ambas disposiciones, es evidente la amplitud del silencio negativo frente al positivo. En efecto, el legislador contempla, cuatro hipótesis alternativas más no concurrentes que originan un rechazo por parte de la autoridad.

Por lo anterior, qué duda cabe que la regla general en nuestro sistema es el silencio negativo, lo que equivale a validar la inactividad de la administración no imponiendo ningún efecto/sanción efectiva a su desidia. Más aún, frente a esta realidad positiva y

---

9. El Dictamen 60.718 de 2012 establece que «salvo disposición legal expresa en contrario, los plazos que la ley establece para las actuaciones de la Administración no son fatales, que ellos tienen por finalidad principal la implantación de un buen orden administrativo para dar cumplimiento a las funciones o potestades de los órganos públicos, y que su vencimiento no implica, por sí mismo, la caducidad o invalidación del acto respectivo (dictámenes núms. 36.246, de 2009; 61.059, de 2011, y 20.306, de 2012, entre otros, de esta Contraloría General) [...] En estas condiciones, atendido lo que se expresa en la presentación, es útil manifestar que no obstante la desproporción de este retardo, al no existir en la legislación administrativa vigente una norma que establezca que transcurrido un período determinado de inactividad de la Administración desde el vencimiento del plazo para resolver, se alterarán la regularidad o los efectos de la resolución que posteriormente se adopte, no corresponde a esta Contraloría General pronunciarse acerca de los perjuicios que tal demora pueda haber ocasionado al petitionerario. En mérito de lo expuesto, esa Dirección deberá ordenar una investigación tendiente a determinar la eventual responsabilidad administrativa que pudiere importar el mencionado atraso, y arbitrar las medidas pertinentes para que, en lo sucesivo, las reclamaciones de multas en comento sean resueltas en su debida oportunidad»

10. «Artículo 64. Silencio Positivo. Transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas.

Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada.

En los casos del inciso precedente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. Dicho certificado será expedido sin más trámite.»

11. «Artículo 65. Silencio Negativo. Se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte el patrimonio fiscal. Lo mismo se aplicará en los casos en que la Administración actúe de oficio, cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política.

En los casos del inciso precedente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro de plazo legal. El certificado se otorgará sin más trámite, entendiéndose que desde la fecha en que ha sido expedido empiezan a correr los plazos para interponer los recursos que procedan».

jurisprudencial, el legislador ha optado por consagrar hipótesis de silencio positivo expreso en la normativa sectorial, confirmando una vez más, lo residual que resulta ser el silencio positivo no constituyéndose en una solución adecuada frente al problema ya insoluble del incumplimiento de los plazos por parte de la Administración del Estado.

## La invalidación

Tradicionalmente la invalidación se ha concebido como una forma de extinción del acto administrativo junto con la revocación y la caducidad. Al mismo tiempo, ácida ha resultado la crítica respecto de la figura de la invalidación como mecanismo de la autoridad para retirar del ordenamiento jurídico por sí y ante sí aquellos actos que considera ilegales. Sin perjuicio de lo anterior, la discusión anterior resulta ya superada con la entrada en vigencia de la Ley 19.880 de 2003, al consagrar en su artículo 53 la referida institución.

En concreto, la invalidación consiste en el retiro de un acto administrativo, por parte de la propia administración del Estado por su contrariedad a derecho, constituyendo una «decisión adoptada por la Administración del Estado consistente en la pérdida de eficacia del acto administrativo por razones de su ilegalidad» (Bermúdez, 2011: 136), se trata de un:

acto de contrario imperio que dicta la Administración como consecuencia de un procedimiento administrativo revisor o impugnatorio y por cuya virtud se anula una medida anterior, que se estima ilegal y para así restablecer el orden jurídico quebrantado (Moraga Klenner, 2010: 263) (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia rol 7728-13, Sociedad Concesiones Iquique S.A. con Ilustre Municipalidad de Iquique, Considerando 4to).<sup>12</sup>

Con motivo de lo anterior, la autoridad Administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que dicha petición sea realizada dentro de los dos años siguientes constados desde la notificación o publicación del acto.

Por medio de la enunciada invalidación, se pretende subsanar aquellos vicios de forma o de procedimiento que afecten la validez del acto, en la medida que dicho vicio recaiga sobre algún requisito esencial del mismo, sea en virtud de su naturaleza o fundado en un mandato del ordenamiento jurídico y que con motivo de lo anterior genera un perjuicio al interesado.

Por lo tanto, esta invalidación se constituye como una forma de obtener la declaración de nulidad del acto administrativo. Debe precisarse que esta contrariedad a Derecho deberá ser entendida en el más amplio sentido y no sólo limitado a la ley, sino como toda contrariedad con el ordenamiento jurídico, considerado en su conjunto.

---

12. Tal fallo establece que la invalidación «consiste en la extinción de un acto administrativo por razones de legalidad, siendo la propia autoridad administrativa la que lo deja sin efecto por dicho motivo».

Entendemos que la norma es obligatoria para todos los órganos del Estado, sin excepción alguna,

desde la perspectiva funcional, todas las acciones de esos órganos quedan también sometidas a tal disposición; y, por cierto, la ley, la sentencia, el tratado, el reglamento, el acto y los contratos administrativos, la toma de razón y otros se hallan en ese deber jurídico (Reyes Riveros, 2002: 128).

Para solicitar la invalidación de cualquier acto administrativo, deberá estarse en presencia de un acto dictado en contravención al principio de juridicidad, en cualquiera de las aristas previamente enunciadas, todo lo cual debe ser considerado como parte esencial del acto en sí mismo.

Sin perjuicio de lo ya sostenido, surgen una serie de interrogantes respecto de la invalidación, varias de las cuáles han sido solucionadas satisfactoriamente por la jurisprudencia, especialmente administrativa de la Contraloría General de la República, por ejemplo, respecto de la autoridad llamada a invalidar, esto es, el autor del acto; o, la naturaleza misma de la invalidación, es decir si estamos en presencia de una acción o de una potestad; o la naturaleza del plazo, de caducidad o de prescripción, optándose por la primera lo que implica la improcedencia de la institución de la interrupción y la suspensión, por citar algunos casos.

Sin embargo, persisten las dudas respecto del alcance y ámbito de la expresión «audiencia previa», una oportunidad procesal o una instancia material, el plazo de la audiencia, etc.

## Recursos

La Ley 19.880 viene a sistematizar el tratamiento de los recursos administrativos generales en nuestro ordenamiento, en tanto, mecanismo del ciudadano para impugnar las decisiones de la Administración.

Para ello, se dedica el capítulo IV, denominado «*Revisión de los actos administrativos*» tratando el recurso de reposición, jerárquico, extraordinario de revisión y aclaración, amén de una impropia incorporación, en este capítulo de la invalidación (que como ya hemos señalado), no es propiamente un recurso sino una potestad por parte de la administración.

Sabida es la dificultad que surge en la determinación de la aplicación de los recursos previstos en esta ley frente a recursos especiales contemplados en legislación sectorial, originando inquietudes respecto de si se tratan de recursos ordinarios mínimos o ceden necesariamente frente a la técnica de la supletoriedad, dicho de otro modo, en su procedencia colisiona la condición de ley de bases con la supletoriedad propia de la normativa.

Sin embargo, se advierte una falta de densidad normativa y aplicación práctica en lo que respecta a las normas sobre notificación de terceros frente a la interposición de recursos administrativos, así como también la discrecionalidad conferida a la adminis-

tración para suspender o no los efectos del acto recurrido, prescindiendo de hipótesis de necesaria suspensión, lo que afecta inevitablemente los derechos de las personas.

La realidad anteriormente descrita de las instituciones esbozadas, como ya adelantábamos debe inexorablemente contrastarse con la práctica de los servicios y los acuerdos comerciales suscritos y ratificados por Chile, lo que en sí constituye una inmensa tarea a la que nos abocaremos en otra oportunidad, sin perjuicio de concentrar nuestros esfuerzos en Iberoamérica y, más especialmente en la región, con especial énfasis en el reciente tratado adherido por Chile junto a Perú, Colombia y México más conocido como la Alianza del Pacífico.

### **Ley 1.437 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia**

La regulación colombiana se encuentra recogida en el Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo de Colombia, de enero de 2011, el cual vino a reemplazar el anterior Código Contencioso Administrativo de 1984. Por medio de esta norma se fortalecen los principios rectores aplicables a las relaciones entre la Administración y los sujetos de derecho privado, procurando otorgarles mayor seguridad en sus interacciones, en adición a lo cual se aumentan las garantías en el procedimiento. Todo lo anterior se ve respaldado por la consagración legal y constitucional del derecho de petición, el cual se consagra como elemento esencial a lo largo de la totalidad de la norma.

#### **Supletoriedad**

Al igual que la normativa chilena, esta se trata de una norma de aplicación general, sujetándose a ella las actuaciones administrativas sin perjuicio de los procedimientos ante la administración especial, aplicándose en aquellos casos en lo no previsto en las mismas. Por otra parte, la supletoriedad también se consagra en relación al Procedimiento Administrativo Sancionatorio, en cuanto a su aplicación en relación a los procedimientos de dicha índole que no estén regulados en leyes especiales o por el Código Disciplinario Único, sujetándose, en dichos casos, a lo dispuesto en la Parte Primera del Código, aplicándose también los preceptos de éste en todo lo no previsto por dichas leyes.

#### **Plazos y silencio**

Directamente relacionado con el mencionado derecho de petición, se implementan plazos acotados, buscando de esta forma asegurar una pronta respuesta de la Administración.<sup>13</sup> En caso de no poder darse cumplimiento a los plazos expuestos, la autoridad

---

13. Así pues, en virtud del artículo 14 se entiende que, salvo que exista una norma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los 15 días siguientes a la recepción de

deberá informar de inmediato, antes del término del plazo legal, señalando nuevo plazo legal, el cual no podrá ser más del doble del plazo original.

El silencio es consagrado de manera expresa en sus variantes positiva y negativa, relacionándolo íntimamente con el derecho de petición, en cuanto pretende hacer efectivo dicho derecho cuando la Administración no cumpla con sus deberes de respuesta a tiempo, siendo el silencio negativo la regla general, no requiriendo declaración judicial que lo reconozca.

El silencio negativo a su vez distingue entre silencio sustantivo negativo sustantivo negativo, como respuesta denegatoria a la solicitud inicial y como silencio procesal negativo a la respuesta negativa a la interposición de recursos. En cuanto al silencio positivo, este se entenderá como tal cuando esté expuesto de manera expresa por la regulación (Ley de Colombia 1437/2011: Art. 52, Caducidad de la Facultad Sancionatoria).<sup>14</sup> Este tipo de silencio da lugar a un acto ficto de naturaleza estable, consolidando así una situación jurídica con respecto a la cual la administración no está facultada para pronunciarse, por lo cual pierde competencia para decidir sobre el fondo del asunto.

## Recursos

Al igual que la regulación chilena, el Código colombiano expone de manera expresa la existencia de tres recursos que podrán interponerse en contra de las actuaciones de la Administración del Estado, específicamente,

- Recurso de Reposición;
- Recurso de Apelación; y
- Recurso de Queja.

Mencionando adicionalmente el acto de Insistencia, el que no siendo un recurso propiamente tal, otorga la posibilidad de obtener información de registros y archivos públicos cuando no se hubiese obtenido respuesta a la solicitud respectiva dentro de 10 días.

La totalidad de los recursos podrá interponerse por medios electrónicos, sin requerir presentaciones personales cuando el recurrente haya sido previamente reconocido en las actuaciones administrativas que dieron origen al acto en cuestión.

La tramitación de los recursos enunciados se realizará en el efecto suspensivo, debiendo resolverse la reposición y apelación de plano, a no ser que se hubiese solicitado

---

la misma. En adición a lo anterior, se consagran una serie de plazos especiales para resolver peticiones específicas, como la petición de documentos, a resolverse dentro de 10 días, o peticiones por medio de las cuales se eleve a consulta a las autoridades en relación con materias de su cargo, las que deberán resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción.

14. El silencio será positivo cuando se haga efectivo el derecho de petición, y solamente cuando esté expuesto de manera expresa en la norma, entre estos se encuentra la resolución favorable de los recursos administrativos cuando estos no son fallados dentro de un año.

la práctica de pruebas o que el funcionario llamado a resolver el recurso considere necesaria la presentación de pruebas, decretando lo anterior de oficio.

### Invalidación

Si bien en Chile se consagra de manera expresa la institución de la Invalidación, éste no es el caso de la regulación colombiana, la que no identifica una figura idéntica a la nuestra, sino que establece una serie de posibilidades por medio de las cuales es posible decretar la nulidad del acto administrativo.

Entre otros, destaca la posibilidad de decretar la revocación de los actos por la misma autoridad que los hubiese dictado o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte cuando el acto sea opuesto a la Constitución o a la Ley, no esté conforme con el interés público o social, o atenten contra él; cuando causen agravio injustificado a una persona.

### **Ley 27.444 del Procedimiento Administrativo General del Perú**

La regulación administrativa peruana se contiene en la Ley 27.444 del Procedimiento Administrativo General del Perú, vigente desde el 11 de octubre de 2001, y por medio de la cual se buscó modernizar la regulación del procedimiento administrativo, adecuando la misma a una serie de reformas implementadas en años anteriores relativas al ordenamiento de la administración del país.

Al igual que en los anteriores casos, esta norma es de aplicación general, remitiéndose a todas las entidades de la Administración Pública, debiendo por tanto sujetarse a lo dispuesto en la norma, rigiendo en todo aquello no previsto en los procedimientos especiales que hayan sido creados y regulados por normas expresas.

La aplicación de esta norma se entiende como marco legal general, en cuanto se establece que cada entidad pública señalará estos procedimientos en un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) siguiendo los criterios que la Ley establece.

Así las cosas, el ámbito de aplicación de la Ley se remite a todas las entidades de la Administración Pública, debiendo las actuaciones dirigidas a la misma sujetarse a lo dispuesto en la norma, la cual regirá, según lo dispuesto en el artículo II, de manera supletoria con respecto a los aspectos no previstos en procedimientos especiales creados y regulados por leyes expresas.

### Plazos y silencio

A diferencia de la regulación local, la norma peruana consagra plazos de duración más acotada, considerando que la dictación de la resolución respectiva no podrá ser posterior a 30 días hábiles desde el inicio del procedimiento, salvo que una ley o decreto legislativo establezcan un plazo de duración mayor. En respuesta a esto, podrán generarse responsabilidades disciplinarias para la autoridad que hubiere incumplido los plazos.

En cuanto al silencio, resulta esencial tener presente que esta norma clasifica los procedimientos en aquellos de aprobación automática, y los procedimientos de evaluación previa, es en relación a este último tipo de procedimientos que se consagra el silencio, tanto positivo como negativo.<sup>15</sup> La norma expone un catálogo de situaciones en las cuales se entenderá que se aplica el silencio positivo o negativo según sea el caso. Adicionalmente cabe tener presente que

Por otra parte, y con motivo de robustecer la institución en cuestión, se dictó, con fecha 7 de julio de 2007 la Ley de Silencio Administrativo N° 29.060, que deroga los artículos 33 y 34 de la Ley de Procedimiento, los cuales regulaban el silencio positivo y negativo.

### Recursos

Con respecto a los recursos, se expone que solamente será posible impugnar aquellos actos que pongan fin a la instancia y los de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. Así las cosas, no será posible impugnar actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma. Estos deben interponerse dentro de 15 días perentorios y resolverse dentro de un plazo de 30 días. La norma consagra recursos de Reconsideración, Apelación y Revisión.

### Invalidez

La invalidez de los actos administrativos se consagra en virtud de la nulidad del acto que puede ser declarada de oficio por la autoridad administrativa, o en virtud de la interposición de un recurso administrativo para ante el superior jerárquico de quien dictó el acto, en caso de no tener superior jerárquico, deberá ser declarada por el mismo órgano. La nulidad de oficio se podrá declarar cuando el acto contravenga la Constitución, las leyes o normas reglamentarias, o cuando haya defecto u omisión de requisitos de validez del acto.<sup>16</sup>

---

15. Adicionalmente, se establece que, en los TUPA de cada autoridad, podrán definirse de manera distinta (con silencio positivo), los procedimientos asociados a registros y aquellos que puedan afectar el interés público etc. Estos TUPA solamente son obligatorios en relación a los procedimientos iniciados a petición de parte, no para aquellos iniciados de oficio. Aquellos requisitos que no estén establecidos en el TUPA no podrán ser exigidos a los sujetos de derecho privado.

16. La nulidad de oficio podrá declararse dentro de un año desde que los actos hayan quedado consentidos. De haber prescrito el plazo anterior, solamente podrá demandarse la nulidad ante el Poder Judicial por proceso contencioso administrativo, dentro de los 2 años siguientes a la fecha de prescripción en sede administrativa.

## **Ley Federal de Procedimiento Administrativo de México**

México regula el procedimiento administrativo por medio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación a 4 de agosto de 1994. A través de esta norma se regulan las actuaciones, procedimiento y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada y de los organismos descentralizados en sus relaciones con los sujetos pasivos, debiendo sus actuaciones regularse bajo los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. Al igual que las anteriores, estamos frente a una norma de aplicación supletoria y general, con un alcance amplio e integrador, a excepción de lo dispuesto en el Título Tercero A de la misma, «De la mejora regulatoria». Por otra parte, cabe hacer presente la consagración expresa de la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles de forma supletoria a lo expuesto en la Ley Federal.

### **Plazos y silencio**

La normativa en cuestión establece un período de 3 meses dentro de los cuales deberá emitirse un comentario de la administración, transcurrido éste, se entenderá que operará la institución del silencio negativo, ante lo cual el interesado deberá solicitar constancia de esto dentro de los dos días hábiles siguientes. En cuanto a éste, la norma solamente consagra el silencio en sentido negativo, el cual se relaciona de manera directa con lo expuesto en el artículo 8 de la Constitución Mexicana, en cuanto consagra el derecho de petición y de respuesta, pudiendo existir el silencio positivo solamente en aquellos casos en los que una norma especial lo disponga de manera expresa.

### **Recursos**

En primer término, encontramos el Recurso de autocontrol, sin intervención de órganos ajenos. Instrumento de defensa del interesado. Este recurso derogó una serie de recursos dispersos en distintas leyes administrativas, quedando vigentes los recursos asociados a materias fiscales, responsabilidad de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Luego, el Recurso de Revisión: Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda. Plazo de 15 días desde el día siguiente a aquel en que hubiere surtido efectos la notificación de la resolución en cuestión.

### **Invalidez**

El acto administrativo será válido hasta que no se declare su invalidez por la autoridad administrativa o jurisdiccional. El acto válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

La omisión de ciertos requisitos de todo acto administrativo (motivación, objeto, mención del órgano del cual emana, etc.) producirá la nulidad del acto administrativo, la que será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto, cuando se trate del titular de una dependencia será declarado por el mismo. Estos actos serán inválidos, no se presumirá legítimo ni ejecutable, será subsanable, sin perjuicio de poder expedirse un nuevo acto. La declaración de nulidad tendrá efectos retroactivos.

Por otra parte, la omisión de requisitos tales como la mención de si se trata de un acto recurrible, señalar lugar y fecha de emisión, entre otros, todos los cuales dicen relación con formalidades de menor trascendencia, significarán la anulabilidad del acto. Este acto se considerará válido, gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad, subsanable por los órganos administrativos mediante cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y que hubiesen faltado en un primer momento.

## Conclusión

En consecuencia, si bien existe una tradición histórica común entre los países latinoamericanos y, en especial, entre los integrantes de la denominada «Alianza del Pacífico», por influjo de la conquista española, la regulación de los procedimientos administrativo presenta matices que responden también a las distintas influencias comparadas de que han sido objeto. Todo lo anterior, nos lleva a instar una revisión más exhaustiva del actuar de la Administración en un contexto regional a fin de ir perfeccionando la normativa vigente con un enfoque centrado en una Administración cada vez más eficiente pero garante de los derechos de las personas.

## Referencias

- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2011). *Derecho Administrativo General*. Santiago de Chile: Editorial Thomson Reuters.
- CORDERO VEGA, Luis (2003). *El Procedimiento Administrativo*. Santiago de Chile: Editorial LexisNexis.
- CORDERO VEGA, Luis (2003). «Limitando la Ley de Procedimiento Administrativo. Una interpretación intolerable». *Revista Chilena de Derecho*, 30 (3), 549-552.
- DIÉMER JOHANNSEN, Enrique y Olga Cerda Valdés de Diémer (2006). *Diccionario Jurídico Chileno y de ciencias afines*. Tomo II. Santiago de Chile: Editorial LexisNexis.
- MENDOZA ZÚÑIGA, Ramiro (2004). «Costos de Explotación a la luz de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo». *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 12, 91-102.
- MORAGA KLENNER, Claudio (2010). *Tratado de Derecho Administrativo, La Actividad Formal de la Administración del Estado*. Tomo VII. Santiago de Chile: Abeledo Perrot.
- MORALES ESPINOZA, Baltasar (2004). «Algunos aspectos de los recursos Administrativos en la Ley 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que

Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado». Revista Actualidad Jurídica, 9, 187-196.

REYES RIVEROS, Jorge (2002). Invalidación de los Actos Administrativos. Santiago de Chile: Editorial LexisNexis Cono Sur, 2002, Santiago.

### Normas citadas

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE, publicada el 21 de octubre de 1980.

LEY 19.880 «sobre bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado», publicada el 29 de mayo de 2003.

REINO DE ESPAÑA. LEY 39/2015 «de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», publicada el 2 de octubre de 2015 en el Boletín Oficial del Estado.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. LEY 1437/2011: «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», publicada el 18 de enero de 2011.

### Jurisprudencia citada

CORTE SUPREMA DE CHILE, sentencia rol 7728-13, caratulado «Sociedad Concesiones Iquique S.A. con Ilustre Municipalidad de Iquique» de 20 de noviembre de 2013.

DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 60.718 DE 2012.

DICTAMEN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA 6.184 DE 2005.

### Sobre los autores

José Luis Lara Arroyo es Abogado Universidad Católica de Chile, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Chile, Profesor de Contratación Administrativa en el Magister en Derecho Regulatorio de la Universidad Católica y en el Magister en Litigación Pública de la Universidad Diego Portales. Es Magister en Ciencias Jurídicas y Candidato a Doctor en Derecho. Asimismo, es Socio del Área de Derecho Público del Estudio Philippi, Prietocarrizosa, Ferrero DU & Uría).

Antonia Schneider Brandes es Abogada de la Universidad de Chile, Profesora Asistente de Contratación Administrativa en la Universidad Diego Portales y Ayudante de Derecho Procesal en la Universidad de Chile. Es también Asociada del Área de Derecho Público del Estudio Philippi, Prietocarrizosa, Ferrero DU & Uría.