

GLADYS CAMACHO CÉPEDA

TRATADO DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

LA ACTIVIDAD SUSTANCIAL
DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

ROLANDO PANTOJA BAUZÁ
COORDINADOR ACADÉMICO

TOMO IV

 AbeledoPerrot®
LegalPublishing®

ÍNDICE

	Página
PRÓLOGO	1
INTRODUCCIÓN.....	35

PRIMERA PARTE SOBRE LA ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

EL INTERÉS GENERAL Y LOS PRINCIPIOS QUE SIRVEN PARA ENJUICIAR LA LEGITIMIDAD DE LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

1. INTRODUCCIÓN: SOBRE EL ENJUICIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DESDE LA PERSPECTIVA MATERIAL	41
2. EL INTERÉS GENERAL O PÚBLICO COMO CATEGORÍA PARA APRECIAR LA CORRECCIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	42
3. EL PRINCIPIO <i>FAVOR LIBERTATIS</i> O DE INTERVENCIÓN MÍNIMA	47
4. EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD.....	48
A. Acerca de la necesidad de justificar la acción administrativa	48
B. Aproximación al concepto de “razonabilidad”	54
C. Criterios de razonabilidad	58
1. El principio de universalidad como criterio orientador de la razonabilidad	59
2. El principio de coherencia como criterio orientador de la razonabilidad.....	61

	Página
5. EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD.....	62
A. Sobre la noción de imparcialidad	62
B. Alcance del principio de imparcialidad.....	64
C. Las garantías del principio de imparcialidad	67
1. Las garantías de imparcialidad en la esfera organizativa de de la Administración	69
a) El derecho igualitario a ingresar a la función o empleo público con arreglo a las aptitudes y méritos	69
b) La regulación de los conflictos de interés: las inhabi- lidades e incompatibilidades	72
c) El instituto de la abstención por implicancia.....	74
2. Las garantías de imparcialidad en el orden externo de la Administración.....	74
6. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.....	75
A. Significado y criterios que lo conforman	75
B. Fundamento normativo y ámbito de aplicación	76
C. Algunos supuestos de aplicación jurisprudencial del prin- cipio	78

CAPÍTULO SEGUNDO

LA COMPLEJIDAD DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU CLASIFICACIÓN

7. INTRODUCCIÓN	81
8. LA COMPLEJIDAD DE LA ACCIÓN ESTATAL Y LAS DIFICULTADES PARA SU CLASIFICACIÓN	82
9. LAS MODALIDADES DE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.....	83

SEGUNDA PARTE

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE POLICÍA O DE LIMITACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS PARTICULARES

CAPÍTULO PRIMERO

LA ACTIVIDAD DE LIMITACIÓN:

LA POLICÍA COMO SU PREDECESORA, CONCEPTO, FUNDAMENTOS Y LÍMITES

10. LOS ANTECEDENTES: LA AMPLITUD DE LA POLICÍA COMO RASGO CARACTERIZADOR DEL ESTADO.....	91
--	----

	Página
11. EL ORDEN PÚBLICO COMO FUNDAMENTO DE LA ACTIVIDAD DE POLICÍA	99
12. LOS ELEMENTOS DEL ORDEN PÚBLICO	101
A. La seguridad y tranquilidad públicas	101
B. La salud pública	104
C. La moralidad pública	105
13. CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE LA ACTIVIDAD LIMITADORA DE LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES	106
14. LOS LÍMITES DE LA ACTIVIDAD DE LIMITACIÓN	108

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS MEDIOS QUE EMPLEA LA ACTIVIDAD DE LIMITACIÓN

15. LAS FORMAS DE LIMITACIÓN	111
16. LAS TÉCNICAS DE INFORMACIÓN	111
A. Deberes de identificación	115
1º. Identidad de personas	115
2º. Identidad fiscal.....	116
3º. Identificación de bienes.....	116
B. Deberes formales y documentales.....	117
C. Deberes de comunicación	117
D. Técnicas de comprobación.....	118
17. LA TÉCNICA AUTORIZATORIA	120
A. Concepto	120
B. Clases de autorizaciones	122
1. Autorizaciones regladas y discrecionales.....	122
2. Autorizaciones simples y complejas	122
3. Autorizaciones negativas o autorizaciones por funcionamiento o de efecto continuado	123
C. Régimen jurídico	124
1. Otorgamiento	124
2. Eficacia de la autorización	125
3. Transmisibilidad.....	125
D. La autorización y concesión: una diferenciación problemática	126
18. LAS ÓRDENES.....	127

	Página
19. LA TÉCNICA DE INSPECCIÓN	129
A. Concepto y origen	129
B. Finalidades de la función inspectora	132
1. Finalidad preventiva o protectora	132
2. Finalidad instructiva.....	134
3. Finalidad informativa	134
4. Finalidad recaudatoria.....	135

CAPÍTULO TERCERO

LAS SUPERINTENDENCIAS: COMPLEJO ORGÁNICO

PARA EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LOS PARTICULARES

20. ANTECEDENTES	137
21. REGLAS BÁSICAS DE ORGANIZACIÓN.....	140
22. SOBRE LOS SUJETOS FISCALIZADOS	141
23. SOBRE LOS SECTORES EN LOS QUE ESTÁN PRESENTES	143
A. Las industrias fiscalizadas desarrollan actividades de gran trascendencia nacional, caracterizadas por su dinamismo y complejidad técnica: el ejemplo del sistema financiero	143
B. Los sectores se caracterizan por la presencia de agentes públicos y privados de gran poder económico: el ejemplo del mercado eléctrico	145
24. LOS PROBLEMAS DOGMÁTICOS Y JURÍDICOS DE LAS SUPERINTENDENCIAS DESDE LA PERSPECTIVA ESTRUCTURAL.....	149
A. Descripción de su configuración jurídica y ubicación sectorial	149
B. Su ubicación dentro del entramado orgánico administrativo y sus consecuencias jurídicas.....	153
C. El alcance de la autonomía que se les atribuye	157
25. LOS PROBLEMAS DOGMÁTICOS Y JURÍDICOS DE LAS SUPERINTENDENCIAS DESDE LA PERSPECTIVA FUNCIONAL.....	163
26. LA FACULTAD NORMATIVA DE LAS SUPERINTENDENCIAS.....	164
A. Antecedentes generales	164
B. La nueva configuración de la relación ley-reglamento en la Constitución Política como marco de referencia para la función normativa de las superintendencias.....	165

	Página
C. Protagonismo del reglamento en la dirección de la economía	168
D. La potestad normativa de las superintendencias.....	176
27. LA FACULTAD FISCALIZADORA.....	181
28. LA FACULTAD SANCIONADORA.....	184
A. Fundamento, origen y finalidad	184
B. Críticas a la potestad sancionadora.....	185
C. Límites a la facultad sancionadora.....	192
D. El principio del debido proceso	197
E. Las infracciones y las sanciones	207
1. Sobre los conceptos de infracción y sanción.	207
2. Otras medidas de signo negativo semejantes a las sanciones.....	209
3. Sobre la determinación de la infracción.....	210
4. Tipos de infracciones	210
5. Tipos de sanciones	211
6. Irretroactividad de las sanciones	213
7. Extinción de las infracciones y las sanciones.....	213
8. Actualización de las multas impagas y procedencia de aplicación de intereses moratorios	215
9. Régimen de incentivos: exención y reducción de la multa ..	215
F. De la prescripción de las infracciones, las sanciones y sobre la caducidad del procedimiento sancionador	216
1. Sobre la prescripción de las infracciones y sanciones impuestas.....	216
2. Sobre la caducidad del procedimiento sancionador	221
G. Revisión judicial de las sanciones. Alcance del control judicial sobre la potestad sancionadora	223
H. El principio <i>non bis in idem</i> en materia sancionatoria	226
1. El reconocimiento del principio	226
2. Sobre la identidad de fundamento jurídico.....	228
a) El concurso de figuras delictivas e infracciones administrativas	229
b) El concurso de infracciones administrativas	231
29. FACULTAD DE DIRIMIR CONFLICTOS.....	233
30. LAS SUPERINTENDENCIAS COMO ORGANIZACIONES FISCALIZADORAS	234

	Página
31. LA SUPERINTENDENCIA DE SALUD	235
A. Funciones de la Superintendencia de Salud	236
32. LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES	238
A. Funciones de la Superintendencia de Pensiones.....	239
33. LA SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL.....	242
A. Funciones de la Superintendencia de Seguridad Social	243
34. LA SUPERINTENDENCIA DE VALORES Y SEGUROS	244
A. Funciones de la Superintendencia de Valores y Seguros	244
35. LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS.....	248
A. Funciones de la Superintendencia de Bancos e Institucio- nes Financieras	249
36. LA SUPERINTENDENCIA DE CASINOS DE JUEGO	251
A. Funciones de la Superintendencia de Casinos de Juego	252
37. LA SUPERINTENDENCIA DE QUIEBRAS	254
A. Funciones de la Superintendencia de Quiebras.....	256
38. SUPERINTENDENCIA DE MEDIO AMBIENTE	257
A. Funciones de la Superintendencia de Medio Ambiente	260
39. A MANERA DE COLOFÓN	266

TERCERA PARTE

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIO PÚBLICO

CAPÍTULO PRIMERO

LA ACTIVIDAD DE SERVICIO PÚBLICO EN GENERAL

40. CONCEPTO Y CARACTERES.....	269
41. TIPOLOGÍA	277
A. Atendiendo a los sujetos o administraciones territoriales de los cuales dependen, los servicios públicos pueden ser nacionales o centrales y municipales.....	278
B. Atendiendo a su relación con el Presidente de la República, los servicios públicos pueden ser centralizados o descen- tralizados.....	279
C. Atendiendo al ámbito territorial en los cuales desarrollan su actividad, los servicios públicos dependientes del nivel nacional o central pueden ser nacionales o regionales	279
D. Atendiendo a los usuarios.....	280

E.	Atendiendo al tipo de gestión que se les aplica, los servicios públicos pueden ser administrados en régimen público o privado.....	280
F.	Atendiendo a la forma de la gestión del servicio público, éstos se clasifican en servicios públicos de gestión directa o indirecta.....	280

CAPÍTULO SEGUNDO

PRINCIPIOS Y REGLAS QUE DEFINEN EL RÉGIMEN DEL SERVICIO PÚBLICO

42.	EL ESTABLECIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	281
43.	LOS PRINCIPIOS DEL SERVICIO PÚBLICO	286
	A. Los principios de regularidad y continuidad.....	286
	B. Los principios de igualdad y de universalidad.....	287
44.	LA ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	288
	1. La gestión directa.....	288
	2. La gestión indirecta.....	289
45.	FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS.....	289
	A. Prestación directa.....	289
	B. Prestación indirecta.....	290
	1. El convenio.....	291
	2. Los contratos	291
	3. La concesión de explotación de servicio público.....	292
	4. La concesión de actividades cuasi-despublificadas.....	293

CUARTA PARTE

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE REGULACIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

SOBRE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE REGULACIÓN

46.	FUNDAMENTO Y CONCEPTO DE LA FUNCIÓN DE REGULACIÓN	297
47.	OBJETIVOS Y CONDICIONES DE LA ACTIVIDAD REGULADORA.....	303

CAPÍTULO SEGUNDO

LA ORGANIZACIÓN REGULATORIA DE LOS SERVICIOS DE UTILIDAD PÚBLICA

48.	CARACTERÍSTICAS GENERALES	313
-----	---------------------------------	-----

	Página
49. ORGANIZACIÓN REGULADORA DE LOS SERVICIOS ELÉCTRICOS.....	314
A. Antecedentes.....	314
B. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	318
1. Antecedentes.....	318
2. Facultades del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	319
C. Ministerio de Energía.....	320
D. La Comisión Nacional de Energía.....	324
E. Superintendencia de Electricidad y Combustibles	328
F. El Panel de Expertos.....	334
50. ORGANIZACIÓN REGULADORA DE LOS SERVICIOS SANITARIOS.....	337
A. Ministerio de Obras Públicas (MOP).....	338
B. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	338
C. La Superintendencia de Servicios Sanitarios	339
51. ORGANIZACIÓN REGULADORA EN TELECOMUNICACIONES	343
52. LA ORGANIZACIÓN REGULADORA DE LAS TELECOMUNICACIONES NO TELEVISIVAS.....	343
A. Antecedentes.....	343
B. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	345
C. Subsecretaría de Telecomunicaciones.....	346
D. Las Secretarías Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones	349
E. El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	349
53. LA ORGANIZACIÓN REGULADORA DE LAS TELECOMUNICACIONES TELEVISIVAS	350
A. El Consejo Nacional de Televisión	350
B. La Subsecretaría de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	354
54. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA	355
A. La Fiscalía Nacional Económica	355
B. El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.....	358

QUINTA PARTE
LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO

CAPÍTULO PRIMERO
SOBRE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO

55.	CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO.....	363
56.	EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO	368
57.	MODALIDADES DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO.....	377
	A. Medidas honoríficas	377
	B. Ventajas jurídicas	378
	C. Ventajas económicas.....	378
58.	PRINCIPIOS QUE ORIENTAN Y LIMITAN EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE FOMENTO	381
	A. Principio de igualdad y el fomento económico.....	381
	B. Principio de legalidad y necesidad de consignación pre- supuestaria	383
	C. Principios de probidad, de eficacia y eficiencia en la asig- nación de recursos.....	383

CAPÍTULO SEGUNDO
LA SUBVENCIÓN PÚBLICA

59.	CONCEPTO Y NATURALEZA	385
60.	EL ESTABLECIMIENTO DE SUBVENCIONES.....	387
	A. Por ley.....	387
	B. Por decreto supremo	388
61.	ÓRGANOS COMPETENTES PARA OTORGAR SUBVENCIONES.....	389
62.	LOS BENEFICIARIOS DE SUBVENCIONES.....	390
63.	LAS ENTIDADES COLABORADORAS.....	392
64.	EL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE LAS SUBVENCIONES	392
65.	LA RELACIÓN JURÍDICA SUBVENCIONAL.....	393
66.	LOS CONVENIOS.....	393
67.	TÉRMINO Y CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA SUBVENCIÓN.....	396

	Página
A. Término de la subvención por cumplimiento y la posibilidad de revocación	396
B. Control administrativo del destino de la subvención	396

SEXTA PARTE

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN ECONÓMICA DIRECTA

CAPÍTULO ÚNICO LA EMPRESA PÚBLICA

68. GENERALIDADES	401
69. EXCURSUS SOBRE LA HISTORIA DE LA EMPRESA PÚBLICA EN CHILE	402
A. Antecedentes de la empresa pública hasta el último tercio del siglo XX	402
B. La breve nacionalización y la privatización	407
70. CONCEPTO DE EMPRESA PÚBLICA O DEL ESTADO	411
71. EXCURSUS DE LA NOCIÓN DE EMPRESA PÚBLICA EN EL DERECHO CHILENO	413
72. INEXISTENCIA DE FINES TÍPICOS EN LA EMPRESA PÚBLICA	422
73. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	425
A. Las empresas públicas forman parte de la Administración Pública.....	425
B. Los principios constitucionales que informan la actividad empresarial del Estado.....	426
1. La libertad económica y la nueva forma de intervención económica del Estado	426
2. La empresa pública no goza de privilegios, se regula por el Derecho Privado	430
3. Las empresas públicas pre-constitucionales.....	432
4. Las empresas públicas por formar parte de la Administración son fiscalizables por la Cámara de Diputados	432
74. EL CONTROL DE LA GESTIÓN	433
A. El control directo por una Administración Pública.....	434
B. La gestión articulada: El Sistema de Empresas públicas (SEP)	434

	Página
1. Antecedentes del SEP.....	434
2. Creación y modelación del SEP.....	436
3. Empresas públicas y sociedades con control de gestión por parte del SEP.....	438
C. Control mediante otras empresas públicas.....	440
D. La administración financiera y la fiscalización de las em- presas públicas.....	440
75. CLASIFICACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	443
A. Atendiendo a su forma jurídica.....	443
B. Atendiendo al tipo de actividad económica que realizan.....	444
C. Atendiendo a la autonomía de las empresas públicas.....	444
D. Atendiendo a la forma de control.....	445
E. Atendiendo a la Administración Pública a la que pertenecen....	445
BIBLIOGRAFÍA.....	447
• Sitios electrónicos consultados.....	457