



Andrés Ignacio Valenzuela Concha

Teoría de la imprevisión  
en las compras públicas  
en la jurisprudencia de  
la Contraloría General  
de la República

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, Co-ediciones, 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](mailto:info@derediciones.com) o visite nuestra página web [www.derediciones.com](http://www.derediciones.com)

## TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

© Andrés Ignacio Valenzuela Concha

2018 DER EDICIONES LIMITADA

Manuel Barros Borgoño 110, oficina 504, comuna de Providencia, ciudad de Santiago, Chile

Teléfono +56 22 906 00 02

[www.derediciones.com](http://www.derediciones.com)

Registro de Propiedad Intelectual N° A-293985

ISBN 978-956-9959-23-3

Primera edición, agosto de 2018 DER Ediciones Limitada

Tiraje: 300 ejemplares

Impresores: Andros Impresores

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.

*Para Antonia y Claudia.*

*Para mis papás.*



## ÍNDICE

PRÓLOGO.....	V
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. LA TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN EN EL DERECHO CIVIL CHILENO .....	7
1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA .....	9
2. GENERALIDADES.....	12
3. REQUISITOS.....	15
4. FUNDAMENTOS DE LA TEORÍA .....	17
5. EFECTOS .....	22
6. NUESTRA OPINIÓN.....	25
CAPÍTULO II. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN CHILE .....	31
1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA .....	33
2. CONCEPTO .....	35
3. CRITERIOS DE DISTINCIÓN .....	38
4. PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA .....	40
5. PRIVILEGIOS O PODERES DE LA ADMINISTRACIÓN .....	44
6. CAUSALES GENERALES DE TERMINACIÓN DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO.....	47
7. CONCLUSIONES .....	49

CAPÍTULO III. ALGUNOS CONCEPTOS SOBRE LA LEY N° 19.886...	53
1. BREVE HISTORIA.....	55
2. GENERALIDADES.....	59
3. EL TÍTULO DE LA LEY Y SU IMPORTANCIA PARA ESTE TRABAJO.....	68
CAPÍTULO IV. LA TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA REGIDA POR LA LEY N° 19.886.....	73
1. LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO Y NACIONAL .....	75
2. JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES.....	83
3. ALGUNOS COMENTARIOS.....	89
4. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.....	93
5. SERVICIALIDAD DEL ESTADO.....	97
6. NUESTRA OPINIÓN.....	101
CAPÍTULO V. LA JURISPRUDENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA SOBRE LA TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN EN LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA .....	113
1. CONSIDERACIONES PREVIAS .....	115
2. ANÁLISIS GENERAL DE LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA SOBRE LA TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN.....	116
3. CRITERIOS ESPECÍFICOS E IDEAS ENTREGADOS POR LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA	117
3.1. Confusión entre caso fortuito e imprevisión .....	118
3.2. Definición de la teoría de la imprevisión.....	120
3.3. El hecho que da origen a la teoría de la imprevisión debe ser imprevisto.....	120
3.4. El hecho imprevisto que daría lugar a la teoría de la imprevisión ha de acaecer con posterioridad al perfeccionamiento del contrato.....	121
3.5. La teoría de la imprevisión encuentra su fundamento en la naturaleza de los contratos conmutativos y en el cumplimiento del contrato de buena fe	123
3.6. La teoría de la imprevisión puede fundarse en el enriquecimiento sin causa .....	124
3.7. En caso que sea necesario aplicar la teoría de la imprevisión, debe buscarse conciliar esta de la mejor manera posible con el principio de estricta sujeción a las bases .....	125

3.8. En caso de aceptarse la teoría de la imprevisión, es requisito que no se afecte la igualdad de los oferentes.....	126
3.9. En los contratos administrativos rige el elemento de riesgo y ventura, pero este principio puede verse modificado por la teoría de la imprevisión .....	128
3.10. Aun cuando en el contrato administrativo se consideren los mayores costos en que deba incurrir el concesionario, esto debe entenderse en circunstancias normales, lo que no ocurre en los casos de imprevisión....	129
3.11. La teoría de la imprevisión no se encuentra reconocida por el ordenamiento jurídico.....	130
3.12. La eventual aplicación de la teoría de la imprevisión constituye una materia litigiosa .....	130
3.13. El principio de estricta sujeción a las bases ha de primar sobre la teoría de la imprevisión .....	131
3.14. Un contrato administrativo válidamente celebrado no puede ser alterado unilateralmente, en virtud del artículo 1545 del Código Civil .....	134
3.15. Los contratos celebrados a suma alzada excluyen la teoría de la imprevisión.....	134
3.16. Cuando el contratista toma sobre sí el riesgo, no es posible aplicar la teoría de la imprevisión .....	135
3.17. Si una indemnización compensatoria no se establece en las respectivas bases y/o en el contrato administrativo, no le corresponde a la Contraloría General de la República establecerla.....	137
3.18. Solo es posible indemnizar cuando la ley, el contrato o la sentencia así lo autoricen .....	138
3.19. La exigencia de contratar seguros excluye la imprevisión.....	140
4. CRÍTICA.....	140
5. CONCLUSIONES.....	150
CONCLUSIONES.....	155
BIBLIOGRAFÍA .....	161
AUTORES NACIONALES.....	161
AUTORES EXTRANJEROS .....	168
PÁGINAS WEB.....	169
SENTENCIAS TRIBUNALES ORDINARIOS .....	169
SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE.....	169
DICTÁMENES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	170





## PRÓLOGO

Transcurridos quince años desde la publicación de la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (“Ley de Compras”), no puede sino honrarnos profundamente la invitación cursada por el autor (exalumno) y su respectiva casa editorial para comentar el trabajo que en su momento tuve la oportunidad de dirigir bajo la modalidad de una tesis para optar al grado de Magíster y ver hoy concluido como un libro que, con toda seguridad, contribuirá a enriquecer el acervo existente en materia de contratación administrativa y, en especial de compras públicas respecto de una materia olvidada por nuestra doctrina nacional, esto es, la aplicación de la Teoría de la Imprevisión para esta especial clase de contratos.

En efecto, *Teoría de la imprevisión en las compras públicas en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República* es fruto de una ardua y cuidadosa investigación llevada por su autor como consecuencia de la finalización de sus estudios de Magíster en Derecho LLM en la Pontificia Universidad Católica de Chile, siendo aprobada con la más alta calificación. Por lo anterior, se trata de un libro afinado, cuya investigación pulcra y rigurosa permite al lector adentrarse en un aspecto de suyo interesante en el estudio de una teoría de la contratación administrativa, y, en particular tratándose del contrato de suministro y prestación de servicios.

De ahí, el ahora libro, se construye sobre la base de cinco capítulos, un capítulo conclusivo y los respectivos apartados que abordan la referencia bibliográfica tanto nacional como comparada representativa empleada e invocada para justificar la argumentación expuesta. Así, encontramos una introducción que plantea lo que va a ser el objeto de la investigación y

la relevancia de la misma. Posteriormente se exponen: I. La teoría de la imprevisión en el Derecho Civil chileno; II. Aspectos generales sobre la contratación administrativa en Chile; III. Algunos conceptos sobre la Ley N° 19.886; IV. La teoría de la imprevisión en la contratación administrativa regida por la Ley N° 19.886, y V. La jurisprudencia de la Contraloría General de la República sobre la teoría de la imprevisión en la contratación administrativa; para finalizar con un capítulo conclusivo que da cuenta de los aspectos investigados y las conclusiones arribadas.

En suma, el libro –como lo adelanta por lo demás su introducción– pretende dar respuesta a la pregunta respecto de si es aplicable la teoría de la imprevisión a los contratos administrativos regidos por la Ley N° 19.886 y, en particular, por parte de la jurisprudencia general y de eficacia vinculante de la Contraloría General de la República.

Ahora bien, uno de los puntos más altos del trabajo expuesto por el autor en su originalidad en el planteamiento principal: la teoría de la imprevisión en el contrato de suministro y prestación de servicios, sin eludir su necesario análisis histórico y sus necesarias interacciones o conexiones con el Derecho común. Y es que dicho Derecho común es precisamente la base de la contratación pública y como tal el fundamento de la teoría de la imprevisión de largo análisis por los civilistas pero exiguo en el derecho público, salvo en lo que respecta al contrato de obra pública donde se ha visto recogido por la doctrina y la jurisprudencia, esta última, especialmente interesante.

El autor tampoco rehúye pronunciarse respecto de la discusión en torno a la recepción o no de la referida teoría en el Derecho Civil, exponiendo la discusión respecto de la preeminencia del principio *pacta sunt servanda* sobre la máxima *rebus sic stantibus* en la teoría de la contratación. Todo ello avalado por la posición versada de distintos cultores de la especialidad. Posteriormente y difiriendo de su postura respecto del Derecho Civil, se inclina favorablemente por la aplicación de la teoría de la imprevisión en el contrato de suministro y prestación de servicios, identificando, eso sí, las barreras necesarias de sortear (principio de estricta sujeción a las bases y artículo 1545 del Código Civil). Todo lo anterior, sobre la base de la naturaleza de las partes involucradas (privado y órgano de la Administración del Estado), que fuerzan recurrir a una serie de disposiciones constitucionales y legales que sirven de buen abono para defender su posición.

El autor va mucho más allá incluso, al pregonar que solo el privado puede alegar la concurrencia de la teoría de la imprevisión, lo que implica reconocer la asimetría propia de las partes involucradas en el contrato administrativo, la existencia de potestades exorbitantes por parte de la Administración y, lo más importante, retornar a la idea clásica del contrato, esto es, un intercambio “justo” de bienes y servicios.

Por todo lo anterior, me permito felicitar al autor e invitar a la judicatura, la abogacía, los estudiosos del Derecho y todos quienes tengan que lidiar con las problemáticas suscitadas en las compras públicas a revisar esta obra, que de seguro ayudará a ilustrar soluciones a casos en que se rompa el equilibrio entre las partes de una relación contractual negocial de carácter público.

José Luis LARA ARROYO  
Profesor de Derecho Administrativo y Contratación Pública  
Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, a quince años de la publicación de la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios