

Delimitación entre Contratos Administrativos, Convenios Interadministrativos y Contratos Privados de la Administración (Perspectiva Doctrinal y Jurisprudencial)

Autor: Gabriel Enrique Celis Danzinger

Universidad de Talca, **UTALCA**

gcelis.danzinger@utal.cl

Talca, Chile

<https://orcid.org/0009-0006-8559-9033>

Resumen

La literatura jurídica presenta una notable heterogeneidad terminológica en el ámbito de la contratación administrativa, empleando expresiones como “contratos administrativos”, “convenios interadministrativos” y “contratos privados de la Administración” de manera indistinta. El objetivo central de este estudio es analizar y delimitar conceptualmente estas tres categorías fundamentales dentro del ordenamiento jurídico chileno. La metodología empleada se sustenta en un análisis documental exhaustivo de la doctrina comparada latinoamericana, alemana y española, así como de la jurisprudencia nacional. El estudio examina las distintas acepciones del término “contrato administrativo” propuestas por autores como Marienhoff (1994); Dromi (2015); Huapaya (2013); Cassagne (2011); y Bermúdez (2011); diferenciando entre perspectivas amplísimas, semirrestringidas y estrictas. Los principales hallazgos demuestran que: primero, la concepción amplísima del contrato administrativo no constituye una categoría ontológica sino un recurso pedagógico; segundo, los contratos administrativos *strictu sensu* y los convenios interadministrativos, aunque ambos sometidos al Derecho Público, se diferencian por su régimen de desigualdad versus igualdad jurídica entre las partes; tercero, los contratos privados de la Administración presentan un régimen híbrido que combina Derecho Público en la fase preparatoria y Derecho Privado predominante en la ejecución. Esta delimitación conceptual contribuye a la seguridad jurídica en el ámbito de la contratación pública chilena.

Palabras clave: derecho administrativo; administración pública; contratos; derecho público; contratación pública.

Código de clasificación internacional: 5605.01 - Derecho administrativo.

Cómo citar este ensayo:

Celis, G. (2025). **Delimitación entre Contratos Administrativos, Convenios Interadministrativos y Contratos Privados de la Administración (Perspectiva Doctrinal y Jurisprudencial)**. *Revista Científica*, 10(35), 431-451, e-ISSN: 2542-2987. Recuperado de: <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2025.10.35.20.431-451>

Fecha de Recepción:
19-06-2024

Fecha de Aceptación:
23-01-2025

Fecha de Publicación:
05-02-2025

Delimitation between Administrative Contracts, Inter-administrative Agreements, and Private Contracts of the Administration (Doctrinal and Jurisprudential Perspective)

Abstract

Legal literature presents notable terminological heterogeneity in the field of administrative contracting, using expressions such as “administrative contracts”, “inter-administrative agreements” and “private contracts of the Administration” interchangeably. The central objective of this study is to analyze and conceptually delimit these three fundamental categories within the Chilean legal system. The methodology is based on an exhaustive documentary analysis of comparative Latin American, German and Spanish doctrine, as well as national jurisprudence. The study examines the different meanings of the term “administrative contract” proposed by authors such as Marienhoff (1994); Dromi (2015); Huapaya (2013); Cassagne (2011); and Bermúdez (2011); differentiating between very broad, semi-restricted and strict perspectives. The main findings demonstrate that: first, the very broad conception of administrative contracts does not constitute an ontological category but rather a pedagogical resource; second, administrative contracts *strictu sensu* and inter-administrative agreements, although both subject to Public Law, differ in their regime of inequality versus legal equality between parties; third, private contracts of the Administration present a hybrid regime combining Public Law in the preparatory phase and predominant Private Law in execution. This conceptual delimitation contributes to legal certainty in Chilean public procurement.

Keywords: administrative law; public administration; contracts; public law; public procurement.

International classification code: 5605.01 - Administrative law.

How to cite this essay:

Celis, G. (2025). **Delimitation between Administrative Contracts, Inter-administrative Agreements, and Private Contracts of the Administration (Doctrinal and Jurisprudential Perspective)**. *Revista Scientific*, 10(35), 431-451, e-ISSN: 2542-2987. Retrieved from: <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2025.10.35.20.431-451>

Date Received:
19-06-2024

Date Acceptance:
23-01-2025

Date Publication:
05-02-2025

1. Introducción

La literatura jurídica presenta una notable heterogeneidad terminológica en el ámbito de la contratación administrativa. Expresiones como “contratos de la Administración”, “contratos estatales”, “contratos públicos”, “convenios interadministrativos”, “convenios administrativos” y “contratos privados de la Administración” se emplean frecuentemente de manera indistinta y como sinónimas, generando ambigüedad conceptual en el discurso doctrinal y jurisprudencial.

Esta imprecisión terminológica exige sistematizar conceptualmente estas categorías. Desde la doctrina comparada latinoamericana, alemana y española, especialmente en el contexto chileno, es necesario distinguir estas figuras contractuales que, aunque comparten elementos comunes, tienen naturalezas jurídicas diversas.

El objetivo central de este trabajo es analizar y delimitar conceptualmente tres categorías doctrinales fundamentales: los contratos administrativos en sentido estricto, los convenios interadministrativos y los contratos privados de la Administración. La hipótesis que orienta esta investigación sostiene que estas tres figuras, aunque todas forman parte de la actividad convencional del Estado, constituyen categorías ontológicamente diferenciadas, regidas por regímenes jurídicos distintos y caracterizadas por elementos estructurales propios que permiten su delimitación.

Metodológicamente, estas tres categorías se enmarcan en el “contrato administrativo en sentido amplio”, noción que la doctrina emplea en tres acepciones: sentido amplísimo, que incluye toda actuación bilateral del Estado (contratos públicos y privados); sentido amplio, limitado a contratos administrativos y convenios interadministrativos regidos por Derecho Público; y sentido estricto, referido exclusivamente a contratos entre órgano administrativo y particular bajo régimen exorbitante de Derecho Público.

El presente estudio adoptará la concepción estricta como categoría

jurídica operativa, sin perjuicio de analizar previamente las otras acepciones doctrinales para demostrar su carácter meramente instrumental. Posteriormente, se analizarán de manera independiente los convenios interadministrativos y los contratos privados de la Administración como categorías autónomas y diferenciadas. Esta delimitación conceptual permitirá establecer con precisión los criterios diferenciadores entre cada una de estas figuras, analizando sus características estructurales, su régimen jurídico aplicable, las partes intervinientes y sus finalidades específicas, contribuyendo así a la clarificación doctrinal de estas instituciones fundamentales del Derecho Administrativo chileno.

2. Desarrollo

2.1. Los contratos administrativos: análisis conceptual y delimitación

Antes de abordar la caracterización específica del contrato administrativo en sentido estricto -que constituye una de las tres categorías fundamentales objeto de este estudio-, resulta indispensable examinar las diversas acepciones que la expresión “contrato administrativo” ha recibido en la doctrina. Este análisis preliminar permitirá comprender por qué adoptamos la tesis estricta y cómo se diferencia de las otras figuras contractuales de la Administración.

2.1.1. Pluralidad de acepciones doctrinales

La doctrina de habla hispana presenta una diversidad de aproximaciones conceptuales al contrato administrativo, alternando entre definiciones de alcance amplísimo, semirrestringido y estricto. Esta multiplicidad conceptual no resulta meramente terminológica, sino que refleja diferentes perspectivas sobre la naturaleza jurídica y el ámbito de aplicación de esta institución fundamental del Derecho Administrativo.

2.1.2. La perspectiva amplísima u omnicompreensiva

Una primera conceptualización adopta una noción extensiva que abarca toda contratación de la Administración Pública, tanto contratos públicos como privados. Esta perspectiva, expresada por Baño citado por Huapaya (2013a): y empleada ocasionalmente por la Contraloría General de la República chilena, define el contrato público como todo acuerdo donde participa una Administración pública, exigiendo únicamente la presencia de un órgano estatal. La literatura comparada -desde Maurer (2011a); en Alemania hasta Marienhoff (1994a); en Argentina- reconoce que la Administración celebra dos categorías de contratos: los administrativos, sometidos al Derecho Público, y los de derecho común, regidos por normas civiles o comerciales, ambas integrando el género general de contratos de la Administración Pública.

2.1.3. Valoración crítica de la perspectiva amplísima

Esta perspectiva amplísima no es una categoría jurídica operativa sino una expresión genérica con función pedagógica para ilustrar las posibilidades de actuación convencional de la Administración. Su utilidad es didáctica y clasificatoria, sin definir una categoría jurídica sustantiva con régimen propio ni servir para determinar el régimen aplicable a casos concretos (Huapaya, 2013b). Por ello, no será considerada como una de las tres categorías fundamentales de este estudio.

2.1.4. La concepción semirrestringida o amplia

La concepción amplia del contrato administrativo abarca tanto los contratos strictu sensu entre Administración y particulares como los convenios interadministrativos, ambos sometidos al Derecho Público. La doctrina argentina lo define como un acuerdo de voluntades entre un órgano estatal en ejercicio de funciones administrativas y otro órgano o particular, destinado a satisfacer necesidades públicas (Marienhoff, 1994b).

La Sentencia del 2° Juzgado Civil de Viña del Mar (rol C-186-2014, año 2017) adoptó esta visión, definiendo el contrato administrativo como aquel celebrado por un órgano estatal con un particular u otro organismo público para satisfacer fines de interés público bajo régimen de Derecho Público. No obstante, esta perspectiva agrupa bajo una misma categoría dos figuras estructuralmente diferentes: los contratos administrativos propiamente tales y los convenios interadministrativos.

2.1.5. La definición estricta: los contratos administrativos propiamente tales

La acepción estricta constituye la categoría jurídicamente más relevante y será la primera de las tres categorías fundamentales de este estudio. Desde esta perspectiva, solo son contratos administrativos aquellos acuerdos entre un órgano de la Administración y un particular, o entidad pública actuando como tal, sometidos a Derecho Público, caracterizándose por su naturaleza de acto administrativo bilateral donde una autoridad ejerce potestad pública (Dromi, 2015a). La doctrina nacional conceptúa el contrato administrativo strictu sensu como acuerdo entre un órgano estatal actuando en su ámbito administrativo y ejerciendo competencias específicas, y un particular u organismo público (Bermúdez, 2011a).

Esta definición encuentra respaldo en el artículo 138 del Acuerdo de Asociación celebrado entre Chile y la Unión Europea, que define la contratación pública como cualquier modalidad de contratación de bienes, servicios u obras públicas por entidades públicas con propósitos gubernamentales no comerciales (Bermúdez, 2011b). Esta concepción se adopta porque delimita una categoría con régimen propio diferenciado, permite distinguirla de convenios interadministrativos y contratos privados, y corresponde a la noción técnica operativa más utilizada por la jurisprudencia y legislación chilena.

2.1.6. Características esenciales del contrato administrativo strictu sensu

Habiendo adoptado la tesis estricta como primera categoría fundamental de este estudio, procedemos a analizar las características comunes que permiten identificar y diferenciar el contrato administrativo propiamente tal de las otras dos categorías que serán examinadas posteriormente: los convenios interadministrativos y los contratos privados de la Administración.

2.1.6.1. Participación necesaria de un órgano administrativo

Una parte debe ser necesariamente un órgano de la Administración del Estado que, en Chile, actúa mediante el Fisco con personalidad jurídica de Derecho Público. Este elemento distingue al contrato administrativo de los convenios interadministrativos (donde ambas partes son órganos públicos) y de los contratos privados. La presencia del órgano administrativo implica el ejercicio de potestades públicas y competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico.

2.1.6.2. Régimen de Derecho Público y desigualdad jurídica

El sometimiento integral al Derecho Público limita significativamente la libertad contractual: la Administración debe seguir estrictamente los procedimientos legales aplicando el principio de juridicidad, mientras el particular queda sujeto al contenido fijado por el Derecho Público y las bases de licitación, configurando un contrato de adhesión con autonomía de voluntad sustancialmente reducida (Marienhoff, 1994c); (Cassagne, 2011a); (Dromi, 2015b).

Este sometimiento íntegro al Derecho Público diferencia al contrato administrativo de los contratos privados de la Administración -con régimen híbrido- y establece una desigualdad jurídica justificada en la protección del interés público, diferenciándose también de los convenios interadministrativos

que, aunque regidos por Derecho Público, operan bajo igualdad jurídica entre entidades públicas.

2.1.6.3. Divergencia de finalidades entre las partes

Una tercera característica es la divergencia de fines entre los contratantes: mientras el Estado busca satisfacer el interés público, el cocontratante privado persigue legítimamente un interés particular de naturaleza económica, configurando una dualidad donde coexisten y se armonizan ambos objetivos mediante la ejecución contractual sin implicar necesariamente conflicto, sino complementariedad funcional (Santos, 2009a); (Benavides, 2002).

Esta divergencia de finalidades diferencia esencialmente al contrato administrativo de los convenios interadministrativos, donde existe una comunidad de fines públicos entre todas las partes sin interés privado alguno en juego.

2.1.6.4. Sujeción a un régimen especial de control

Los contratos administrativos están sujetos a un control estatal intenso en todas sus fases, ejercido tanto administrativa como jurisdiccionalmente. El control administrativo, ejecutado principalmente por la Contraloría General de la República mediante toma de razón y fiscalización, garantiza la protección del patrimonio público y el principio de probidad.

El control jurisdiccional, sustentado en el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 19 N.º 3 Constitución Política de la República y artículo 54 Ley N.º 19880), se ejerce a través del Tribunal de Contratación Pública para impugnaciones durante el proceso licitatorio bajo la Ley N.º 19886 y contratos de obra pública, mientras que las controversias en la fase de ejecución se resuelven ante tribunales ordinarios mediante procedimiento declarativo ordinario conforme al artículo 38 inciso 2º Constitución Política de la República.

Este régimen especial de control es común a las tres categorías contractuales estudiadas, aunque con modalidades específicas para cada una.

2.1.6.5. Posibilidad excepcional de objeto extracomercial

Una quinta particularidad consiste en que los contratos administrativos pueden tener por objeto la utilización privativa de bienes fuera del comercio humano sin afectar su juridicidad, especialmente en concesiones de uso privativo de bienes nacionales de uso público. Aunque el artículo 1464 N.º 1 del Código Civil establece objeto ilícito en cosas no comerciables, esta limitación no aplica a los contratos administrativos referidos a bienes públicos (Moraga, 2019).

Esta excepción refuerza la distinción fundamental entre contratos públicos -regidos por Derecho Público que permite excepciones a las reglas del derecho privado- y contratos privados de la Administración, elemento particularmente relevante para diferenciar ambas categorías.

2.2. Los convenios interadministrativos: colaboración entre entes públicos

Habiendo caracterizado el contrato administrativo en sentido estricto como primera categoría fundamental, corresponde ahora analizar la segunda categoría objeto de este estudio: los convenios interadministrativos. Como anticipamos en la sección anterior, estos convenios comparten con los contratos administrativos el sometimiento íntegro al Derecho Público, pero presentan diferencias estructurales significativas que justifican su tratamiento como categoría autónoma.

2.2.1. Naturaleza jurídica y conceptualización

Los convenios interadministrativos constituyen una categoría específica diferenciada de los contratos administrativos y privados, conceptualizados

como acuerdos celebrados entre entidades públicas para estructurar formas de colaboración o complementación de actividades sujetas estrictamente al derecho administrativo, donde concurren dos o más órganos estatales con fines comunes sustentados en los principios constitucionales de unidad, coordinación y colaboración (Huapaya, 2013c); (Santos, 2009b).

También denominados instrumentos de administración concertada, cada entidad ejecuta sus funciones de manera separada pero coordinada hacia una finalidad común, manteniendo separación de competencias ejercidas concordantemente para evitar duplicidad de funciones y esfuerzos.

2.2.2. Características estructurales

2.2.2.1. Pluralidad de órganos administrativos

El convenio interadministrativo es un acuerdo entre dos o más órganos administrativos, diferenciándose del contrato administrativo strictu sensu donde una parte es siempre un particular. Se sustenta en tres principios: unidad de la Administración (reconoce al Estado como entidad orgánica integral), coordinación administrativa (exige armonización entre órganos públicos) y colaboración (impone el deber de auxilio recíproco para la consecución del interés público).

2.2.2.2. Régimen de Derecho Público con igualdad jurídica

Los convenios interadministrativos se someten integralmente al Derecho Público, compartiendo este rasgo con los contratos administrativos y diferenciándose de los contratos privados de la Administración. Sin embargo, a diferencia de los contratos administrativos donde opera desigualdad jurídica, aquí rige igualdad entre las entidades participantes, pues ambas ejercen potestades públicas sin que ninguna se coloque en posición de particular sometido a poderes exorbitantes (Cassagne, 2011b).

Esta igualdad, que no excluye diferencias de jerarquía administrativa,

implica que el convenio se celebra en un plano de coordinación y no de subordinación contractual, constituyendo uno de los elementos diferenciadores más importantes entre ambas categorías.

2.2.3. Régimen normativo aplicable

En Chile, la fase preparatoria de estos convenios debe someterse al artículo 9 de la Ley 18575 (Ministerio del Interior, MININTERIOR, 1986a); Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, operando como normativa basal a falta de regulación específica. La jurisprudencia contralora ha confirmado que estos acuerdos deben someterse, por regla general, al procedimiento de licitación pública, resultando excepcionales la licitación privada y el trato directo, los cuales requieren autorización por acto administrativo fundado (Dictámenes N.º 59540 de 2003 y 1796 de 2022), constituyendo una consecuencia directa de los principios de juridicidad y probidad que rigen la actuación administrativa.

2.2.3.1. Finalidad común y ausencia de potestades exorbitantes

Una tercera característica es la concurrencia de voluntades con fines comunes orientados a la cooperación y colaboración, diferenciándose de los contratos administrativos donde existe divergencia de intereses entre Administración (interés público) y contratista (interés privado). En los convenios interadministrativos ninguna parte ejerce potestades exorbitantes sobre la otra, actuando ambas en coordinación desde un plano de igualdad jurídica, sin la relación de supremacía característica de los contratos administrativos *strictu sensu* (Santos, 2009c).

2.2.4. Modalidades de convenios interadministrativos

La práctica administrativa chilena reconoce diversas modalidades de convenios interadministrativos: los convenios de encomendamiento de

funciones entre órganos de la Administración del Estado (artículos 37 y 38 Ley 18575) (MININTERIOR, 1986b); que permiten encomendar ejecución de tareas o prestación de servicios manteniendo cada uno su personalidad jurídica y competencias propias; los convenios de coordinación, que armonizan actuaciones de diversos órganos evitando duplicidades y optimizando recursos; y los convenios de transferencia de recursos celebrados en virtud de leyes de presupuestos, que asignan fondos entre entidades públicas para financiar proyectos o programas de interés común.

Existen también convenios administrativos de colaboración entre órgano estatal y particular con fines comunes, presentando naturaleza híbrida que dificulta su clasificación unívoca en las tres categorías fundamentales, constituyendo una figura que requiere mayor desarrollo dogmático futuro.

2.3. Los contratos privados de la Administración: la actuación iusprivatista del Estado

Tras caracterizar los contratos administrativos strictu sensu y los convenios interadministrativos, ambos sometidos íntegramente al Derecho Público, corresponde analizar la tercera categoría: los contratos privados de la Administración, que se diferencian radicalmente por su régimen jurídico híbrido que combina elementos de Derecho Público y Derecho Privado.

2.3.1. Fundamento y conceptualización

La Administración celebra contratos de Derecho Público y Privado. Los contratos privados, previa habilitación legal, se rigen por Derecho Público en su preparación y predominantemente por Derecho Privado en su ejecución, donde la Administración actúa sin imperio y sin satisfacer directamente necesidades públicas.

Ambos contratantes se vinculan en un plano de igualdad jurídica similar al que rige las relaciones entre particulares, diferenciándose del régimen de

desigualdad característico de los contratos administrativos (Maurer, 2011b); (Asenjo, 2022a).

2.3.2. Características distintivas

2.3.2.1. Partes intervinientes: órgano administrativo y particular

Participan un órgano de la Administración y un particular, similar a los contratos administrativos pero diferente de los convenios interadministrativos (donde ambas partes son públicas). Sin embargo, esta similitud oculta una diferencia fundamental: mientras en los contratos administrativos la Administración actúa con potestades exorbitantes generando desigualdad, en los contratos privados actúa sin tales potestades, situándose en plano de igualdad con su cocontratante.

2.3.2.2. Sometimiento parcial y predominante al Derecho Privado

La característica más relevante es su régimen jurídico dual o híbrido: se rige por el principio de juridicidad en su fase preparatoria y por el Derecho privado en su ejecución, sin excluir completamente el Derecho Público (Asenjo, 2022b). Esta naturaleza híbrida contrasta con el sometimiento íntegro al Derecho Público de los contratos administrativos y convenios interadministrativos, demostrando que la Administración no puede actuar de manera completamente privatizada, incluso cuando contrata bajo formas de Derecho privado.

2.3.2.2.1. Atribución de competencia por el Derecho Público

El ordenamiento otorga competencia a las entidades para celebrar contratos privados, sin que la Administración pueda actuar sin habilitación legal previa, conforme al principio de juridicidad. Este requisito es común a todas las categorías contractuales (contratos administrativos, convenios interadministrativos y contratos privados), pues la Administración solo actúa

dentro de competencias expresamente atribuidas.

2.3.2.2.2. Fase preparatoria regida por el Derecho Administrativo

El procedimiento de la fase preparatoria o precontractual se encuentra establecido por el Derecho Administrativo. La jurisprudencia contralora (Dictamen N.º 57215 de 2006) establece que, conforme al Decreto Ley 1939 (Ministerio de Tierras y Colonización, MTyC, 1977a); que regula la adquisición de bienes del Estado, y a falta de normas específicas, resultan aplicables las disposiciones de la Ley N.º 18575 y de la Ley N.º 19886, que contemplan los mecanismos básicos de contratación administrativa: licitación pública, licitación privada y trato directo, con su respectivo orden de prelación. Esta característica acerca a los contratos privados de la Administración al régimen de los contratos administrativos y convenios interadministrativos en su fase preparatoria, emergiendo la diferencia fundamental en la fase de ejecución.

2.3.2.2.3. Eficacia horizontal de los derechos fundamentales

Los contratos privados de la Administración se encuentran limitados por la eficacia de los derechos fundamentales, que operan como límites infranqueables de la actuación contractual incluso cuando el contrato se rige predominantemente por normas de derecho privado (Maurer, 2011c).

Esta característica diferencia estos contratos de los celebrados exclusivamente entre particulares, donde la eficacia de los derechos fundamentales presenta matices distintos, imponiendo la presencia del Estado como contratante una especial consideración de los derechos fundamentales del cocontratante privado, incluso cuando la relación contractual se desarrolla bajo formas privatísticas.

2.3.2.2.4. Técnica de remisión al Derecho Privado

En los contratos privados de la Administración, el Derecho Público

remite a la legislación contractual privada (civil o comercial) explícitamente o por supletoriedad. La aplicación de la normativa privada se verifica por aplicación directa o remisión supletoria, pero no por analogía jurídica, diferenciándose de los contratos administrativos donde el Derecho Privado podría aplicarse excepcionalmente por analogía ante lagunas del Derecho Público (Cassagne, 2011c).

2.3.2.2.5. Régimen predominante en la fase de ejecución

El Derecho Privado rige primordialmente la fase de ejecución del contrato, constituyendo la diferencia fundamental respecto de los contratos administrativos y convenios interadministrativos donde el Derecho Público rige íntegramente ambas fases (Huapaya, 2013d). En Chile, esta sumisión se verifica mediante remisión supletoria a la normativa civil o comercial establecida por vía legal o constitucional, ejemplificado en el artículo 26 del Decreto Ley 1939 (MTyC, 1977b); que somete la adquisición del dominio de bienes por el Estado a las normas del derecho común aplicando supletoriamente el Código Civil a falta de norma especial, y en el artículo 35 que prescribe que la permuta y compraventa se regirán por las normas del Código Civil en todo lo no previsto.

2.3.2.3. Objeto contractual referido a actividad civil o comercial

Una característica esencial es que el objeto del contrato no se relaciona directa o indirectamente con una función estatal esencial, sino con actividades civiles o comerciales propias del Derecho Privado, donde la prestación del cocontratante no se vincula de forma directa e inmediata a funciones esenciales o fines públicos propios del Estado (Marienhoff, 1994d).

Esta característica diferencia los contratos privados de los administrativos: mientras estos satisfacen directa e inmediatamente el interés público mediante funciones esenciales, los contratos privados atienden

gestión patrimonial o actividades auxiliares no esenciales, lo que explica su régimen predominante de Derecho Privado en la ejecución.

2.3.3. Fundamento constitucional y aplicaciones específicas

En el sistema constitucional chileno, estos contratos encuentran su fundamento en la actividad empresarial excepcional del Estado conforme al artículo 19 N.º 21 inciso 2º de la Constitución, que permite al Estado desarrollar actividades empresariales solo si una ley de quórum calificado los autoriza, quedando sometidos -salvo disposición legal contraria- al Derecho Privado mercantil, en armonía con el artículo 6º de la Ley N.º 18575.

Existen regulaciones especiales para universidades e institutos profesionales estatales que los facultan para invertir en instrumentos financieros de renta fija, conforme lo ha reconocido la jurisprudencia contralora (Dictámenes N.º 26515 de 1984, 65302 de 2009 y 9801 de 2014). La jurisprudencia contralora (Dictamen N.º 57215 de 2006) reconoció que la adquisición de bienes privados por entidades centralizadas bajo el Decreto Ley 1939 (MTyC, 1977c); se rige, en su fase precontractual, por la Ley N.º 18575 y la Ley N.º 19886, contemplando los mecanismos básicos de contratación administrativa en resguardo del principio de probidad.

2.3.4. Valoración crítica

Los contratos privados de la Administración permiten flexibilidad en operaciones patrimoniales o auxiliares, pero generan riesgos de elusión de controles públicos. La jurisprudencia contralora exige que su fase preparatoria se someta a los principios básicos de contratación pública (transparencia, igualdad y libre concurrencia) conforme al principio de probidad, armonizando así la flexibilidad de gestión con las exigencias de control en toda actuación estatal.

3. Conclusiones

La imprecisión terminológica existente en la literatura jurídica chilena respecto a los contratos administrativos justificó plenamente este esfuerzo de delimitación conceptual. A través del análisis doctrinal y jurisprudencial realizado, hemos logrado establecer criterios diferenciadores claros entre tres categorías fundamentales: los contratos administrativos en sentido estricto, los convenios interadministrativos y los contratos privados de la Administración.

La concepción amplísima del contrato administrativo, que abarca toda actuación convencional del Estado incluyendo contratos públicos y privados, no constituye una categoría ontológica ni institución jurídica sustantiva, sino una noción extensiva con finalidad pedagógica e instrumental utilizada para ilustrar el conjunto de posibilidades de actuación convencional del Estado, con utilidad didáctica y clasificatoria, pero sin relevancia jurídica autónoma para determinar el régimen aplicable.

Esta conclusión tiene implicaciones prácticas relevantes: cuando la legislación o jurisprudencia emplean la expresión “contrato administrativo” sin precisión, resulta indispensable determinar mediante análisis estructural a cuál de las tres categorías específicas se refiere, pues de ello dependerá el régimen jurídico aplicable.

Pese a sus diferencias, las tres manifestaciones contractuales comparten un denominador común: la concurrencia necesaria de al menos un órgano administrativo estatal con capacidad contractual por habilitación legal previa. Este elemento confirma que forman parte de la actividad convencional del Estado, aunque respondan a lógicas jurídicas diferenciadas. La exigencia de habilitación legal manifiesta el principio de juridicidad que rige toda actuación administrativa, diferenciándola de la contratación entre particulares donde impera la autonomía de la voluntad.

La distinción fundamental entre contratos administrativos y convenios interadministrativos -ambos sometidos íntegramente al Derecho Público- no

radica primariamente en las partes contratantes (particular versus órgano público), sino en una diferencia estructural más profunda: en los contratos administrativos strictu sensu, una parte actúa necesariamente en ejercicio de potestades exorbitantes frente a un particular generando desigualdad jurídica, mientras que en los convenios interadministrativos ambas entidades públicas actúan coordinadamente en ejercicio de sus competencias específicas sin supremacía de ninguna, operando bajo igualdad jurídica.

Esta diferencia estructural explica distintas consecuencias jurídicas: en los contratos administrativos existe divergencia de fines (interés público versus interés privado); en los convenios interadministrativos concurre comunidad de finalidades públicas sustentada en los principios de coordinación, colaboración y cooperación administrativa.

Los contratos administrativos y convenios interadministrativos se distinguen de los contratos privados de la Administración por su régimen jurídico: los primeros se rigen íntegramente por Derecho Público, mientras los segundos tienen régimen híbrido (Derecho Público en fase preparatoria y Derecho Privado en ejecución). Esta diferencia afecta la igualdad entre partes, potestades exorbitantes, control y tribunales competentes. Como criterio complementario, el objeto contractual difiere: los contratos administrativos satisfacen directamente el interés público mediante funciones estatales esenciales, mientras los privados atienden necesidades de gestión patrimonial o actividades auxiliares.

Los contratos privados de la Administración nunca se rigen exclusivamente por el Derecho Privado, sino que mantienen siempre una conexión con el Derecho Público a través de la habilitación legal, los procedimientos administrativos en la fase preparatoria y la eficacia de los derechos fundamentales. Esta naturaleza híbrida obedece a que el Estado, incluso sin ejercer imperio, permanece sujeto al principio de juridicidad y al deber de proteger los derechos fundamentales. La remisión al Derecho

Privado es siempre limitada y condicionada por el Derecho Público.

Este estudio identificó tres categorías contractuales y sus criterios diferenciadores, pero subsisten desafíos futuros: profundizar en los convenios administrativos de colaboración con particulares para determinar si constituyen categoría autónoma; analizar si las categorías tradicionales son suficientes ante la creciente complejidad de colaboraciones público-privadas y figuras híbridas; y examinar comparativamente cómo otros ordenamientos latinoamericanos y europeos abordan estas distinciones, identificando soluciones aplicables al sistema chileno.

La delimitación conceptual tiene consecuencias prácticas directas: determinar correctamente la naturaleza jurídica de un contrato permite identificar el régimen aplicable, controles, potestades y mecanismos de impugnación disponibles, contribuyendo a la seguridad jurídica y al fortalecimiento del Estado de Derecho. La precisión conceptual no es un lujo sino una exigencia fundamental del pensamiento jurídico riguroso que este trabajo busca aportar a la contratación administrativa chilena.

4. Referencias

- Asenjo, K. (2022a,b). **Contratos administrativos en sentido estricto y contratos privados de la administración. Criterios para su delimitación.** *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (35), 5-34, e-ISSN: 2810-7500. Recuperado de: <https://doi.org/10.7764/redae.35.1>
- Benavides, J. (2002). **El contrato Estatal: Entre el derecho público y el derecho privado.** 2^{da} Edición, ISBN: 958-616-896-4. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Bermúdez, J. (2011a,b). **Derecho Administrativo General.** Segunda Edición Actualizada, ISBN: 978-956-346-062-9. Chile: Legal Publishing Chile.
- Cassagne, J. (2011a,b,c): **Curso de Derecho Administrativo.** Tomo I, 10^{ma}

Edición. Argentina: La Ley.

Dromi, R. (2015a,b). **Derecho Administrativo**. Tomo II. 13ª edición, ISBN: 9789875073678. Argentina: Ciudad Argentina.

Huapaya, R. (2013a,b,c,d). **Una propuesta de formulación de principios jurídicos de la fase de ejecución de los contratos públicos de concesión de servicios públicos y obras públicas de infraestructura (con especial referencia al marco jurídico de promoción de la inversión privada en el Perú)**. *IUS ET VERITAS*, 23(46), 284-329, e-ISSN: 2411-8834. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Marienhoff, M. (1994a,b,c,d): **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo III. Argentina: Abeledo-Perrot.

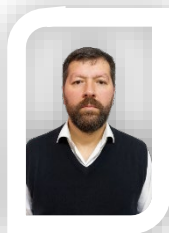
Maurer, H. (2011a,b,c). **Derecho Administrativo: Parte General**. España: Marcial Pons.

MININTERIOR (1986a,b). **Ley 18575: Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Chile: Ministerio del Interior; Subsecretaría del Interior.

Moraga, C. (2019). **Contratación Administrativa**. I Tomo. 2ª edición, ISBN: 978-956-400-028-2. Chile: Thomson Reuters.

MTyC (1977a,b,c). **Decreto Ley 1939: Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado**. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Chile: Ministerio de Tierras y Colonización.

Santos, J. (2009a,b,c). **Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos**. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (1), 1-24, e-ISSN: 2145-2946. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Gabriel Enrique Celis Danzingere-mail: gcelis.danzinger@utal.cl

Nacido en Puerto Montt, Chile, el 23 de abril del año 1974. Abogado; Magíster en Derecho con mención en Derecho Público por la Universidad de Chile (UCH); Postítulo en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca (USAL); Curso de especialización sobre régimen anticorrupción en la Universidad Complutense de Madrid (UCM); Máster en Derecho de la Contratación Pública por la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM); y Doctor(c) en Derecho por la Universidad de Talca (UTALCA); en mi actividad universitaria me he desempeñado como profesor de Derecho Político, de Derecho Constitucional, de Derecho Administrativo, de Derecho Internacional Público, de Derecho Ambiental y de Filosofía del Derecho; en la actualidad soy profesor de pregrado en las cátedras de Derecho Político y Constitucional, en la Universidad de Talca (UTALCA) y Universidad Católica del Maule (UCM) y de Derecho Administrativo en la Universidad de Talca (UTALCA); soy académico de postgrado en el Magíster en Derecho con mención en Derecho Administrativo de la Universidad de Talca (UTALCA); en el Magíster en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Atacama; en el Magíster en Derecho Público de la Universidad Central de Chile (UCEN); en el Magíster en Derecho Público de la Universidad Finis Terrae (UFT); y en el Magíster en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás (UST); como asimismo profesor del Diplomado en Gestión de Riesgos de Fraudes y Delitos Funcionarios impartido por la Universidad de Valparaíso (UV); y profesor del Diplomado en Contratación Pública de la Universidad de Viña del Mar (UVM).

El contenido de este manuscrito se difunde bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](#)