

DOCTRINA

Alcances de la Ley 19.880: Diseño, función y fundamentos

Scope of Law 19,880: Design, Function, and Rationale

Marcelo Alvarado Lincopí

Licenciado en Derecho, Chile

RESUMEN Este artículo analiza la Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos para demostrar que su alcance trasciende una concepción formalista del procedimiento como una consecución de etapas de mero trámite, y puede ser comprendido funcionalmente como un campo de gestión de conflictos de intereses. La investigación revela la tensión entre la teoría de economía política que origina el proyecto y su diseño final, inspirado en el andamiaje del Estado social administrativo español. La investigación basa la comprensión del Estado social, a partir de una dimensión deliberativa, distinguiendo tres concepciones sobre el procedimiento administrativo, adhiriendo al enfoque funcional. Mediante un análisis dogmático de la ley, la revisión de su historia legislativa y la doctrina elaborada en Chile y el derecho comparado sobre el procedimiento administrativo, se demuestra que la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos institucionaliza el conflicto como insumo para decisiones válidas, lo cual permite superar visiones individualistas. Así, se mantiene que en el contexto «postconstitucional» esta interpretación ofrece bases para una relectura del procedimiento como uno de los pilares del derecho administrativo.

PALABRAS CLAVE: Procedimiento administrativo, Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, Ley 19.880, derecho administrativo, Estado social.

ABSTRACT This article analyzes Law 19,880 on the Bases of Administrative Procedures to demonstrate that its scope transcends a formalistic conception of procedure as a series of mere administrative steps and can be understood functionally as a field of conflict of interest management. The research reveals the tension between the political economy theory that gave rise to the bill and its final design, inspired by the framework of the Spanish administrative welfare state. The research bases its understanding of the welfare state on a deliberative dimension, distinguishing three conceptions of administrative procedure and adhering to a functional approach. Through a dogmatic analysis of the law, a review of its legislative history and the doctrine developed in Chile, and comparative law on administrative procedure, it is demonstrated that the Law on the Basis of Administrative Procedure institutionalizes conflict as an input for valid decisions, which allows individualistic

views to be overcome. Thus, it is maintained that in the “post-constitutional” context, this interpretation provides a basis for a reinterpretation of procedure as one of the pillars of administrative law.

KEYWORDS: Administrative procedure, Law on the Basis of Administrative Procedure, Law 19,880, administrative law, social state.

Introducción

Este artículo se deriva de la ponencia titulada «A veinte años: Sobre el contexto y fundamento político-económico de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos. Notas para pensar su adecuación en el Estado social». Fue presentada en las LII Jornadas Chilenas de Derecho Público, en el año 2023, organizadas por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

El objetivo de este artículo consiste entonces en identificar la función y el fundamento del procedimiento administrativo. Destacaremos que, aun cuando en distintos regímenes del derecho comparado exista una ley común —y supletoria— que aplica para todos los procedimientos que se sustancian en la administración del Estado, tal como ocurre en Chile, no todos tienen el mismo alcance teórico, siendo fundamental el «tipo de Estado» que los estatuyen y la comprensión que tiene la literatura especializada sobre el procedimiento.

En ese sentido, la hipótesis central de esta investigación consiste en hacer ver que el procedimiento administrativo es una categoría que no agota su entendimiento como un mero conjunto de etapas para la consecución u obtención de un acto administrativo terminal, conforme a una concepción más tradicional y clásica del derecho administrativo.

En realidad, tras la revisión del caso chileno, afirmaremos que el procedimiento administrativo posee distintos, y a veces contradictorios, fundamentos políticos y económicos que lo convierten en algo más que un conjunto consecuencial de etapas, y que permiten interpretarlo como un campo de gestión de conflictos de intereses bajo la influencia del modelo del Estado social administrativo. Así, el segundo y el tercer acápite de este artículo dicen relación con los fundamentos que giran alrededor del procedimiento administrativo en Chile. Luego, en el cuarto capítulo, y mediante la constatación de diversas corrientes sobre el procedimiento administrativo, se revisará que este posee bases conceptuales complejas, en disputa, que permiten esclarecer la existencia de verdaderas teorías en la literatura chilena, las que identificaremos como las concepciones clásica, sustantiva y funcionalista del procedimiento administrativo.

Nuestro objeto de estudio, como se podrá presumir, es la Ley 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos en Chile. Con esto en consideración, y a partir de su historia legislativa, los antecedentes políticos, la construcción doctrinaria chilena y los elementos del derecho comparado a los que hace referencia, repasaremos: i) los fundamentos de economía política que fueron considerados en el momento de

la discusión legislativa de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos; ii) la existencia de tres distintas concepciones o corrientes teóricas sobre el procedimiento administrativo, lo cual permitirá, en tercer lugar, iii) observar la presencia de la función del procedimiento administrativo como un campo de conflicto, expresión y gestión de intereses, a veces contrapuestos, cuyo procesamiento debería concluir en una decisión destinada al interés público, en tanto valor de conjunción de intereses gestionados por el Estado.

La metodología combina el análisis dogmático de la ley, una revisión histórica de la tramitación parlamentario, y un estudio de la doctrina chilena y comparada, esencialmente con la legislación española, sobre el procedimiento administrativo.

La relevancia de este estudio radica en que, en el actual momento «postconstitucional», se ofrece una base para repensar el rol del Estado en la legislación vigente, proponiendo una interpretación bajo el paradigma del Estado social y una dimensión deliberativa.

Alcances y antecedentes de la noción de una ley común de los procedimientos administrativos

El diseño que regula la interacción entre la administración y los intereses de las personas requiere de incentivos para una tramitación que se caracterice por su agilidad y eficiencia, pero también por su dotación de garantías de certeza, protección y racionabilidad, conforme a la legitimidad que exige el proceso de decisiones públicas.

Son inimaginables los múltiples intereses que reposan, a veces un buen tiempo, dentro de la administración, en el marco del procedimiento administrativo, y para fines de todo tipo. Al respecto, y sin privar la consideración por la instrucción administrativa solamente al desarrollo de los grandes proyectos de inversión e iniciativa económica,¹ debemos considerar también otras necesidades sujetas al poder decisorio de la administración (Bullinger, 1993: 83).

1. Dicho enfoque ha sido bastante comentado el último tiempo por lo que se ha denominado, en el debate, como «permisología». La jerga, que tiene orígenes remotos en el lenguaje empresarial, fue parte de una agenda que impulsó la discusión, iniciada por el gobierno de Gabriel Boric, para la posterior promulgación de la Ley 21.770 Marco de Autorizaciones Sectoriales. Aún se discute el alcance de esta ley, puesto que su implementación dependerá de la elaboración de reglamentos sectoriales y de una nueva institucionalidad de simplificación regulatoria. Sigue en debate si la Ley 21.770 Marco de Autorizaciones Sectoriales le quitará algún ámbito de aplicación a la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, y ciertamente será así en tanto recaiga en los 380 permisos sectoriales, distribuidos en treinta y siete servicios públicos, que regula esta nueva legislación. En la medida, en relación a este marco institucional, la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos pasa a tener una función propiamente supletoria. Ahora bien, no deja de ser llamativo que la Ley 21.770 Marco de Autorizaciones Sectoriales sea narrada como una ley adaptada para los procedimientos administrativos autorizatorios de las actividades económicas, en tanto tendrá aplicación en institucionales tales como la Dirección General de Aguas, el Servicio Agrícola y Ganadero, el Consejo de Monumentos Nacionales, entre otros. Así, la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos se convertiría en una herramienta legal no tan solo supletoria, sino también residual.

Así, autorizaciones para vender ciertos productos, saneamientos de la posesión de la propiedad raíz o solicitudes de reconocimiento de cierta calidad, o denominación de origen, también son cuestiones sustanciales que pasan por la administración del Estado.

Dicho sea de paso, estar de acuerdo con lo anterior implica «des-naturalizar» el concepto del derecho administrativo que se mantiene en el debate político durante este último tiempo. En tanto el procedimiento administrativo se concibe como un campo de conflictos de intereses, y no solo como una herramienta de fabricación de actos administrativos solicitados, se puede entender como legítima y natural la controversia producida por el rechazo, como también por la aprobación, de las grandes iniciativas de inversión. Cualquiera de las dos alternativas no implica la debacle, sino solamente el ejercicio de las potestades de un Estado administrativo en forma.

La dinámica al interior de la relación entre los particulares y la administración, en el marco del procedimiento administrativo se caracteriza, en definitiva, por una multiplicidad de actores e intereses con distintas visiones, configurando un campo particular de conflictos políticos, institucionales y económicos (Napolitano, 2014: 359).

En efecto, cualquier esfuerzo por la determinación del diseño sobre un procedimiento necesita una reflexión previa por la forma en que se realizará la habilitación, fundamentada en diversas concepciones sobre la relación entre el Estado y la sociedad, de este campo de conflicto entre intereses. Esto significa, por ejemplo, que la forma del procedimiento no es un elemento baladí en la construcción de principios constitucionales como la igualdad o la servicialidad bien entendida (Vallejo, 2016: 269-273), sino que es un eje central.

En definitiva, consideramos útil el ejercicio de reflexionar sobre el diseño y los alcances de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos bajo la comprensión de que la forma de la regulación del procedimiento la entendemos como una habilitación de una sala que gestiona una divergencia de intereses, cuestión sustantiva en las discusiones sobre la planificación del carácter del Estado, sea social o liberal.

Dicho lo anterior, la introducción de normas comunes para los procedimientos administrativos, con la Ley 19.880 del año 2003, significó un desarrollo trascendental para la sustanciación y el control de las actuaciones de la administración del Estado, así como también para dar un marco de derechos y garantías para los ciudadanos. A fin de cuentas, se trató de un salto de importancia para el derecho administrativo chileno que, en consecuencia, marcó un hito temporalmente identificable en su sofisticación legislativa (Loo, 2017: 156).

Veremos más adelante que en la historia legal chilena existieron otros diseños de regulación del procedimiento administrativo, siempre con estructuras especiales, no supletorias y menos con expectativas de generalidad. Sin embargo, volviendo sobre la idea de una «ley común del procedimiento», si distinguimos entre la regulación común y regulación especial de los procedimientos, podemos observar que el objetivo de una ley común consiste en estandarizar «parámetros normativos comunes» que deben aplicarse en la tramitación e instrucción de todo procedimiento administrativo, fuese au-

torizatorio, expropiatorio, sancionatorio, concesorio, de gravamen, licitatorio, registral o cualquiera de otro tipo.

Es decir, aun cuando sea legítima la existencia de procedimientos específicos —de ahí el carácter supletorio de la ley—, la virtud de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos consiste en que, dentro de la dispersión normativa de microsistemas que componen al derecho administrativo (Gómez, 2016: 215), existe una sistematización común de los estándares legales aplicables a todo procedimiento administrativo, en consideración de su especialidad y contingencia específica. Esto ha implicado, por de pronto, la identificación de las características de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos como una ley general y supletoria (Cordero Vega, 2007: 49-70).²

En este sentido, una ley común de procedimientos administrativos conlleva la entrega de garantías que dan certeza, protección y racionalidad para los ciudadanos en relación al ejercicio decisional de los poderes públicos, puesto que esta regulación común tiene imbricada una perspectiva garantista: tiene la función de asegurar que la autoridad siga el estándar común prescrito para la instrucción de la tramitación administrativa y se vea limitada por la prohibición de la posibilidad de ejercer la potestad arbitraria de la autoridad.³

Ello implica que el procedimiento administrativo, como todo procedimiento cuya legalidad está subsumida a los derechos y garantías constitucionales, está estructurado especialmente para i) la recopilación de información, ii) para escuchar a los ciudadanos y permitirles el disenso con las decisiones públicas, y iii) para ponderar los intereses generales y particulares, bajo el marco definitivo del interés público predominante, dentro de una etapa de instrucción, con el objeto de satisfacer necesidades de una manera rápida y racional (Cordero Quinzacara, 2023: 610).

Se trata de tres ejes específicos que se deben tener en consideración, puesto que el procedimiento no puede consistir ni en la mera dictación de autoridad justificada bajo la premisa abstracta del interés público, así como tampoco bajo la simple recopilación de antecedentes y concesión a todo interés privado. En este sentido, volviendo sobre el

2. Todo ello ha supuesto una interesante producción intelectual sobre la relación de los procedimientos administrativos especiales entre sí. Obsta decir que son incompatibles y no puede existir la supletoriedad o complementariedad entre unos y otros, así como las relaciones entre la ley común de procedimientos administrativos y las leyes que prevén otro procedimiento administrativo especial. A estas últimas, además de la supletoriedad, se ha sumado, en la doctrina consolidada y en la jurisprudencia, la consideración por la complementariedad de la ley común respecto de las leyes especiales. Al respecto, véase a Ferrada (2011: 273; 2024).

3. No deja de ser interesante estimar también el efecto de la Constitución política sobre el procedimiento administrativo, si consideramos que tiene la función de configurar un marco de actuación de la administración conforme al cual debe atenerse a lo prescrito en la Constitución política, en tanto apego irrestricto a los mandatos constitucionales, en atención a las garantías procesales contenidas en acápite de los derechos fundamentales, como también en los contenidos de la armazón administrativa del Estado y de las potestades de gobierno. Véase a Cordero Quinzacara (2023: 610).

punto, la regulación común de los procedimientos administrativos se debe entender como una concreción de valores constitucionales.

Esto no carece de importancia en la configuración del derecho administrativo de carácter sustantivo, si se considera que la gestión del procedimiento administrativo, su eficiencia y racionalidad, tiene una estricta relación con la realización de los derechos fundamentales y garantías constitucionales de carácter material. Así se puede desprender de una decisión del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 1982 conforme a la cual se establece que la protección de los derechos fundamentales debía esparcir su influencia en el tratamiento del procedimiento administrativo, y no tan solo en cuestiones propiamente «sustantivas» del derecho administrativo (Pünder, 2013: 943).⁴

Dicho lo anterior, cabe reconocer que la regulación común de los procedimientos administrativos implica antecedentes relevantes. Antes de la promulgación de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos no existía un parámetro normativo común del procedimiento administrativo en Chile. Esto pese a que en los ordenamientos jurídicos cercanos a nuestra tradición jurídica ya se había sistematizado, durante el siglo XX, un estándar común para los procedimientos administrativos, como ocurre en los casos de España (1958, 1992 y 2015), Argentina (1972) y Alemania (1977), entre otros.

Ahora bien, existen antecedentes locales de una suerte de regulación sistemática del derecho administrativo y se reconocen en la Ley Orgánica de Municipalidades de 1986, en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, también de 1986, y la Ley 18.834 de Estatuto Administrativo de los Funcionarios de la Administración, del año 1989.⁵

En el siglo XIX, y en gran parte del siglo XX, no existieron referencias legislativas a un parámetro común del procedimiento administrativo (Cordero Vega, 2008: 327). La idea se concibe en la segunda mitad del siglo XX con diversos proyectos que, tanto en la modernización liberal de la dictadura militar y la modernización democrática a mano del gobierno de Patricio Aylwin, vinieron a cristalizar los antecedentes próximos de la promulgación de la Ley 19.880.

Así, no se trataba de una innovación teórica absoluta. Al contrario, la discusión de un proyecto de ley de estas características tuvo como precedente:

- El proyecto de decreto ley de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (Soto Kloss, 2012: 325), instruida en dictadura mediante el Decreto Ley 212 de 1973 (Boiser, 2000). Anclada a su comprensión de desarrollo económico y la modernización del Estado,⁶ tuvo como precedente el trabajo de consultoría del

4. Tribunal Constitucional Federal Alemán, 9 de febrero de 1982.

5. Con posterioridad a la promulgación de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos también puede señalarse la Ley 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, publicada en el año 2003, en la cual se encuentra una vocación legislativa por la generalidad, sistematicidad y la supletoriedad de la regulación administrativa. Sin embargo, no deja de ser curioso que tres de estos antecedentes sean decretos leyes de la dictadura.

6. La historia de la ley se encuentra en República de Chile, «Reforma Admnistrativa Integral», 21 de

catedrático español Francisco González, con un informe sobre procedimientos administrativos.⁷

- El proyecto de ley de reglas comunes para los procedimientos administrativos presentado por el expresidente Patricio Aylwin en el año 1992.
- En la jurisprudencia de la Contraloría de la República, particularmente aquella que resultó como efecto del ejercicio del derecho de petición contenido en la Constitución Política de 1925 (Jara, 2013: 65-66).
- En la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de instrucción administrativa (Cordero Vega, 2008: 332; Valdivia, 2018: 251; Soto Kloss, 2012: 325).
- Finalmente, es posible reconocer precedentes en el histórico andamiaje normativo del procedimiento administrativo español, pasando por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y la Ley 32 de 1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común, actualmente derogada y reemplazada por la Ley 39 de 2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En definitiva, hasta el año 2003, el procedimiento administrativo se encontraba disperso entre regulaciones de procedimientos específicos para trámites especiales, y la jurisprudencia de la Contraloría de la República y la Corte Suprema.

Cabe recalcar que esta jurisprudencia, administrativa y judicial, como puede entenderse, no trató de establecer «parámetros normativos comunes» para toda sustanciación procesal de la administración, sino que estableció criterios para procedimientos administrativos específicos. En ese sentido, su aporte a la cristalización de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos es, sin dudas, significativo, pero no debe ser confundido con la noción de una regulación común de los procedimientos administrativos de la que hemos hecho referencia.

Ciertamente, ello responde a la realidad evolutiva y cambiante del derecho administrativo, en función a los intereses económicos y políticos comprometidos en cada etapa histórica. Para ello será necesario repasar la formulación de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, más allá de sus antecedentes mediatos.

El año 2000: Modernización liberal y derecho comparado

La Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos surge producto de un mensaje enviado por el gobierno, en los primeros meses de la gestión presidencial de Ricardo Lagos, destinado a establecer la existencia de plazos para las actuaciones de la administración, así como la creación de una consecuencia jurídica en la hipótesis del incum-

marzo de 1979, disponible en <https://tipg.link/m4gK>.

7. Véase el informe en Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, «Transparencia proactiva: Biblioteca digital», 2025, disponible en <https://tipg.link/mB9j>.

plimiento de aquellos plazos, consistente en la institución del silencio administrativo, según consta en el Boletín 2.594-06 de 2001.

Dicho proyecto ley contenía ocho artículos y una fundamentación de vasto interés para analizar los fundamentos de economía política que motivaron, no propiamente la regulación común de los procedimientos administrativos, sino el establecimiento del silencio administrativo y de plazos de actuación administrativa, cuestiones propias de las leyes comunes de procedimientos administrativos. Esto implica que, de no haber sido de otra manera la tramitación legislativa del mensaje ingresado, de todos modos se habrían introducido, en el derecho administrativo chileno, elementos del derecho comparado que, aunque escasos, resultan relevantes para la sustanciación del proceso administrativo, adaptados específicamente a la acelerada modernización y globalización de la economía chilena en los albores del siglo XXI.

El documento ingresado por el gobierno comienza por expresar una fórmula del principio constitucional de servicialidad —entendido en su antigua traducción liberal—, para reconocer, a reglón seguido, que en las actividades económicas y productivas los empresarios requieren reaccionar velozmente a las señales de mercado, para lo cual se exige que los actos administrativos constitutivos de «autorizaciones, permisos y concesiones [que] deben entregarse con celeridad».⁸

Así, el mensaje declara:

Lo normal es que la administración responda oportunamente a las demandas de las personas. Sin embargo, no puede negarse que la administración y la economía, en algunas ocasiones, viven ritmos temporales distintos. En las actuales condiciones de la economía, los empresarios deben, si no quieren sucumbir, reaccionar velozmente a las señales del mercado. Para ello se requiere, en muchos casos, de autorizaciones, permisos, concesiones y, en general, de aprobaciones administrativas que deben entregarse con celeridad. La administración no siempre responde a estos requerimientos oportunamente. Dicha falta de celeridad está dada, entre otras razones, por procedimientos administrativos lentos, en razón de plazos excesivos o indeterminados. Tal falta de adecuación entre demandas y respuestas oportunas, puede originar que los proyectos no se ejecuten, por desistimiento de los interesados, desaliento o frustración, perdiéndose así puestos de trabajo, impulso económico e ingresos fiscales.⁹

De esta manera, bajo el prisma teórico del proyecto, ante la hipótesis de la actuación inoportuna de la administración del Estado ante las solicitudes que digan relación con el desarrollo de actividades económicas, se propuso el establecimiento de plazos legales y reglas de silencio administrativo, las cuales pudieran garantizar la celeridad o rapidez administrativa.

8. Véase «Historia de la Ley número 19.880», *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, 29 de mayo de 2003, disponible en <https://tipg.link/m8hm>.

9. Mensaje del 4 de noviembre de 2000, legislatura 343 del Senado de la República de Chile.

Se trataba de la implementación de incentivos a la eficiencia administrativa en función de la presión que se le impondría a toda autoridad pública en la gestión de un asunto de su competencia que fuera relevante para no paralizar el crecimiento económico del país. Acá la economía política que orienta al proyecto de ley en su origen.¹⁰

Sin embargo, en su primer trámite constitucional con sede en el Senado, el proyecto tomó otra vía,¹¹ a causa de una indicación sustitutiva total de cuarenta y ocho artículos presentada por el excontralor de la República, senador y profesor Enrique Silva Cimma. Una vez aprobadas tanto la idea de legislar como las indicaciones presentadas por el presidente de la República y el senador Silva Cimma, en la sesión en sala se procedió a discutir un proyecto cuyo objetivo, ahora integral, era fijar las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración del Estado, incluyendo los principios básicos que informan a la ley y que irradian a todo procedimiento administrativo; los derechos de las personas en sus relaciones con la administración; el silencio administrativo, entre otras regulaciones estrictamente procesales.¹²

Esto es, se dejaba de lado el proyecto inicial ingresado por el gobierno, el cual introducía dos elementos en particular de la regulación comparada, para pasar a una legislación común de los procedimientos administrativos con expectativas de sistematicidad y supletoriedad. En este sentido, se establecían reglas para gran parte de los elementos que importaban a la sustanciación de tramitaciones de todo tipo, aunque, valga la aclaración, de forma más breve en comparación con la legislación de otros Estados.

Ahora bien, ¿por qué esta propuesta de Silva Cimma? ¿Cuál es el marco de referencia del nuevo camino que habría tomado este proyecto de ley? Esa indicación fue algunos meses previo al estallido del primer escándalo que derivó en la crisis originada por el caso Coimas (MOP Gate). Creemos que, si bien este evento mediático pudo tener influencia en la agenda reformista de la institucionalidad pública, el proyecto nace para rescatar el bagaje teórico en el derecho administrativo chileno.

En tal orden de cosas, sin desmerecer la producción intelectual y normativa local, se ha reconocido que el diseño de la Ley de Bases de los Procedimientos Administra-

10. No deja de ser curioso que los incentivos que llevaron a la promulgación de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos sean los mismos que se suscitaron en el debate de la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales. Ya en el mensaje de la Ley 21.770 Marco de Autorizaciones Sectoriales se resaltan, entre los antecedentes, i) el estancamiento del crecimiento, inversión y productividad; ii) el rol de la productividad, y iii) el crecimiento económico y crisis ambientales. Si los motivos son los mismos en veinte años, habrá de tomarse enserio la crítica de Luis Cordero y no caer en la «ciega convicción de que las instituciones se modernizan por la mera expresión de voluntad de la ley, como una especie de mesías del aparato estatal, con la creencia que los procesos de modernización son normativos, mas no sustantivos» (Cordero Vega, 2003: 6). En un sentido similar, Alejandro Vergara analiza que las promesas sobre la disminución de las demoras administrativas tampoco se cumplen a veinte años de la promulgación de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos (Vergara Blanco, 2004: 48).

11. En palabras de Eduardo Soto Kloss, del texto del mensaje enviado por el expresidente Ricardo Lagos «se colgó» un proyecto de procedimiento administrativo (Soto Kloss, 2012: 326).

12. Véase «Historia de la Ley número 19.880», *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*, 29 de mayo de 2003, disponible en <https://tipg.link/m8hm>.

tivos se acerca al modelo español de regulación de los procedimientos administrativos (Cordero Vega, 2008: 331). Así, por ejemplo, se puede comprender la incorporación legal de la descripción precisa de cada etapa de la sustanciación del procedimiento; el mecanismo de participación pública en la tramitación administrativa; la existencia del silencio administrativo y de los plazos de actuación; la existencia de determinados recursos administrativos; las garantías y derechos del ciudadano administrado en las etapas de instrucción, entre otras innovaciones.

Esto último presenta un elemento relevante y estructural de este artículo, y nos motiva a destacar un curioso elemento en la «trasplante» (Watson, 1993) del derecho administrativo chileno. Y es que no es una aseveración ignorada ni radical que nuestro modelo del derecho público, hasta antes del 2005 inclusive, estaba dominado por corrientes liberales y conservadoras que se fundamentaban en la Constitución política de 1980.

Por su parte, el modelo del derecho público español se nutrió de la construcción del Estado social mandatado por la histórica Constitución de 1978, bajo la cual el procedimiento administrativo tuvo que modificarse conforme a dicho mandato. Pese a las nociones liberales, o «neoliberales», del orden público chileno durante las décadas del noventa y los años dos mil, se introdujo, cual ejercicio antropofágico, la traducción legal de un mandato de Estado social. Para analizarlo, es conveniente repasar brevemente los antecedentes del procedimiento administrativo en la península ibérica.

El desarrollo del modelo español de la regulación común de los procedimientos administrativos tiene singularidades históricas. La construcción del Estado administrativo se potencia con el ímpetu de parte de la doctrina española en la época franquista, bajo la determinada impronta teórica nacionalista y conservadora que no defenestró el protagonismo estatal, y posteriormente se consolidó bajo la edificación de la arquitectura del Estado social español.

El desenvolvimiento del derecho administrativo en la década de los cincuenta en España, particularmente de la regulación del procedimiento administrativo, constituyó una superficie sólida para crear y robustecer a la administración pública, en tanto ese arreglo era consensual entre el paradigma del liberalismo económico conservador de la época,¹³ que aún no conocía de las innovaciones ochenteras y noventeras, y el nacionalcatolicismo político y moral impulsado por el régimen español.

Durante la dictadura franquista, España abandonó su decimonónica regulación de los procedimientos administrativos en 1889, bajo la premisa de la necesidad de una modernización administrativa distinta a la ideada para el Estado liberal del siglo XIX, en un contexto de fortalecimiento del derecho administrativo en ausencia de una Constitución democrática.¹⁴

13. En Luis Medina Alcoz, «La cultura del procedimiento administrativo: Orígenes y razones de fondo», *Instituto Nacional de Administración Pública*, 12 de abril de 2023, disponible en <https://tipg.link/m4dJ>.

14. En Marcos Vaquer Caballería, «La codificación del procedimiento administrativo en España», *Administración al Día*, 9 de junio de 2016, disponible en <https://tipg.link/mB9c>.

Se trataba de un impulso regulatorio, por la vía del derecho administrativo, que tuvo como corolario la Ley sobre Procedimiento Administrativo de 1958; la Ley de Régimen Local de 1950; la Ley de Expropiación Forzosa de 1954; la Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, la Ley del Régimen Jurídico de la administración pública del año 1957, así como también la mediante el rico acervo teórico de la *Revista de Administración Pública*, inaugurada en abril de 1950 (Garrido, 1999: 119).

Posteriormente, y sobre estas mismas bases, se desmantela la «era franquista», se acuerda un nuevo régimen político, y se promulga la Constitución de 1978, la cual establece el Estado social y democrático español. Esto, por supuesto, en virtud del principio de jerarquía constitucional, implicó que la ley de 1958 tuviera que adaptarse conforme al «título preliminar» y al «título IV» de gobierno y administración de la Constitución española.

La constitución del Estado social acarreó importantes modificaciones legales y cambios en la política y economía ibérica. En relación al derecho administrativo conllevó la necesidad de i) ajustar las reglas de la tramitación del procedimiento administrativo estrictamente a lo prescrito por la ley, dejando fuera la posibilidad de ejercer potestades discrecionales que se permitían con anterioridad, en razón de los excesos de poder de la autoridad dentro del régimen franquista, y ii) de establecer que la facultad jurisdiccional les correspondería solo a los órganos de justicia establecidos en el artículo 117.3 de la Constitución, mientras que a la administración le corresponde servir a los administrados de acuerdo a los intereses generales, conforme al artículo 103 de la Constitución.¹⁵

Sin embargo, la adaptación definitiva de la regulación común de los procedimientos administrativos a los valores constitucionales de 1978 se afirmó con la Ley 30 de 1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. En tal sentido, esta ley posterior se enmarca en lo que Luciano Parejo ha definido como el «Estado social administrativo» (Parejo Alfonso, 2000: 219). Así se explica:

En la medida en que el Estado social implica una intervención pública para la consecución de la igualdad real y, por tanto, un papel estatal activo en la configuración social, que demanda la legitimación de este también y especialmente en la eficacia, se presenta inevitable y principalmente como Estado administrativo (Parejo Alfonso, 2000: 230).

Como argumentábamos al comenzar este breve apartado, esto cobra relevancia para nuestro contexto si es que se considera que el estatuto del procedimiento administrativo español fue tomado como una de las principales y evidentes referencias de nuestra Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, puesto que implicaría la introducción, mediante vía legislativa, de elementos normativos, cuya fundamentación se basa en el liberalismo conservador de matriz estatista y en nociones socialdemócratas presentes en la construcción del Estado social español (Parejo Alfonso, 2000: 218).

15. En Marcos Vaquer Caballería, «La codificación del procedimiento administrativo en España», *Administración al Día*, 9 de junio de 2016, disponible en <https://tipg.link/mB9c>.

Lo anterior implica algo más que la liberalización de la economía y la eliminación de trabas administrativas, objetivos que pudimos desprender de los fundamentos del mensaje enviado por el gobierno chileno en el año 2000. Al contrario, establece un diseño que habilita la existencia de un Estado administrativo en cuyo funcionamiento se encuentren herramientas para el desarrollo de las entidades públicas, la creación de bienes públicos, la ágil entrega de transferencias, servicios y otras intervenciones para mejorar el bienestar de la población y la racionalización y estandarización de la actividad administrativa, conforme a la cercanía estricta de esta última con la Constitución y la ley, mediante el principio de legalidad que informa a los procedimientos administrativos.¹⁶

Esto conlleva un desarrollo peculiar en el derecho público chileno, puesto que el contexto constitucional anterior al año 2005 dista de tener sus fundamentos en el robustecimiento del Estado administrativo.¹⁷ Entrega bastantes luces para el actual momento «postconstitucional» (García, 2025), donde se busca una salida consensuada de elementos de derecho público que sean útiles para el bienestar y la constitución de un Estado que entregue garantías de diversa clase a los ciudadanos y ciudadanas.

Fundamentos del procedimiento administrativo

Si, como dijimos al comienzo, identificamos el procedimiento administrativo por su carácter habilitador de un campo de gestión y divergencia de intereses, a su vez se debe comprender el significado de esta apertura. En ese sentido, se trata de una habilitación determinada en función de que su contexto, tradición constitucional o histórica, lo hará variar en su contenido, y, por tanto, en el carácter de su habilitación. Ello implica aceptar algo más que la susceptibilidad del procedimiento administrativo a las tres corrientes que describiremos; se trata de consensuar que la técnica legislativa se encuentra permeada por diversas concepciones sobre la relación del Estado y la sociedad.

En síntesis, lo que se quiere decir es que la habilitación de la actividad del Estado que prevé una situada o contextual ley común del procedimiento será diversa, en función de los fundamentos ideológicos del tipo de Estado. Por tanto, cada habilitación de los márgenes de actuación de los ciudadanos con el Estado, y de este último en las actuaciones administrativas, será variable en función de las concepciones que se tengan. Son estas concepciones las que habilitan si la administración tendrá una «caja de herramientas» con más o menos artefactos para su actividad, lo que implicará subsecuentemente una graduación de más o menos Estado administrativo.¹⁸

Así, debemos comprender que es la relación política la que va moldeando al derecho administrativo en la medida en que los contextos sociopolíticos se desarrollen en

16. Vicenç Navarro, «El Estado de Bienestar en España», página 7, 2004, disponible en <https://tipg.link/m4d->.

17. Incluso, hay autores que, en función de estos elementos, consideran la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos. Véase Soto Kloss (2012: 328-329).

18. A propósito del carácter político del derecho administrativo, véase Valdivia (2018: 47).

el marco del Estado (Valdivia, 2018: 47). Y es que, la dicotomía entre la persecución de los intereses públicos y privados, en tanto los particulares sigue un interés privado y propio, y el Estado un interés superior y general que engloba a los intereses particulares (Valdivia, 2018: 48), no tiene consistencia si no se identifica que el interés de las leyes administrativas viene predeterminado por un complejo entramado de concepciones políticas.

No corresponde entender aisladamente los intereses de los particulares y del Estado, sin tener por establecido que la habilitación de tales intereses gradúa en consideración de la intensidad de garantías y restricciones que ha previsto la propia ley para la habilitación de ciertos caminos institucionales.

Al comienzo de la presente investigación valoramos positivamente la existencia de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos como un elemento de importancia para el derecho administrativo chileno. Ahora bien, como advertíamos, al desarrollo identificado subyace a la existencia de un escenario sociopolítico en particular que dice relación con la noción dominante respecto de la actividad administrativa. Se trataba de la instalación de las bases públicas de una economía rentista y globalizada, y la respuesta ante las crisis de legitimidad del Estado (caso Coimas y MOP Gate).

Esto no es más que aceptar que el derecho administrativo se ve permeado por el contexto específico en el cual se expiden las disposiciones y principios que lo regulan. En palabras de Vergara Blanco, el derecho administrativo se trata de un «fenómeno jurídico que es particular en cada etapa histórica jurídica» (Vergara, 2017: 197). Es justamente la identificación de lo anterior lo que hace curiosa la promulgación de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, cuestión que destacamos en el apartado anterior.

En este tránsito, se podría decir que un hito fundador lo tiene la Constitución de los ochenta, la cual, en relación con el poder público general, y la actividad de la administración del Estado en particular, refleja claramente otras tendencias sobre la determinación y limitación del poder de los órganos del Estado frente a la primacía del individuo (Ponce de León, 2021: 7).

Pues bien, más allá de la consideración por la Constitución política vigente, la verdad es que los «enclaves constitucionales» respecto de los procedimientos de la actividad administrativa son inexistentes en esta materia, habida cuenta de que el artículo 63 número 18 establece que la ley que regule las bases del procedimiento administrativo son materia de una ley ordinaria y no una de orden legislativo supramayoritario, aunque hoy esto, hoy en día, también está matizado.

Por tanto, más allá del contexto político-económico y constitucional que permeaba a principios del siglo XXI chileno, donde la liberalización del mercado y la entrega de incentivos a la inversión constituía —y constituye— uno de los ingredientes centrales de cierta institucionalidad pública local, la habilitación de un procedimiento administrativo basado en las premisas de un Estado social administrativo se encontraba plenamente legitimado por la Constitución política.

Es posible concebir el desarrollo teórico y político del derecho administrativo chileno con autonomía respecto del contexto ideológico de las corrientes constitucionales presentes en Chile durante la década de 1990 y de principios del siglo XX. Esto, sin duda, promueve una reflexión para el actual momento postconstitucional: es posible avanzar en reformas administrativas cuya fundamentación se origine en el fortalecimiento de la gestión del Estado y del interés público, a causa de las múltiples habilidades que puede entregar la Constitución.

Sobre esto, y volviendo sobre la relevancia de Silva Cimma, se debe concebir que las específicas áreas de regulación del derecho se ven construidas no solamente por los textos de fuente normativa, así como las leyes, los reglamentos, decretos y resoluciones administrativas, sino también por el criterio de los intérpretes de diverso cuño que han desarrollado el derecho administrativo (Yanten, 2018: 140).¹⁹

Así, y en relación con lo dicho con anterioridad, la consideración por el individuo dentro del sistema del procedimiento administrativo es un elemento básico, pues conlleva la ordenación de todas las garantías y una específica forma de concebir su intervención en el proceso. Bajo nuestra perspectiva, estas discusiones están motivadas por móviles político-ideológicos detrás de la comprensión de la actividad administrativa (Valdivia, 2018: 250; Cordero Vega, 2015: 334).²⁰

19. El derecho administrativo ha conllevado un cuidadoso desarrollo que no puede ser desprendido de la concepción política por juristas de diverso cuño que lo han construido y desarrollado, y esto no se trata más que de reconocer lo que Edgar Bodenheimer denominó como la fuerza política y la fuerza económica de las fuentes del ordenamiento jurídico, en tanto fuerzas modeladoras del derecho. Al respecto, véase Bodenheimer (1994: 227 y ss.).

20. Esto último ha significado, por ejemplo, una discusión entre dos corrientes diferentes que se disputan la comprensión que se debe tener de las intervenciones de la administración y del ciudadano dentro del procedimiento administrativo. Por un lado están aquellos que estiman que el proceso administrativo es instruido por una autoridad que aplica utilitariamente la ley, constituyéndose en juez y parte, lo cual implicaría una desfiguración de las garantías de todo proceso y una desmesura de la concentración de poder de la autoridad administrativa, mientras que, por otro lado, están los que afirman que se trata de una sustanciación diferente a la que conlleva la tramitación judicial en consideración de que el interés de la autoridad administrativa tiene imbricada, a su vez, la gestión del interés del administrado. Dicha diferencia conceptual conlleva una importancia política elemental en cuanto a la concesión de competencias y facultades que se el poder político le entrega a la administración. Así, si la corriente teóricamente dominante consistiera en concebir a la administración como juez y parte, el resultado obvio de la gestión administrativa, jurisprudencial, doctrinaria y legislativa va a implicar la restricción de las potestades de la autoridad administrativa para proteger los intereses y garantías de los ciudadanos. Mientras que, por otro lado, si se siguiera la corriente según la cual la administración, dentro de un procedimiento administrativo, es un ente de gestión, información y comunicación de los intereses generales y los particulares del administrado, no existirían trabas teóricas para la concesión de competencias y facultades. Incluso, puede extenderse una consideración más abstracta todavía. Si bien para algunos los antecedentes de la ley común de procedimientos administrativos tienen como derrotero próximo la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, el proyecto de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, el proyecto de ley del expresidente Patricio Aylwin y la legislación administrativa española, para otros los antecedentes subyacen, además de lo anterior, en la jurisprudencia judicial de 1977 en adelante. Esto, a causa de la prá-

Ahora bien, además del carácter político de las instituciones del derecho administrativo, debemos volver a considerar la técnica de la regulación procesal administrativa como un elemento de vasta importancia para la comprensión del fenómeno. Esto lo podemos desprender básicamente del análisis de un ejemplo de consideración de la técnica normativa que materializan el procedimiento en un ámbito institucional para la gestión de conflictos de intereses.

Así, en un esfuerzo por «desnaturalizar» nuestros arreglos sobre el derecho administrativo,²¹ y entender uno de los artefactos de la caja de herramientas que posibilita la habilitación del procedimiento administrativo como un campo de conflicto de intereses, es interesante analizar la existencia de la presunción de validez de los actos administrativos, entendida desde su dimensión institucional y no desde una concepción procesal.

La Ley 19.880 prevé el instituto de la presunción de legalidad o validez, en su artículo tercero, inciso final. Lejos de ser una mera regla de carga de la prueba, que no lo es según alguna doctrina (Cano, 2020: 14), su naturaleza es también institucional. Se trata de un mandato dirigido a los sujetos del tráfico administrativo para que se acepte el acto como válido y conforme al derecho hasta que su invalidez sea declarada. A su vez, esta institución se ve reforzada en los casos en que el acto que se presume valido pasa por el control preventivo de legalidad mediante el trámite de toma de razón de la contraloría (Bermúdez, 2014: 162).

Una técnica de la presunción de validez de los actos administrativos implica entonces un privilegio para la administración (Ferrada, 2011: 252), pero este es aparente, puesto que no debe considerarse que se trata de un privilegio concedido a una parte procesal, en tanto presunción de tipo procesal y judicial, sino que es más bien un privilegio al interés público por sobre los intereses particulares.

Esta técnica normativa se vincula directamente con la tesis central de este artículo. No se trata de un privilegio en una contienda judicial, sino en un mecanismo que estabiliza provisionalmente el campo de conflicto de intereses, permitiendo el funciona-

tica recurrente de la acción de protección, contenida en las actas constitucionales de la dictadura, en contra de los actos administrativos; en una abundante «legislación» a partir de 1974 y 1975, contenida únicamente, y en ausencia de un sistema democrático, en decretos leyes, y en la concepción teórica del individualismo liberal de la Constitución política vigente. En definitiva, podemos concebir que el desarrollo de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina del derecho administrativo no ha estado exento de discusiones de matriz política para moldear la concepción ordinaria de los juristas respecto de las instituciones que prevé el ordenamiento jurídico administrativo. Y es en este enclave en el cual el procedimiento administrativo chileno, en tanto objeto de esta investigación, ha revestido de una particular, y no muchas veces valorada, importancia teórica y práctica.

21. Flavio Quezada habla de «des-esencializar» el derecho administrativo, para dejar de entenderlo solo como un conjunto de normas y principios, y apreciar además la práctica discursiva que lo compone. Al respecto, véase a Flavio Quezada, «Una crítica al mal llamado “derecho administrativo sancionador” del Tribunal Constitucional Chileno (I)», *Actualidad Jurídica*, 17 de marzo de 2021, disponible en <https://tipg.link/m4YS>.

miento del sistema. Evita un procedimiento estatal que sea puesto en duda por intereses particulares en un primer momento, lo cual paralizaría la posibilidad de acción del Estado; y al mismo tiempo, canaliza la impugnación de los procedimientos mediante los recursos administrativos, permitiendo que la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos institucionalice también el disenso.

En síntesis, se trata de un instrumento que se fundamenta en la seguridad jurídica, la eficacia de la administración y del derecho, con el objeto de permitir el funcionamiento interno del sistema administrativo (Cano, 2020: 18) y del imperio del derecho.

Por supuesto, tal privilegio legal tiene una justificación práctica: permitir que la actividad administrativa se desarrolle con normalidad y sin trabas hasta la declaración de invalidez que puede pesar en su contra si es que se activa un procedimiento de control en sede administrativa o judicial, mediante las vías recursivas.

Sin embargo, esta presunción legal conlleva una concepción teórica que, si bien no ha sido puesta en duda por sectores de la sociedad, no deja de tener una relevancia política e ideológica. Se trata de reconocer espacio a la actividad administrativa que desempeña el Estado para que se pueda desarrollar en el momento de creación de los actos administrativos y en los momentos de su ejecución. Implica una habilitación exenta de dificultades a favor de la consecución del interés público, lo cual también podría decirse, por ejemplo, de la imposibilidad de impugnar actos trámite.

La función del procedimiento administrativo: Tres concepciones en disputa

Hemos dicho que el procedimiento administrativo implica una particular habilitación de un campo de gestión y conflicto de diversos intereses (Napolitano, 2014: 360). Tal comprensión es propia de un concepto funcional del procedimiento administrativo (Loo, 2017: 169) y tiene su justificación en la construcción de la ley administrativa del Estado social que comprende al procedimiento administrativo como una garantía para los ciudadanos, y como una herramienta para el aseguramiento de la satisfacción del interés público (García de Enterría y Fernández, 2008: 453).²² Así las cosas, en este acápite analizaremos el rol o función del procedimiento administrativo bajo las categorías entregadas.

Como bien denuncia Luis Cordero Vega, conforme a la teoría del procedimiento, los múltiples roles del procedimiento administrativo tienen una larga tradición de accesibilidad respecto del acto administrativo (Cordero Vega, 2015: 325). Se trata de la conservación del enfoque tradicional de la teoría del procedimiento administrativo, muy presente hasta nuestros días, según la cual lo relevante del procedimiento radica en el acto terminal (Silva Cimma, 1962: 201; Cordero Quinzacara, 2023: 612).

En este modo de ver las cosas, el procedimiento administrativo consiste en una ac-

22. En ese sentido, en este trabajo no se resalta una comprensión sustantiva del Estado social, encargada de la provisión de bienestar general, sino en su dimensión institucional o, si se quiere, formal. En cuanto a dimensión sustancial, véase a Soto y Bustos (2024).

tividad formalizada, de escasa trascendencia teórica, que sirve como catalizador de un cúmulo de etapas o cauces normativamente determinados cuyo objeto es la dictación de un acto administrativo terminal. Para la teoría formalista del procedimiento administrativo se trata, en síntesis, de una sala de fabricación del acto administrativo.

Con esta perspectiva, tal como apunta Cordero Vega, se comprende por qué tradicionalmente el procedimiento administrativo ha quedado desconectado de la de consideraciones sustantivas, con el subsecuente olvido del potencial que implica la exigencia de estándares jurídicos, así como también la promoción de una buena gestión administrativa y la consecución de decisiones al servicio de los intereses generales (Cordero Vega, 2015: 329).

Por otro lado, además de la concepción formalista tradicional, podemos identificar una corriente sustantiva del derecho administrativo surgida de la doctrina europea posterior a la Segunda Guerra Mundial (Loo, 2017: 165), en la cual podemos reconocer el esfuerzo de los autores e intelectuales administrativistas españoles de la década de 1950,²³ como también el esfuerzo dogmático y jurisprudencial de la doctrina constitucional alemana en la década de 1970 (Pünder, 2013: 945).

Dicha comprensión sustantiva hace hincapié en el procedimiento administrativo como un cúmulo de etapas ordenadas para servir al interés de los ciudadanos. En palabras de Cordero Vega, uno de los primeros autores chilenos en inclinarse por esta perspectiva una vez publicada la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, las formas «tienen por objeto amparar a las personas frente a la actividad de la administración» (Cordero Vega, 2015: 334). Es decir, a la perspectiva formalista se le agrega una consideración especial por los intereses dentro de la tramitación administrativa, no bastando con la mera fabricación de un acto administrativo terminal. Tales intereses siempre han sido contrapuestos en dos paralelos: por un lado, el interés general que procura proteger la autoridad administrativa y, por el otro, los intereses particulares que rigen a los privados en sus relaciones jurídicas con el Estado y entre sí.

En este sentido, la concepción sustantiva del procedimiento administrativo considera que la administración, en la tramitación de sus decisiones, concretiza el interés público que compete a todo órgano del Estado y, a su vez, gestiona y ampara, dentro de este último, los intereses de los ciudadanos, transformándose en un sistema procesal que prevé de derechos y garantías individuales a los ciudadanos que acuden a la administración (Cordero Vega, 2015: 336).

Se trata, sin dudas, de una especie de principio de equilibrio de intereses, en el cual torna relevancia la gestión de los intereses de los ciudadanos, que informan al procedimiento administrativo (Loo, 2017: 168).

Esto es coherente y resulta trascendental para comprender la estructura teórica de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, si se piensa en el principio de gratuidad para las actuaciones que puedan realizar los interesados ante los órganos de

23. En Marcos Vaquer Caballería, «La codificación del procedimiento administrativo en España», *Administración al Día*, 9 de junio de 2016, disponible en <https://tipg.link/mB9c>.

la administración (artículo 6); el principio de contrariedad que habilita la posibilidad de aducir alegaciones en cualquier etapa del procedimiento, además de la etapa de instrucción que es un encuentro dialógico fundamental entre el administrado y la autoridad administrativa (artículo 10). A su vez, lo mismo se podría decir de las facilidades que ofrece la iniciación del procedimiento administrativo (artículo 18), en la amplia capacidad que ofrece la ley para actuar ante la administración (artículo 20), así como en la legitimidad activa (artículo 21) o las medidas de publicidad de los actos administrativos, entre otras consideraciones normativas.

Finalmente, en tercer lugar, se ubica la comprensión funcional del procedimiento administrativo, la cual constituye una superación conceptual de la corriente sustantiva respecto de la comprensión teórica del procedimiento administrativo chileno (Loo, 2017: 169-170). Esta corriente tiene sus antecedentes remotos en la crítica a la comprensión accesoria del procedimiento administrativo en relación con el acto administrativo terminal, la cual sostienen los autores formalistas, así como en el paso posterior de la identificación del procedimiento administrativo como una herramienta de protección de los intereses individuales de los ciudadanos a través de una serie de derechos y garantías.

Así, pese a los frecuentes esfuerzos dogmáticos en manuales de derecho administrativo, por retornar a una concepción formalista del procedimiento administrativo, ya existen antecedentes en la doctrina chilena para asumir la desvinculación teórica del procedimiento administrativo en relación con el acto administrativo, en tanto instituto autónomo y de contenido sustantivo para derecho público.

Como afirma Martín Loo (2017: 170) sobre la base y posterior superación de la concepción sustantiva de Cordero Vega (2015: 334), existe una falencia teórica en la fundamentación de la corriente sustantiva del procedimiento administrativo, puesto que, al entregar conceptualmente la habilitación de un manto de protección y tutela amplísimo a los intereses y posiciones jurídicas del administrado contra, o por sobre, los intereses que pueda sostener el Estado, la tesis sustantiva parte de la misma la noción individualista del enfoque formalista del procedimiento administrativo.²⁴

Habría una confusión teórica al comprender que una concepción sustantiva sobre el procedimiento administrativo tuviera como fundamento el fortalecimiento de la doctrina según la cual al Estado le corresponde la mera entrega de autorizaciones, solicitudes y otros actos de servicio a los intereses particulares de las personas, bajo la expectativa de una satisfacción «exprés» de un interés particular.

No es propio de las tareas del Estado administrativo la mera entrega exacerbada de derechos y garantías a los ciudadanos por sobre y en contra del Estado, bajo una concepción servicial de este último. Por cierto, no es completamente ajeno al procedimiento administrativo, sino, al contrario, el eje sustancial garantista que constituye la función del procedimiento administrativo consiste en la gestión de los intereses subje-

24. Véase Soto Kloss (2012: 45).

tivos de las personas como fundamento de una correcta y equilibrada decisión administrativa para la satisfacción del interés público que sostiene el Estado (Loo, 2017: 171).

Lo anterior implica que el procedimiento administrativo no consiste en una consecución de etapas formalizadas para la consecución de un acto administrativo terminal, como afirma la doctrina formalista, ni tampoco en un mero método de gestión para la protección de los derechos y garantías de los administrados ante la administración del Estado, sino que consiste en la gestión de los intereses particulares y generales, no solamente para la protección de las garantías individuales de los ciudadanos, sino para la determinación de una decisión correcta y equilibrada de la autoridad administrativa basada en el interés público.

Tal entendimiento se desprende de la doctrina del Estado social administrativo, con fuertes antecedentes en la teorización del procedimiento administrativo en España y Alemania, y es la concepción que, en definitiva, se ve plasmada en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos en Chile, en tanto habilita una caja de herramientas para actuar en un campo de conflicto y de gestión de intereses.

Dicho todo lo anterior, cabe comprender a la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos como una habilitación específica del campo de conflictos de los intereses particulares y generales al interior de la instrucción que hace un órgano de la administración, mediante el procedimiento establecido en la ley que debe regir en atención a la orientación de los intereses en divergencia en orden al interés público.

Conclusiones

La presente investigación ha permitido identificar los alcances, fundamentos y función de la Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos, situándola como un hito fundamental en la evolución del derecho administrativo chileno. Su promulgación en 2003 no solo respondió a la necesidad de modernizar la gestión pública, sino que también consolidó un marco normativo que, inspirado en el derecho comparado —especialmente el modelo español—, introdujo un enfoque garantista y funcional del procedimiento administrativo.

A lo largo de este trabajo, se ha demostrado que la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos trasciende la concepción tradicional del procedimiento como un mero instrumento formal para la fabricación de actos administrativos. Por el contrario, su diseño refleja una comprensión más compleja, donde el procedimiento opera como un espacio de gestión de intereses públicos y privados en conflicto, mediado por principios de transparencia, participación y eficiencia. Esta perspectiva funcional, arraigada en la doctrina del Estado social administrativo, contrasta con los enfoques formalistas y sustantivos que históricamente dominaron la discusión teórica, y que hoy encuentran en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos una síntesis superadora.

El análisis de los antecedentes políticos y económicos de la ley revela una tensión inherente a su origen. El proyecto inicial, impulsado durante el gobierno de Ricardo Lagos, buscaba primordialmente agilizar trámites administrativos para favorecer la in-

versión privada, en línea con un modelo de modernización neoliberal. Sin embargo, su reformulación en el Senado —con la influencia decisiva de Enrique Silva Cimma— amplió su alcance hacia una regulación integral. Este giro no solo reflejó la recepción de estándares del derecho comparado, sino también la capacidad del sistema jurídico para adaptar instituciones para el fortalecimiento de lo público a un contexto constitucional marcado por la carta de 1980.

Asimismo, el estudio de las corrientes teóricas que explican el procedimiento administrativo —formalista, sustantiva y funcional— permite comprender cómo la Ley 19.880 logró institucionalizar un modelo que equilibra la eficiencia administrativa con la protección de derechos. Lejos de ser un mero catálogo de formalidades, la ley habilita un campo de conflicto donde intereses divergentes son procesados bajo el paraguas del interés público, evitando tanto el autoritarismo estatal como la primacía absoluta de los intereses particulares.

En el escenario actual, marcado por el debate postconstitucional y las demandas por un Estado más robusto, la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos adquiere renovada relevancia. Su diseño, aunque gestado en un contexto político y económico específico, contiene herramientas normativas que permiten avanzar hacia una administración fortalecida. Sin embargo, este potencial requiere de una interpretación dinámica que, sin desconocer sus raíces, adapte sus principios a los desafíos de un Estado social en construcción.

En definitiva, esta investigación no solo aporta una mirada crítica sobre los fundamentos de la Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos, sino que también invita a repensar el rol del procedimiento administrativo en la consolidación de un derecho público orientado al bienestar colectivo. Lejos de agotarse en su dimensión técnica, la ley se erige como un puente entre la tradición jurídica y las aspiraciones de una sociedad que demanda mayor justicia y legitimidad en la actuación estatal. Su estudio, por tanto, es un insumo esencial en el diálogo sobre el futuro de las instituciones administrativas en Chile.

Referencias

- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014). *Derecho administrativo general*. Santiago: Thomson Reuters.
- BODENHEIMER, Edgar (1994). *Teoría del derecho*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- BOISER, Sergio (2000). «Chile: La vocación regionalista del “gobierno militar”». *EURE*, 26 (77): 45-67. DOI: [10.4067/S0250-7161200000700004](https://doi.org/10.4067/S0250-7161200000700004).
- CANO CAMPOS, Tomás (2020). «La presunción de validez de los actos administrativos». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica Nueva Época*, 14: 6-28. DOI: [10.24965/realia.i14.10851](https://doi.org/10.24965/realia.i14.10851).
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2023). *Curso de derecho administrativo*. Valparaíso: Libromar.

- CORDERO VEGA, Luis (2003). *El procedimiento administrativo*. Santiago: LexisNexis.
- . (2008). «El procedimiento administrativo: Desarrollo y perspectivas». En Rolando Pantoja Bauzá (editor), *Derecho administrativo: 120 años de cátedra* (pp. 325-356). Jurídica de Chile.
- . (2007). «La supletoriedad en la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo». En Varios autores, *Acto y procedimiento administrativo: Actas de las segundas jornadas de derecho administrativo* (pp. 49-70). Valparaíso: Ediciones Universitarias de la Universidad Católica de Valparaíso.
- . (2015). *Lecciones de derecho administrativo*. 2.^a ed. Santiago: Legal Publishing Chile.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan (2011). «Los procesos administrativos en el derecho chileno». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 36: 251-277. DOI [10.4067/S0718-68512011000100007](https://doi.org/10.4067/S0718-68512011000100007).
- . (2024). «El carácter básico y supletorio de la Ley número 19.880». En Karen Asenjo Asenjo (editora), *La modernización del derecho administrativo: Reflexiones a 20 años de las leyes de procedimiento, contratación y alta dirección pública* (pp. 7-28). Santiago: Legal Publishing Chile.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ, Eduardo y Tomás Fernández Rodríguez (2008). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Thomson Reuters.
- GARCÍA PINO, Gonzalo (2025). *El postconstitucionalismo chileno: Una radiografía del estado actual de la Constitución*. Santiago: Der.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1999). «El procedimiento administrativo de 1950 a hoy». *Revista de Administración Pública*, 44: 115-157.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa (2016). «Rol e importancia de las leyes de bases en el derecho administrativo chileno». *Revista de Derecho*, 29 (2): 213-228. DOI: [10.4067/S0718-09502016000200010](https://doi.org/10.4067/S0718-09502016000200010).
- JARA SCHNETTLER, Jaime (2013). «La Contraloría General de la República y su contribución al surgimiento y evolución del procedimiento administrativo en Chile». *Revista de Derecho Público*, 78: 63-77. DOI: [10.5354/0719-5249.2013.30946](https://doi.org/10.5354/0719-5249.2013.30946).
- LOO GUTIÉRREZ, Martín (2017). «El significado del procedimiento administrativo». *Revista de Derecho del Estado*, 38: 155-175. DOI: [10.18601/01229893.n38.06](https://doi.org/10.18601/01229893.n38.06).
- NAPOLITANO, Giulio (2024). «Conflicts and strategies in administrative law». *International Journal of Constitutional Law*, 12 (2): 357-369. DOI: [10.1093/icon/mou017](https://doi.org/10.1093/icon/mou017).
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2000). El Estado social administrativo: Algunas reflexiones sobre la «crisis» de las prestaciones y los servicios públicos. *Revista de Administración Pública*, 153: 217-249.
- PONCE DE LEÓN SALUCCI, Sandra (2021). *Jurisdicción contenciosa administrativa: El control de la administración por los tribunales*. 2.^a ed. Santiago: Der.
- PÜNDER, Hermann (2013). «German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational *ius commune* proceduralis in administrative law». *International Journal of Constitutional Law* 11, (4): 940-961. DOI: [10.1093/icon/mot045](https://doi.org/10.1093/icon/mot045).
- SCHMITT, Carl (1983). *El concepto de Constitución*. Madrid: Alianza.

- SILVA CIMMA, Enrique (1962). *Derecho administrativo chileno y comparado*. Santiago: Jurídica de Chile.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2020). «El decaimiento en el derecho administrativo chileno ¿Extinción del procedimiento administrativo? ¿extinción del acto administrativo? Del derecho como literatura de ficción». *Derecho Público Iberoamericano*, 17: 301-323.
- . (2012). *Derecho administrativo: Temas fundamentales*. Santiago: Legal Publishing Chile.
- SOTO, Pablo y Bustos, Vicente (2024). «Estado social, procura existencial y subsidiariedad». En Guillermo Jiménez (editor), *Problemas actuales del derecho administrativo chileno: Actas de las XVIII Jornadas de Derecho Administrativo* (pp. 27-48). Valencia: Tirant lo Blanch.
- VALDIVIA, José Miguel (2018). *Manual de derecho administrativo*. Santiago: Tirant Lo Blanch.
- VALLEJO GARRETÓN, Rodrigo (2016). «La Constitución económica chilena: Un ensayo en (de)construcción». *Estudios Constitucionales*, 14, 1: 247-290. DOI: [10.4067/S0718-52002016000100008](https://doi.org/10.4067/S0718-52002016000100008).
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2017). *Derecho administrativo: Identidad y transformaciones*. Santiago: Ediciones UC.
- . (2024). «Demoras excesivas en los procedimientos administrativos: Análisis crítico de la respuesta jurisprudencial». En Karen Asenjo Asenjo (editora), *La modernización del derecho administrativo: Reflexiones a 20 años de las leyes de procedimiento, contratación y alta dirección pública* (pp. 7-28). Santiago: Legal Publishing Chile.
- WATSON, Alan (1993). *Legal Transplans: An Approach to Comparative Law*. 2.^a ed. Athens: Universiy of Georgia Press.
- YANTEN CABRERA, Diego (2018). «La concreción democrática del procedimiento administrativo». *Revista de Derecho Público*, 88: 133-165. DOI: [10.5354/0719-5249.2018.50843](https://doi.org/10.5354/0719-5249.2018.50843).

Sobre el autor

MARCELO ALVARADO LINCOPÍ es licenciado en Derecho, egresado del postítulo en Derecho Administrativo, Universidad Alberto Hurtado. Ayudante senior de Filosofía y Teoría del Derecho, Universidad Diego Portales. Su correo electrónico es malvarado-lincopi@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2888-3330>.