REVISTA JUSTICIA & DERECHO
Universidad Autónoma de Chile
Volumen 9
Número 1 año 2026

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE

Recibido el 27 de septiembre de 2025 / Aprobado el 20 de enero de 2026
Artículo
doi: 10.32457/rjyd.v9i1.3225

Más allá de la supletoriedad: la irradiación permanente de los principios de la Ley N° 19.880

Beyond Supplementary Applicability: The Permanent Normative Effect of the Principles of Law No. 19880 (Chile's Administrative Procedure Act)

Eduardo Lara Aguayo[1]

RESUMEN

En los sistemas administrativos contemporáneos, la proliferación de procedimientos especiales plantea una pregunta decisiva: ¿puede una legislación sectorial desplazar los principios generales que protegen al ciudadano frente al poder público? Este artículo aborda esa tensión a partir de la Ley N°19.880 y propone superar una comprensión formal de la supletoriedad. Su tesis central sostiene que es indispensable distinguir entre reglas y principios: mientras las reglas de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos operan supletoriamente para integrar vacíos normativos, sus principios poseen una fuerza de irradiación permanente sobre los procedimientos especiales. Mediante una metodología dogmática y analítica, la investigación examina doctrina chilena, jurisprudencia de la Contraloría General de la República y decisiones de la Corte Suprema. Este recorrido permite someter la hipótesis a una contrastación jurídicamente controlable, dotando a la propuesta de una pretensión de cientificidad jurídica. El análisis demuestra que la Ley N°19.880 no puede reducirse a una lógica binaria de presencia o ausencia de regulación especial, pues los principios cumplen una función interpretativa y de optimización que trasciende la integración de vacíos. Sobre esta base, se propone un test de integración e interpretación para determinar cuándo deben operar las reglas supletorias y cuándo corresponde activar la irradiación de principios. El test considera la juridicidad constitucional, la compatibilidad funcional entre la ley general y la especial, la proporcionalidad y la tutela de derechos procedimentales. Se concluye que la hipótesis queda verificada mediante el análisis dogmático y jurisprudencial: la supletoriedad no agota la fuerza normativa de la Ley N°19.880. Incluso ante procedimientos especiales completos, sus principios continúan orientando y limitando la actuación administrativa, reforzando la unidad del Derecho Administrativo y la protección del ciudadano frente al poder público.

Palabras clave: supletoriedad, principios jurídicos, procedimientos administrativos, Ley N°19.880, neoconstitucionalismo, ponderación

[1] Candidato a Doctor en Derecho, Universidad Católica de la Santísima Concepción. Académico Derecho Administrativo. Universidad de La Frontera, Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales, Departamento de Ciencias Jurídicas. Temuco, Chile. Correo electrónico: eduardo.lara@ufrontera.cl

Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0)

ABSTRACT
In contemporary administrative systems, the proliferation of special procedures raises a decisive question: can sectoral legislation displace the general principles that protect citizens against public power? This article addresses this tension through the lens of Law No. 19,880 and proposes moving beyond a formal understanding of suppletoriness. Its central thesis argues that it is essential to distinguish between rules and principles: while the rules of the Law on the Foundations of Administrative Procedures operate suppletorily to fill regulatory vacuums, its principles possess a permanent irradiating force over special procedures. Through a dogmatic and analytical methodology, this research examines Chilean doctrine, case law from the Office of the Comptroller General of the Republic, and rulings from the Supreme Court. This review allows the hypothesis to be subjected to a legally controllable verification, providing the proposal with a claim to legal scientificity. The analysis demonstrates that Law No. 19,880 cannot be reduced to a binary logic of presence or absence of special regulation, as principles fulfill an interpretive and optimization function that transcends the integration of regulatory gaps. On this basis, an integration and interpretation test is proposed to determine when suppletory rules should operate and when the irradiation of principles should be activated. The test considers constitutional legality, functional compatibility between general and special law, proportionality, and the protection of procedural rights. It is concluded that the hypothesis is verified through dogmatic and jurisprudential analysis: suppletoriness does not exhaust the normative force of Law No. 19,880. Even in the face of complete special procedures, its principles continue to guide and limit administrative action, reinforcing the unity of Administrative Law and the protection of citizens against public power.

Keywords: supplementarity, legal principles, administrative procedure, law N°19.880, neoconstitutionalism, balancing

1. Antecedentes preliminares

En Chile existen numerosos procedimientos administrativos establecidos en distintas leyes especiales. Estas leyes no logran entregar una interpretación sistemática y unificada al derecho administrativo nacional. A raíz de esta problemática, surgen numerosas y variadas consecuencias jurídicas. En cada organismo del Estado existen diversas normas jurídicas que sustentan la actividad formal de la Administración Pública. Esto genera decisiones variadas respecto de los administrados y, en definitiva, podría generar vulneraciones a los derechos o garantías procedimentales de las personas que acuden ante la administración.

Esta investigación arguye la siguiente tesis: la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo[2] N° 19.880 tiene un efecto de irradiación normativa permanente en las leyes especiales en cuanto a sus principios jurídicos. Ahora bien, debemos señalar que LBPA en términos de sus reglas jurídicas, opera siempre supletoriamente respecto de las leyes especiales administrativas. Es necesario distinguir dos situaciones: (a) la ausencia de ley especial, y (b) la existencia de ley especial. En consecuencia, cuando no hay ley especial, la LBPA tiene carácter supletorio, y cuando sí existe ley especial, la LBPA irradia solo principios jurídicos.

Uno de los objetivos que buscó el legislador con la promulgación de la LBPA[3] es instaurar principios generales del derecho administrativo, para su aplicación en todos los procedimientos, incluso en aquellos de carácter especial. Este objetivo consiste en proveer principios generales y obligatorios, no solo supletorios; es decir, a falta de una regulación concreta, estos principios deben ser el sustento dogmático para la resolución unificada y sistemática de conflictos jurídicos entre la Administración y los particulares.

El presente texto analiza el carácter supletorio de la LBPA y cómo esta supletoriedad opera respecto a los principios y reglas jurídicas que la misma estatuye. Para ello, utiliza una metodología dogmática jurídica,

[2] En adelante LBPA.

[3] Promulgación de la Ley N°19.880 el 22 de mayo de 2003.

enfocada en la revisión de doctrina, y también un enfoque analítico, ya que se examina cómo ha sido interpretada por la jurisprudencia –administrativa y judicial– la supletoriedad en Chile.

En definitiva, esta investigación estudia, en primer término, la doctrina jurídica chilena. Para ello, se revisa su postura, agrupada en variadas perspectivas dogmáticas, respecto de las cuales se adopta una posición.

En segundo término, se analiza la jurisprudencia administrativa emanada de la Contraloría General de la República, interpretando sus dictámenes y generando un indicador común para la interpretación del objeto de estudio.

En tercer término, se examina la jurisprudencia judicial, estableciendo las posiciones de los tribunales de justicia en materia de supletoriedad de la LBPA en relación con las leyes especiales.

En cuarto término, se elabora una propuesta dogmática sobre una nueva interpretación de la supletoriedad, considerando que la LBPA tiene un efecto de irradiación permanente sobre las leyes especiales del ordenamiento jurídico administrativo. Finalmente, el artículo sistematiza sus conclusiones.

2. Fundamentos dogmáticos: reglas y principios en el derecho administrativo

La caracterización dogmática de principios y reglas jurídicas resulta imprescindible antes de abordar la discusión respecto de si los principios contenidos en la Ley N°19.880[4,5] podrían proyectarse de manera normativa y obligatoria respecto de los regímenes administrativos especiales, aunque estos cuenten con su propia regulación. Esto permitiría analizar si dicha proyección puede operar más allá del carácter meramente supletorio de la ley, ampliando así su ámbito de influencia en el ordenamiento administrativo chileno. En ese sentido, se vuelve necesario examinar la institucionalidad de la LBPA desde esta distinción dogmática, dado que gran parte de la doctrina ha abordado su estudio sin diferenciar con claridad entre principios y reglas jurídicas, lo que dificulta comprender adecuadamente su verdadera naturaleza normativa.

Los principios y las reglas son normas jurídicas; es decir, ambas son regulaciones de la conducta humana destinadas a un determinado fin: el bien común, conforme al fin objetivo del Estado.[6] Ahora bien, hemos adelantado que ambas normas presentan diferencias fundamentales según lo postulado por la dogmática

[4] Antes de la dictación de la LBPA existieron intentos fallidos de unificar los procedimientos administrativos: primero, el anteproyecto de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa durante el gobierno militar; y luego, un proyecto presentado bajo el mandato del presidente Aylwin, archivado definitivamente el año 2000 (Jara, 2008, p. 290). Ese mismo año, el presidente Ricardo Lagos ingresó un nuevo proyecto titulado "Establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo", que tenía por objeto fijar plazos y regular el silencio administrativo –positivo y negativo–, sin pretender consagrar principios jurídicos. Durante su tramitación, las indicaciones del senador Enrique Silva Cimma fueron decisivas, ya que amplió su alcance para incorporar principios y normas esenciales, buscando asegurar certeza jurídica frente a posibles arbitrariedades administrativas (Biblioteca del Congreso Nacional, 2003, p.80). Además, el mensaje presidencial invocó el mandato del artículo 60 N°18 de la Constitución –actual artículo 63 N°18–, que obliga al legislador a fijar las bases de los procedimientos administrativos. Y así la ley se concibió como un procedimiento común que limitara el poder de la Administración y resguardara los derechos de los administrados, aunque quedó pendiente precisar el alcance de la supletoriedad respecto de los principios y reglas, materia aun debatida por la doctrina y la jurisprudencia.

[5] Los principios que se encontrarán explícitamente en el artículo 4 y siguientes de la LBPA, y otros que se encontrarán implícitamente en la misma ley.

[6] Mario Verdugo y Ana María García señalan respecto al fin objetivo del Estado que: "De acuerdo con la corriente aristotélico-tomista y a menudo, también al margen de ella, se suele afirmar que el fin propio, objetivo y necesario del Estado es el bien común" (Verdugo y García, 2014, p. 78).

especializada. Para ello, debemos atender a la discusión planteada por Robert Alexy y Ronald Dworkin, dos de los exponentes más importantes respecto al distingo entre principios y reglas.[7]

Cabe señalar que este artículo adopta una comprensión neoconstitucionalista de las normas jurídicas, ya que se opone a la interpretación positivista clásica planteada por Kelsen,[8] según la cual la moral estaría fuera del derecho y, por tanto, los principios jurídicos.[9] En similar sentido, según lo señalado por Hart, el valor de la regla es superior al de los principios e incluso no reconoce a los principios como mandatos obligatorios para los intérpretes jurídicos, sino que los examina como criterios auxiliares. Esto se evidencia en la obra de Hart.[10]

Tras las aclaraciones metodológicas, analizaremos a dos autores que han postulado y defendido los principios jurídicos como herramientas de interpretación e integración jurídica eficaz y obligatoria para el derecho. Es decir, los mandatos de optimización y justicia para el derecho, que pueden estar expresados o inferirse de otras normas jurídicas, conforme a nuestra postura.

Estos criterios o principios jurídicos se aplican siempre cuando: (a) existen vacíos o contradicciones normativas; y (b) se aplican como mandatos de optimización del derecho ya existente. Estas dos premisas reflejan nuestra posición respecto a la aplicación de la LBPA en los distintos ordenamientos jurídicos administrativos especiales.

Sin embargo, para realizar este ejercicio interpretativo e integrador, es necesario reconocer que existen procedimientos metodológicos para ello. Autores como Alexy y Dworkin han propuesto que los principios son mandatos obligatorios para los intérpretes: el primero propuso un método, y el segundo lo hizo de manera intuitiva. Estos autores se analizarán de manera resumida para arribar a conclusiones más sólidas en este artículo académico.

2.1. Los principios como mandatos de optimización y la moral como obligación jurídica

Para Alexy, los principios son: "normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible…" y agrega que, además son "… mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos

[7] Aunque existen otros autores que han delimitado a los principios, no se abordarán en este estudio por ser lejanos a nuestra cultura jurídica. Algunos autores son: G. H. Von Wright; Juan Carlos Bayón; Atienza; Ruiz Manero (Martínez, 2010, pp. 139-144).

[8] Kelsen plantea respecto a la antigua discusión iusnaturalismo versus positivismo jurídico que, este último es "… creado por el arbitrio humano y por lo tanto variable, es un derecho ideal, invariable, identificable con la 'justicia'" y señala respecto del iusnaturalismo que este pretende "… deducir las normas del derecho justo… pretende inferir un deber ser de un ser, una norma de un hecho. Esto es 'lógicamente imposible'" (Kelsen, 2008, p. 185). Es decir, el positivismo jurídico nace como una exaltación a la racionalidad, entregando total legitimidad a la voluntad humana manifestada por medio de una fuente del derecho que es la ley. En cambio, el iusnaturalismo, exaltaba la idea de lo metafísico, y que el derecho provenía de un ser superior a los humanos. Ahora bien, esta discusión la abordamos desde el punto de vista de preguntarnos, cómo la moral interfiere en el derecho, que en su oportunidad con el iusnaturalismo fue la moral proveniente del mandato divino o religioso, hoy, es una moral más asemejada a la voluntad de la sociedad imperante. Cuestión que el positivismo rechaza, separando la moral del derecho.

[9] Esta investigación no adopta una ideología neoconstitucionalista, sino que un método que se opone al positivista, tal como menciona Aldunate, la dimensión metodológica del neoconstitucionalismo es la que consiste en la "defensa del método de ponderación" (Aldunate, 2010, p. 95).

[10] Hart señala que los principios jurídicos existen, pero que estos deben ser creados o reconocidos previamente por la regla de reconocimiento, enmarcada dentro de su teoría de normas primarias y normas secundarias, perteneciendo a la segunda categoría. Por tanto, los principios para Hart no son inferidos o creados por el juez o intérprete, sino que deben existir previamente y haber sido reconocidos. En definitiva, Hart señala en su obra *Postcriptum* –publicada en respuesta a Dworkin– que los principios se caracterizan y diferencian de "… las reglas, son generales o no específicos… se refieren más o menos explícitamente a algún propósito, meta, facultad o valor, son considerados, desde cierto punto de vista, como algo que resulta deseable preservar o ser objeto de adhesión y que, por ende, no sólo suministran una explicación o racionalidad de las reglas que los ejemplifican, sino que, al menos, contribuyen a su justificación" (Hart y Dworkin, 2019, p. 124).

en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas" (Alexy, 2016, p. 17).

Respecto a las reglas, estas: "son normas que exigen un cumplimiento pleno, y en esa medida, pueden siempre ser solo o cumplidas o incumplidas. Si una regla es válida, entonces es obligatorio hacer precisamente lo que ordena, ni más ni menos", además agrega que las reglas contienen "… determinaciones en el campo de lo posible fáctica y jurídicamente" (Alexy, 2016, p. 17).

Asimismo, Alexy expresa que la naturaleza del derecho es dual, por cuanto este se expresa a través de normas jurídicas positivadas que proyectan autoridad formal y, por otro lado, el derecho tendría una dimensión ideal, es decir, que contiene en sí mismo una pretensión de corrección moral –algo que comparte Dworkin respecto a los principios, pero no respecto de las reglas–. En esta doble naturaleza, los principios y reglas jurídicas pueden pertenecer tanto a la dimensión autoritativa como a la ideal.

Es decir, la dimensión autoritativa del derecho se proyecta de manera predominante en las reglas, por cuanto expresan decisiones formales de autoridad. En cambio, la dimensión ideal encuentra su mayor manifestación en los principios, ya que son mandatos de optimización orientados a la justicia. Sin embargo, esto no es absoluto: existen principios positivados en el plano autoritativo y reglas que incorporan exigencias del plano ideal. Por tanto, ambas dimensiones configuran el derecho de forma dual conforme a la teoría alexyana.[11]

Para Dworkin, los principios son "… un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad" (Dworkin, 2022, p. 72). Según esta posición, los principios pueden inferirse del propio ordenamiento jurídico y no necesitan estar declarados explícitamente en el estatuto que se requiera interpretar o integrar. El intérprete puede reconstruir parte del ordenamiento jurídico mediante métodos que buscan reconducir la solución jurídica hacia la moralidad y la justicia del caso concreto, utilizando la metodología del peso, mediante la cual los principios se ponderan según su importancia (Dworkin, 2022, p.77), a diferencia de Alexy, cuya metodología plantea una ponderación distinta de los principios.

Respecto a las reglas, Dworkin estima que son un todo o nada; es decir, si existe una regla en el ordenamiento jurídico, produce siempre el mismo resultado, contrario a lo que ocurre con un principio jurídico que está siendo sopesado para la adopción de una decisión. Esto se debe a que, bajo la teoría dworkiniana, frente a dos presupuestos de hechos distintos, un principio podría generar decisiones distintas, mientras que la regla jurídica conduce siempre a la misma consecuencia jurídica. Además, los principios no son absolutos y poseen un carácter dual: en su faz axiológica funcionan como valores, y en su faz deontológica como mandatos que legitiman el derecho mediante la decisión judicial.

2.2. Importancia de esta distinción para el derecho administrativo chileno

Habiendo analizado y caracterizado las normas jurídicas, y considerando que estas pueden adoptar la forma de principios y reglas, podremos, con estos elementos, determinar mediante un método científico o interpretativo, con fundamento similar al que se emplea en las ciencias del derecho, si se verifica la hipótesis

[11] Para Alexy, el derecho es dual porque es esencialmente "… autoritativo y esencialmente ideal. Todos los defectos de la dimensión ideal son defecto jurídico, pero de ninguna manera todos estos defectos tienen los medios para menoscabar lo que ha sido establecido como derecho por la dimensión autoritativa" (Alexy, 2008, p. 95).

propuesta: que los principios jurídicos de la LBPA poseen un efecto de irradiación permanente sobre las leyes especiales del ordenamiento jurídico administrativo chileno, como se demostrará a continuación.

A pesar de que hemos hablado de principios y reglas, no siempre están claros los límites entre uno y otro. Por esta razón, es relevante advertir que existen normas jurídicas con mayor nivel de abstracción que, conforme a las teorías expuestas, podrían clasificarse fácilmente como principios. A contrario sensu, podríamos estar frente a una norma bien delimitada, con bajo nivel de abstracción y consecuencia jurídica clara; en ese caso, se trataría de una regla.

No obstante, en algunos casos es más difícil realizar este ejercicio categorial. Por ello, se tendrán presentes algunos criterios para distinguir entre principios y reglas: (a) según nivel de abstracción, generalidad o vaguedad; (b) según el grado de importancia de la norma; (c) según el carácter abierto o cerrado de las condiciones de aplicabilidad; (d) según si son principios como normas categóricas; y (e) como mandatos de optimización (Martínez, 2010, pp. 140-144).[12]

En este artículo se adopta la posición de comprender los principios como mandatos de optimización, susceptibles de satisfacción en distintos grados según las posibilidades del caso concreto. Por su parte, las reglas se entienden bajo la lógica de todo o nada, es decir, deben cumplirse o no, sin admitir grados intermedios. Esta postura coincide con lo expuesto por Alexy respecto a la optimización del derecho y la aspiración de corrección ideal, y se alinea parcialmente con Dworkin en cuanto a la naturaleza binaria de las reglas, bajo la lógica de todo o nada.

En el derecho administrativo chileno, especialmente en la Ley N°19.880 –LBPA–, el legislador señaló de manera explícita diversos principios jurídicos. Esto facilita comparar y distinguir entre normas con carácter de principios y aquellas que deben entenderse como reglas. No obstante, conforme a las distinciones metodológicas previamente expuestas, existen disposiciones que, aunque aparentemente adopten la forma de reglas, cumplen la función de principios jurídicos.

Respecto a las consecuencias jurídicas que derivan de adoptar un criterio normativo u otro, podemos decir que frente a una regla, el esquema normativo es binario: un presupuesto de hecho (a) conduce necesariamente a una consecuencia jurídica determinada (b), mediante el método de subsunción de los hechos en la norma.

En cambio, en el caso de un principio, el presupuesto de hecho (a) es amplio y diversificado, y la consecuencia jurídica (b) admite distintos grados de realización y efectividad. Este método y procedimiento varían conforme a la ponderación con otros principios de rango constitucional o legal y de las circunstancias del caso concreto.

[12] Algunas explicaciones al respecto: (a) el primer criterio categoriza a los principios y reglas dependiendo de si el lenguaje utilizado tiene un alto nivel de generalidad o abstracción; (b) el segundo criterio, identifica a los principios como normas cuando estos contienen disposiciones más importantes que con respecto al de las reglas, algo que no necesariamente es absoluto; (c) el tercer criterio identifica a los principios como normas abiertas en cuanto a presupuestos de hecho y consecuencias jurídicas, y las reglas tendrían un presupuesto de hecho y una consecuencia jurídica prevista; (d) el cuarto criterio, identifica normas categóricas, y otras hipotéticas, dependiendo si para que se aplique esta, se requiere de una condición adicional además de la prescripción literal. Aquí podrían caber reglas y principios, por tanto tampoco es absoluta la distinción; y (e) en quinto lugar, se encuentra la categoría de mandatos de optimización, en donde los principios optimizarían el ordenamiento jurídico con su aplicación, y esto se manifestaría en gradualidades (Martínez, 2010, pp. 140-144).

3. La Ley N°19.880 como ley de bases y ley supletoria

La LBPA es una norma jurídica que establece las bases de todo procedimiento administrativo, tal como lo establece su título, y además, es una norma de carácter supletorio. Estos dos aspectos han sido objeto de estudio y discusión por parte de la doctrina, la jurisprudencia administrativa y la jurisprudencia judicial a lo largo de los años en Chile.

En primer término, el carácter de ley de bases de la Ley N°19.880 se fundamenta, a nuestro juicio, en la propia Constitución Política de la República, en virtud de su artículo 63 N° 18, así como en el tenor literal de la ley, que así lo declara en su encabezado.

Este antecedente dota a la LBPA de mayor relevancia y fuerza normativa respecto del ordenamiento que integra, pues si es la propia Carta Magna la que establece su carácter de bases —y no únicamente el legislador mediante una denominación formal—, su fuerza normativa se ve reforzada en virtud del principio de juridicidad.

En segundo término, la supletoriedad es una técnica de integración normativa cuya finalidad es suplir los aspectos no contemplados en la ley especial o integrar normas especiales mediante normativa general cuando presenten contradicciones, vacíos o disposiciones ambiguas.

Asimismo, conviene aclarar algunos aspectos hermenéuticos relevantes. En primer término, el derecho civil no constituye el derecho común del derecho administrativo y, por tanto, no resulta supletorio respecto de las leyes especiales de esta rama, como sí lo es la LBPA. En segundo término, la LBPA tiene carácter de ley de bases respecto de todo el ordenamiento administrativo, y su efecto integrador opera en relación con las leyes especiales del sector. Por tanto, la Ley N° 19.880 no es una ley especial, sino una ley general. Estos aspectos son de suma importancia para comprender el papel integrador e interpretativo de dicha ley y su alcance.

3.1. El mandato constitucional del artículo 63 N° 18

La LBPA deriva del mandato del constituyente, pues el artículo 63 N° 18 señala: "Son materias de ley las que fijen las bases de los procedimientos administrativos". Este precepto implica una habilitación expresa para que el legislador establezca las bases de un ordenamiento jurídico general en materia de procedimientos administrativos. Que sea de bases significa que esta ley tiene un carácter general y no específico, por cuanto no regula casos concretos, sino que establece criterios estructurales aplicables a la totalidad de los procedimientos administrativos. Además, es obligatoria respecto de otros cuerpos normativos especiales –dentro del derecho administrativo–. De no reunir estas características, una norma jurídica de bases se aplicaría únicamente a un determinado ordenamiento jurídico especial, lo que no ocurre en la especie.[13]

[13] Gómez estima que lo que caracteriza a una ley de bases es que sirve para "… consolidar, unificar e integrar un determinado microsistema, de modo tal que su contenido sea empleado de manera supletoria frente a la aplicación de una ley especial o una colección de leyes" (Gómez, 2016, pp. 222-223), eso sí, la autora limita este carácter de bases y por tanto, supletorio, a la ausencia de ley especial, lo que nosotros negamos conforme a nuestra hipótesis de que los principios jurídicos de una ley de bases siempre irradiarán a las leyes especiales.

La característica de ser una ley de bases proviene de un mandato del constituyente, en correspondencia con el principio de juridicidad.[14]-[15] Este principio se concreta en la supremacía constitucional consagrada en el artículo 6° de la Constitución. A su vez, en virtud de lo dispuesto en el artículo 63 N° 18, se impone al legislador una obligación de dictar una ley de bases de procedimiento administrativo.

En consecuencia, el legislador para cumplir con lo anterior dicta la ley, y para reforzar su carácter de bases, coloca en su encabezado que será justamente una ley de bases. Entonces, el legislador ha dotado de un nutrido apartado de principios jurídicos y reglas generales que tienen un carácter de mandatos obligatorios en cuanto a su papel integrador e interpretador con respecto a las leyes especiales de procedimiento administrativo.

3.2. La ley N° 19.880 como ley supletoria

En otro sentido, respecto a la cuestión de la supletoriedad de la ley, esta viene mandatada por el legislador en la redacción de la norma jurídica, y no por el constituyente como en el caso anterior. Esta supletoriedad debe ser entendida como la capacidad de integrar otros ordenamientos jurídicos en caso de ausencia o existencia de ley especial, según la teoría adoptada para el caso concreto. Esta cualidad de ser supletoria es prescrita por el artículo 1°, inciso tercero, que dispone: "En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter supletorio". Esta supletoriedad interpretada según un criterio literal se activaría cuando no existe norma especial que regule una determinada actividad administrativa. Sin embargo, interpretar cuál es el alcance o la naturaleza jurídica de la supletoriedad de la ley de bases es más complejo que solo atender a su tenor literal.

Para establecer cuál es el sentido de la supletoriedad, hay que distinguir entre el significante y el significado, o bien, entre el enunciado interpretado y el enunciado interpretativo. El primero —significante o enunciado interpretado— es el texto que será objeto de interpretación lingüística; y el segundo —significado o enunciado interpretativo— es la expresión del primero (Martínez, 2010, p. 47). Estos primeros acercamientos a la interpretación de la norma jurídica dan cuenta de que no podemos asumir que la expresión lingüística de supletoriedad solo podría consistir en suplir algo que no exista en una ley especial por parte de una ley general o de bases, sino que el significado o enunciado interpretativo de la supletoriedad va mucho más allá: específicamente, habilita a los principios jurídicos para irradiar permanentemente a toda ley especial del derecho administrativo en lo pertinente a los procedimientos.

Por ello es de tal relevancia realizar los ejercicios dogmáticos e interpretativos necesarios para ahondar en estas temáticas, en especial, por las implicancias prácticas que conlleva esto para los operadores del derecho, y como consecuencia, en cómo se verificarán los derechos y garantías de los administrados en todo procedimiento administrativo seguido ante las administraciones públicas, cuyos estándares básicos deben ser respetados. Este apartado metodológico será retomado en la propuesta de esta investigación.

[14] Reyes estima que es correcto hablar del principio de juridicidad y no del principio de legalidad, ya que el Estado no está al servicio de la ley, sino que de todo el ordenamiento jurídico (Reyes, 1998, p. 85).

[15] El principio de juridicidad es una respuesta a un entendimiento del derecho desde la primacía de la constitución y no de la ley. Como consecuencia de ello, el *neoconstitucionalismo* vino a dotar a la constitución de un poder integrativo y por cierto interpretativo superior al que tenía la ley en un régimen aún positivista.

4. El *test* de integración e interpretación principal

La relación entre la LBPA y los regímenes especiales de procedimiento administrativo exige un método de integración e interpretación que permita distinguir con claridad el papel que desempeñan los principios y las reglas.

En primer lugar, se debe partir de la identificación de si la cuestión controvertida se encuentra regulada o no en una ley especial. Es decir, (a) cuando no existe regulación procedimental en una ley especial, los principios y reglas de la LBPA se aplicarán íntegramente, asumiendo el carácter de derecho común del procedimiento administrativo. En cambio, (b) si existe ley especial, el intérprete no puede limitarse a descartar la aplicación de la ley de bases, sino que debe indagar si la ley especial contiene: (i) lagunas; (ii) ambigüedades; (iii) incluso disposiciones completas, pero que, aun así, pudieran contravenir derechos fundamentales en materia de procedimiento administrativo. En los dos primeros casos —lagunas y ambigüedades— la integración se realiza por la vía de reglas supletorias y de los principios como elementos de interpretación para optimizar las reglas existentes, mientras que en el último caso —disposiciones completas— solo se activará la irradiación de principios con un papel integrador e interpretativo, no existiendo espacio para la aplicación de reglas jurídicas.

Este ejercicio metodológico debe sostenerse mediante un conjunto de premisas normativas que actuarán como condiciones de validez para habilitar nuestro test: (a) la juridicidad constitucional en su dimensión de supremacía de la Constitución; (b) la compatibilidad funcional entre la norma de la LBPA y la ley especial; (c) la proporcionalidad entendida como examen de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto; (d) la finalidad de tutela de los derechos procedimentales de los administrados. Sobre esta base racional, el método se divide del siguiente modo: (i) si se trata de reglas, la operación consistirá en la subsunción del caso concreto en el supuesto de hecho de la norma; (ii) si se trata de principios, el método será el de ponderación, evaluando el peso relativo de cada uno y su grado de realización u optimización del derecho dentro del sistema normativo aplicable.

Este test tiene por objeto proporcionar un marco racional, susceptible de control y coherente con la juridicidad constitucional que permita identificar, en cada caso concreto, cuándo la LBPA opera como derecho supletorio del procedimiento administrativo y cuándo, por el contrario, irradia de manera permanente sus principios jurídicos frente a regímenes especiales. De este modo, el test busca evitar tanto una aplicación meramente formalista de las leyes —entendida como su exclusión automática de la LBPA por el solo hecho de existir regulación especial— como una utilización indiscriminada de la ley de bases, asegurando que la integración e interpretación del procedimiento administrativo se orienten efectivamente a la tutela de los derechos procedimentales de los administrados, conforme a las exigencias del propio orden constitucional.

5. La supletoriedad en la LBPA: doctrina y jurisprudencia

Para profundizar en este estudio, el presente apartado tiene por objeto analizar las teorías dogmáticas provenientes del derecho administrativo que se han desarrollado en torno a la supletoriedad de la LBPA, así como determinar su alcance.

Igualmente, se revisará la posición jurídica de distintos actores relevantes del derecho administrativo respecto de la temática: (a) quienes estiman que la LBPA es supletoria respecto de principios y reglas jurídicas en relación con las leyes especiales, en ausencia de ley especial; (b) quienes sostienen que la

LBPA es supletoria respecto de los ordenamientos jurídicos especiales y, en algunos casos, derogatoria, sin distinguir entre principios y reglas; (c) quienes estiman que la LBPA tendría un carácter de ley de bases y que, por tanto, aun no existiendo ley especial, su efecto sería interpretativo e integrador; y posteriormente, en otro apartado, (d) nuestra postura, que considera que la LBPA tiene un efecto de irradiación permanente hacia las leyes especiales en cuanto a sus principios y, respecto de las reglas, un carácter supletorio, distinguiendo entre integración e interpretación en cada caso.

Respecto de la primera categorización, que considera supletoria a la LBPA solo cuando existe ausencia de ley especial, esta postura ha sido adoptada principalmente por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República[16] y en gran medida, por la Corte Suprema,[17] aunque con matices. En el segundo caso, esta posición postula que la LBPA tiene un efecto supletorio cuando no exista ley especial y que también tendría un efecto derogatorio respecto de normas anteriores a la dictación de la referida ley de bases.

En la tercera posición se encuentra la dogmática propuesta por Cordero, quien estima que la LBPA tendría un efecto integrador e interpretativo superior respecto de las leyes especiales del derecho administrativo, atendida su calidad de ley de bases. La cuarta posición es la que proponemos en este artículo, la cual considera que la LBPA es una ley de irradiación permanente de sus principios hacia las leyes especiales, mas no respecto de sus reglas jurídicas, que se estiman supletorias en la hipótesis de que exista una ley especial.

En definitiva, al finalizar este apartado, el lector podrá comprender: (a) el alcance de la supletoriedad de la LBPA; y (b) la posición jurídica de los distintos actores del derecho frente a la problemática planteada en torno a la supletoriedad.

5.1. La doctrina chilena

El concepto de supletoriedad ha sido discutido en la doctrina. Autores como Vergara han definido este concepto señalando que: "… La supletoriedad, por su parte, es un método de integración normativa… Opera integrando de un modo subsidiario el texto de las leyes de carácter general o común respecto de aquellas de carácter singular o de excepción …" (Vergara, 2007, p. 34).

La conceptualización dada estima que la supletoriedad en una norma jurídica como la LBPA tiene una finalidad integrativa respecto del ordenamiento jurídico administrativo y, además, un carácter general o común en relación con las leyes especiales. Señala que su objeto es llenar vacíos normativos y generar armonía al momento de la interpretación por parte de la Administración o la judicatura. En cuanto al carácter de la LBPA, esta es especial respecto de otros ordenamientos jurídicos, por cuanto se diferencia del derecho privado y de otras ramas del derecho público, como el derecho constitucional. Sin embargo, es general respecto de las leyes especiales de su propio ordenamiento jurídico administrativo.

Otra cualidad que Vergara le atribuye a la supletoriedad de la LBPA es que atendida la falta de norma unificadora e integradora del procedimiento administrativo, previa a la dictación de la LBPA, sus normas jurídicas tendrían "…la eficacia de derogar tácitamente las normas preexistentes, que establecen procedimientos especiales, en el caso que contradigan o sean incoherentes con tales bases, estándares y principios" (Vergara, 2007, p. 47).

[16] Los dictámenes de la Contraloría General de la República que se analizarán en los siguientes apartados son: N°032424N04, N°031414N05, N°020119N06, N°011564N07, N°039348N07, N°042639N07.

[17] Las sentencias judiciales emanadas de la Corte Suprema que sustentan nuestra hipótesis y que se analizarán en los siguientes apartados son: ROL 5313-2008, ROL 29.714-2014, ROL 95.126-2016, ROL 38.745-2017, ROL 241.764-2023.

Posteriormente, Vergara señala que la eficacia de la Ley N°19.880 se traduce en un efecto derogatorio respecto de aquellas leyes especiales dictadas con anterioridad a este estándar procedimental. Esto tiene fundamento en que la LBPA fija un estándar mínimo o, en ciertos casos, máximo en materia de certeza, seguridad y justicia. Así, al menos, lo ha señalado Vergara para fundamentar que, cuando exista una normativa anterior a la ley de bases y no cumpla con dichos parámetros o principios, debería entenderse derogada tácitamente por esta (Vergara, 2013, p. 272).

En suma, lo que justificaría el efecto derogatorio, a juicio del autor, es que existe una premisa mayor que es la protección de los derechos de los administrados por medio de un procedimiento dotado de un contenido axiológico o centrado en principios, cuyo resultado sería asegurar la certeza, transparencia y justicia. Estos principios jurídicos, que a juicio de Vergara se encuentran instituidos en la LBPA, irradiarían hacia las leyes especiales y, por tanto, de existir normas anteriores a esta ley que no los contemplaran explícita o implícitamente, deberían quedar derogadas por ser incluso inconstitucionales, a nuestro juicio. En consecuencia, estimamos que Vergara, de manera intuitiva, estaría aludiendo a la pretensión de corrección del derecho, lo que se relaciona con su faz ideal —contraria a la autoritativa—.

En otra posición, Rojas sostiene, respecto de la naturaleza dual de la LBPA —bases y supletoria—, que esta tendría efectos derogatorios por ser una ley de bases. Agrega que dicho efecto derogaría las leyes anteriores a la dictación de la LBPA en lo que sea incompatible con esta, así como con su nuevo estándar procedimental (Rojas, 2016, p. 118).[18] Esta tesis, sustentada también por Vergara, es cercana a la que proponemos en este estudio, en cuanto afirma que la LBPA es siempre aplicable aun existiendo ley especial; sin embargo, se debe realizar el test principal para determinar en qué grado se aplicará. Con todo, la tesis de Rojas resulta más bien intuitiva, ya que no desarrolla de manera racional ni mediante una metodología clara las razones por las cuales la LBPA tendría efectos derogatorios respecto de leyes especiales, limitándose a sostener que ello ocurriría por su incompatibilidad con la ley de bases y por su calidad de norma fundante del ordenamiento procedimental. A nuestro juicio, el carácter de ley de bases no es suficiente para justificar un efecto derogatorio sin una premisa normativa y una consecuencia jurídica claramente articuladas. Asimismo, este artículo no estima que el concepto adecuado sea el de derogación, sino más bien el de mandato de optimización respecto de los principios jurídicos y el de subsunción respecto de las reglas.

Respecto de la supletoriedad, Rojas estima, al igual que la mayoría de la doctrina chilena, que este carácter viene a integrar o complementar lo faltante en las leyes especiales (Rojas, 2016, p. 119). Sin embargo, aparece un elemento eventualmente conflictivo en su propuesta de entendimiento de la supletoriedad, pues sostiene que la ley de bases "… opera imperativamente respecto de todos los procedimientos administrativos, con independencia de la naturaleza de cada procedimiento particular (disciplinario, concesional, constituyente de derechos, etc.)" (Rojas, 2016, p. 119).

Esta propuesta dogmática se opone a la sostenida por la Contraloría General de la República, la cual ha estimado que la supletoriedad de la LBPA debe ser utilizada por los intérpretes únicamente cuando la naturaleza de la ley de bases no resulte incompatible con la de la ley especial. De lo contrario, podrían generarse contradicciones perjudiciales para los administrados.[19]

[18] Rojas estima que este efecto derogatorio también irradiaría a los reglamentos dictados con anterioridad a la entrada en vigencia de la LBPA, cuando estos sean incompatibles o contrarios a las bases de la nueva institucionalidad.

[19] Dictamen N°31.414-2005.

Bermúdez ha sistematizado el alcance de la supletoriedad de la LBPA en tres categorías: (a) en ausencia de ley especial, la LBPA se aplicaría íntegramente; (b) cuando existen materias parcialmente reguladas, la ley de bases se aplicaría en aquello no previsto por la normativa especial; y (c) cuando un sector administrativo se encuentra plenamente regulado, siempre existiría la posibilidad de aplicar supletoriamente alguna parte de la LBPA. Para ejemplificar este último supuesto, menciona la institucionalidad del silencio administrativo, que, en general, no es regulada por las leyes especiales de orden administrativo (Bermúdez, 2014, pp. 178-179).

Este último punto planteado por Bermúdez, en realidad, sería —a nuestro juicio— parte de la categoría (b), ya que la supletoriedad de la ley de bases se activaría precisamente debido a la ausencia de regulación especial en aquella materia no prevista.

Ahora bien, distinta es la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de la LBPA. En este punto, Bermúdez sostiene que, más que una ley de bases, se trataría de una ley general. Ello implicaría que dicha ley regula todos los extremos del procedimiento administrativo, a lo que se añadiría su carácter supletorio (Bermúdez, 2014, p. 178).

En otra posición se encuentra Cordero, quien sostiene que la LBPA debe configurarse como un régimen común y de bases aplicable a toda la Administración. Para fundamentar esta postura, señala "… la necesidad de tener una regulación común que supera a las sectoriales, como consecuencia de que los ciudadanos no tienen por qué sufrir la fragmentación estatal desde la perspectiva organizativa" y agrega que "… el principio de unidad y uniformidad, consecuencia del principio de igualdad para los ciudadanos, exige tratamientos uniformes, siendo estos titulares de garantías equivalentes frente al Estado…" (Cordero, 2008, p. 340).

Desde esta perspectiva, el procedimiento administrativo es concebido como un verdadero derecho del administrado frente al Estado, y no como una mera regulación dirigida exclusivamente a la Administración. Este planteamiento se aproxima a lo que en nuestro test principal denominamos finalidad de tutela de los derechos procedimentales de los administrados.

Asimismo, Cordero señala que el procedimiento administrativo es un "…'procedimiento básico' que es mandato normativo establecido por la Constitución, como garantía de no discriminación para los ciudadanos" (Cordero, 2008, p. 340), lo que confirma nuestra hipótesis de que la dogmática coincide con uno o varios de los elementos de nuestro test de irradiación permanente de la LBPA a las leyes especiales, como también lo mostrará la jurisprudencia.

Algunos años después, y con una posición más innovadora y cercana a lo propuesto en esta investigación, Cordero argüiría que la supletoriedad de la LBPA tendría tres grados de aplicación respecto a las leyes especiales, aunque desde un punto de vista general, sin distinguir inicialmente entre reglas y principios. Las categorías de supletoriedad presentadas por el autor son: (a) de primer grado, se aplicaría la LBPA cuando no exista norma jurídica para un caso determinado; (b) de segundo grado, se aplicaría la LBPA cuando no exista parcialmente un procedimiento administrativo especial; y (c) de tercer grado, cuando exista una normativa especial completa y suficiente, por lo que la LBPA sería desplazada como norma primaria y solo tendría un cariz de "… fuente última de normas de ejecución reglamentaria, criterios interpretativos y principios generales aptos para resolver casos concretos, porque las instituciones centrales y las regulaciones matrices del régimen jurídico común de los actos administrativos …" estarían en la ley de bases ya citada (Cordero, 2015, p. 353).

Ahora bien, en esta tesis Cordero plantea, aunque sin un desarrollo metodológico exhaustivo, la teoría de los principios y reglas jurídicas, según la cual este tercer grado de supletoriedad tiene por objeto aplicar solo la LBPA como marco interpretativo general a las leyes especiales del derecho administrativo, y ello supondría "… una aplicación permanente de la Ley de Procedimiento, ya no necesariamente en su condición de regla, la que cumplirá muy bien cuando se deba resolver la ausencia normativa del procedimiento o del régimen jurídico del acto, sino desde la condición de mandato de optimización frente a la regla específica" (Cordero, 2015, p. 354).

Respecto a esta aseveración, igualmente estimamos que los principios jurídicos de la LBPA tienen una irradiación permanente en las leyes especiales del derecho administrativo; sin embargo, este fenómeno no se activa por el solo hecho de tratarse de una ley de bases, sino porque el derecho es un sistema de normas jurídicas en el que coexisten reglas y principios. Los principios, precisamente, tienen un efecto de optimización del derecho, como señala Cordero conforme a la teoría de Alexy. Esta dimensión ha sido escasamente abordada por la doctrina administrativa chilena, en especial en lo relativo a la Ley N°19.880. Con todo, la problemática aún no ha sido profundizada desde la teoría del derecho, por lo que se hace necesario hacerlo desde una perspectiva actualizada que supere el análisis meramente positivista y, en su lugar, abordarlo desde la teoría *neoconstitucionalista*.[20]

Por último, Rajevic estima que la LBPA tendría un carácter: "… simplemente supletorio, aunque la doctrina se esfuerce en encontrar ese carácter básico, por ejemplo, considerándola como una 'Ley cabecera de grupo normativo' o identificando ciertos estándares genuinamente 'básicos' (derogatorios y no supletorios) en su contenido" (Rajevic, 2021, p. 132).[21] Esta posición es escéptica respecto del carácter de una LBPA con grandes y extensos efectos de colmar el derecho, ya sea por la vía de la derogación tácita o bien, de servir de base sustantiva en cuanto a principios generales del derecho.

A modo conclusivo, se aprecia que la doctrina chilena, mayoritariamente converge en la idea de que, ante ausencia de ley especial, la LBPA suplirá los vacíos normativos. Y ante la existencia de todo o parte de una regulación, la LBPA se activará solo en aquellos aspectos que no se encuentren regulados por la ley especial. Además, algunos autores han creado categorías sobre la intensidad de la supletoriedad, basados en su extensión, y otros han discurrido respecto a su carácter de bases o de ley general.

En definitiva, todos reconocen que la LBPA se activa en determinados supuestos. Lo relevante para este estudio es establecer con mayor claridad cuándo se activan reglas y principios, más allá de la extensión normativa. Por tanto, lo fundamental es identificar qué se activa y en qué circunstancias, tal como se ha sostenido a lo largo de este trabajo.

5.2. La jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República

La supletoriedad de la LBPA ha sido objeto de amplios debates en la doctrina respecto de su alcance; sin embargo, en la jurisprudencia administrativa emanada de la Contraloría General de la República, se ha limitado a determinar aspectos concretos, principalmente a establecer qué se entiende por supletoriedad y cómo se aplica. En ese sentido, la Contraloría estima que la supletoriedad es un mecanismo de integración jurídica mediante el cual la LBPA suple vacíos normativos de otras leyes especiales del ordenamiento

[20] No reconocer esta tendencia, es desconocer la existencia de los principios y sus funciones, ya que, un principio no puede tener el mismo tratamiento que una regla jurídica.

[21] Rajevic critica el carácter de ley de cabecera de grupo normativo o de derogatorio de la LBPA a la luz de la comparación que realiza con la Ley N°19.886 que también tiene el carácter de ley de bases respecto al ordenamiento jurídico de compras públicas.

jurídico administrativo; y, a su vez, lo hace cuando este ejercicio integrativo no resulta incompatible con la ley suplida, ya que, de lo contrario, se generarían más perjuicios al aplicarla que al no hacerlo.

Esta última idea desarrollada por la jurisprudencia administrativa agrega que el objeto de la supletoriedad, además de llenar vacíos o integrar, como menciona la doctrina especializada, es justamente no "… afectar el normal desarrollo de las etapas o mecanismos contemplados por la norma" (Dictamen N°31.414-2005). A ello, el organismo de control ha añadido otro cariz interpretativo a la discusión respecto de la supletoriedad, en el sentido de que esta se activa o inactiva frente a las leyes especiales en ausencia de norma jurídica especial que regule un asunto determinado.

En el caso de los reglamentos, el criterio es distinto al de la ley. En esta categoría jurídica, se estima que la LBPA se activará y absorberá la voluntad del reglamento; por tanto, en esta hipótesis no existiría supletoriedad de la ley, sino que la ley de bases regirá por sobre las normas reglamentarias cuando una situación de hecho así lo requiera (Dictamen N°39.348-2007).

En otro pronunciamiento, también se estableció que la supletoriedad solo opera cuando la ley suplida es compatible con las normas que van a ser integradas. En este caso, se resolvió una solicitud de pronunciamiento que equiparaba el plazo de dos años de la invalidación de la LBPA a una situación totalmente distinta a la naturaleza de la potestad invalidatoria (Dictamen N°11.564-2007). Por tanto, difícilmente se podría aplicar la supletoriedad a un instituto de distinta naturaleza.

En otro caso, se solicitó un pronunciamiento a la Contraloría respecto de la eventual aplicabilidad del artículo 50 del Código Civil, que establece que los plazos de las leyes o de los decretos del Presidente de la República serán de días, semanas y meses corridos, incluyendo los días feriados. En este pronunciamiento administrativo, el ente contralor resolvió que, ante dicha consulta, era aplicable la LBPA respecto de los plazos y no el Código Civil, ya que se trata de un procedimiento administrativo establecido en la ley consultada –N°19.404– y, por tanto, la LBPA tendría un efecto de bases –común– en cuanto a los plazos (Dictamen N°20.119-2006).

Además, respecto de nuestro test principal, el razonamiento de la Contraloría estaría enmarcado dentro de los principios de certeza jurídica y proporcionalidad, para evitar contradicciones normativas entre ordenamientos jurídicos distintos –privado y público–.

En otro dictamen, se menciona que se deja sin efecto el antiguo criterio de la Contraloría que estimaba a la LBPA supletoria respecto de los reglamentos en ausencia de regulación y que, en cambio, ahora la LBPA tendrá aplicación permanente (Dictamen N°39.348-2007).

Lo anterior se ve reforzado por otro pronunciamiento que estimó que la LBPA tiene un efecto derogatorio respecto de los reglamentos que sean incompatibles, en todo o en parte, con la mentada ley, en atención a que, en virtud del principio de jerarquía normativa, una ley, cualquiera que sea, no puede supeditarse ni permitir que su ámbito de acción se vea mermado por una norma jurídica de inferior rango, como lo es una dictada en ejercicio de la potestad reglamentaria conforme a lo establecido en el artículo 63 N°18 de la Constitución Política de la República (Dictamen N°42.639-2007).

Este criterio confirma otro de los elementos de validez de nuestro test principal, que es el de juridicidad constitucional en su dimensión de supremacía de la Constitución.

Los dictámenes de la Contraloría General de la República han sido una fuente interpretativa en el plano práctico al momento de construir la institucionalidad de la supletoriedad de la Ley N°19.880. En el año

2004, este organismo abordó la discusión sobre la eventual irradiación de los principios de la ley de bases a las leyes especiales, aun existiendo norma especial, y señaló que los principios jurídicos de dicha ley de bases servirían como criterio básico o estándar preferible "… en favor de su efectiva realización y en beneficio de los derechos de las personas ante una situación no regulada claramente, ya sea para efectos de interpretación de lo existente o de fundamento para nuevas regulaciones" (Dictamen N°32.414-2004).

Este criterio jurisprudencial ha sido uno de los pocos en los que el organismo contralor se ha referido a los principios jurídicos como un estándar de optimización de las normas jurídicas, como consecuencia de la supletoriedad y de su eventual irradiación permanente, aunque no lo desarrolla expresamente en esos términos, sino que lo declara de manera implícita.

Ahora bien, dice explícitamente que los principios jurídicos serán preferibles y aplicados ante una situación no regulada claramente frente a una ley especial; esto es, ante una ley difusa, se podrán aplicar los principios jurídicos para integrar y, por cierto, para interpretar las reglas jurídicas de la ley especial.

5.3. La jurisprudencia judicial de la Corte Suprema

En este apartado se analizarán cinco sentencias dictadas por la Corte Suprema de Chile, las cuales han resuelto problemáticas que dicen relación con la aplicación de la LBPA, en especial respecto de la naturaleza jurídica de la supletoriedad y la extensión de su poder normativo respecto de las leyes especiales del ordenamiento jurídico administrativo. Esto constituye una decisión metodológica, adoptada para no analizar incontables sentencias que versan sobre la supletoriedad, pero que realizan un examen meramente formal y no sustantivo, o que no profundizan en la naturaleza jurídica de la supletoriedad, limitándose a verificar la existencia o no de una regla jurídica especial del derecho administrativo y, como consecuencia, determinar si se aplica o no la LBPA. En cambio, este análisis jurisprudencial busca delimitar los alcances de la concepción de supletoriedad a partir del examen efectuado por la Corte Suprema.

5.3.1. Sentencia ROL N° 5313-2008

La sentencia ROL N° 5313-2008 dictada por la Corte Suprema interpretó que, en el caso de un sumario sanitario seguido ante una SEREMI de Salud, el procedimiento administrativo especial es el establecido en el Código Sanitario, sin embargo, el ámbito de acción de la Ley N° 19.880 viene a suplir lo no previsto por este código de especialidad. La discusión del referido proceso judicial estuvo centrada en la pertinencia de aplicar o no las reglas jurídicas de fundamentación del término de un procedimiento,[22] establecidas en el artículo 41 de la LBPA. Un aspecto relevante para considerar en este análisis es que el procedimiento de sumario sanitario no cuenta con reglas con un alto estándar de fundamentación para dictaminar o establecer hechos, bastando solo la declaración levantada por el Servicio (considerando 1°).

La Corte Suprema discurre sobre un aspecto que constituye una premisa mayor de todo ordenamiento jurídico administrativo, esto es, que las normas de procedimiento sirven justamente para limitar el poder de la Administración, y cautelar los derechos de los administrados. Así lo hizo saber el fallo estimando que el estándar de mayor fundamentación de una resolución administrativa debe expresarse "… en aquellos casos que afecten los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben

[22] El artículo 41 de la Ley N°19.880 establece el contenido que debe expresar todo acto administrativo que coloque término a un procedimiento administrativo, esto se podría asimilar con lo establecido en el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil que establece los elementos que debe contener la sentencia judicial, o bien, al artículo 1.444 del Código Civil que dispone cuáles son los elementos del acto jurídico en materia de derecho privado. Ahora bien, el artículo 41 de la LBPA, está vinculado estrechamente con el principio conclusivo, que se esboza en el artículo 40 de la misma ley.

o amenacen su legítimo ejercicio…" (considerando 6°), además de estimar que esto propende al respeto del debido proceso establecido en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República.

El fallo de la Corte razona que el estándar de fundamentación de las resoluciones administrativas, como es el caso de la resolución de una SEREMI de Salud en un procedimiento sancionatorio especial, debe estar en línea con un estándar de respeto irrestricto al debido proceso constitucional y, para ello, sostiene que el criterio de la LBPA cumpliría con ese estándar de manera más adecuada que el del propio Código Sanitario. En consecuencia, estimó que, en este caso, la supletoriedad se activaría y la Ley N° 19.880 cumpliría un papel integrativo, elevando el estándar de motivación ya referido, a pesar de que, en la práctica, el Código Sanitario contempla un estándar de motivación en su artículo 167, aunque este resulta deficiente conforme a la exégesis realizada por la jurisprudencia analizada.

La decisión de la Corte estaría sustentada en principios implícitos contenidos en la LBPA, como lo es el estándar del debido proceso, y una mayor fundamentación en este caso concreto. Este principio que es de naturaleza constitucional lo absorbe la ley de bases y le permite al sentenciador aplicar una regla jurídica a ese caso concreto aun existiendo norma especial, lo que está en línea con nuestro *test* principal en cuanto al sentido de corrección del derecho, y que facultaría a los principios y reglas jurídicas para actuar.

5.3.2. Sentencia ROL N° 29.714-2014

En el caso de la sentencia ROL N° 29.714-2014, la Corte Suprema reconoció que, en cuanto a la supletoriedad de la LBPA, esta tendría tres grados o niveles de supletoriedad, conforme a la doctrina expuesta por Luis Cordero,[23] y que, en el tercer nivel de supletoriedad, es decir, cuando existan normas jurídicas en una temática determinada, como lo sería el caso judicial expuesto, la Ley N° 19.880 vendría a llenar o integrar espacios ya existentes con sus principios jurídicos. Esta interpretación, tal como se expresó en la parte doctrinal de este artículo, dice relación con la distinción entre reglas y principios, cuestión que hizo Cordero en su dogmática expuesta (considerando 8°).

En este fallo, se estableció un criterio *neoconstitucionalista* de entendimiento del derecho, al estimar que aun existiendo reglas jurídicas establecidas en el Código de Aguas respecto al derecho a deducir oposición –132 y siguientes–, también existen principios jurídicos que emanan de la propia Ley N° 19.880 –y la Ley N° 18.575– que vienen a complementar o redireccionar el sentido de la ley especial, ya que debe respetarse en definitiva el principio de congruencia de todo procedimiento administrativo, lo que conllevaría respetar el principio de juridicidad constitucional (considerandos 11° y 12°).

En este caso, la Dirección de Aguas, al rechazar el recurso de reconsideración de un interesado que compareció años después de iniciarse el procedimiento de aprovechamiento de aguas del artículo 132 del Código del ramo, evidentemente debía rechazar su solicitud al ser un procedimiento reglado y establecerse en la misma normativa los plazos para ello. Sin embargo, la Corte Suprema fue del criterio de utilizar los principios jurídicos con una fuerza mayor a las reglas, dándole a esos principios legales y constitucionales un carácter de corrección del derecho conforme a la teoría alexyana, aun existiendo ley especial al respecto. Lo anterior, en la práctica, se tradujo en ponderar los derechos involucrados y aplicar principios como mecanismo de interpretación para adoptar la consecuencia jurídica que protegiera intereses considerados del todo razonables y proporcionales a ese caso concreto. Esto va en línea con nuestro test principal expuesto.

[23] Luis Cordero Vega, en su obra "Lecciones de Derecho Administrativo" del año 2015, publicada en editorial Legal Publishing.

5.3.3. Otras sentencias relevantes: ROL 95.126-2016, ROL 38.745-2017, ROL 241.764-2023

En el primer caso la sentencia ROL N° 95.126-2016 resulta particularmente ilustrativa en cuanto su voto disidente sostiene que la LBPA cumple un rol protector del administrado, dotando a sus principios jurídicos –en especial al de contradictoriedad– de un papel central en el control del ejercicio de potestades administrativas de carácter invalidatorio. La disidencia afirma que, aun cuando la actuación de la Administración se ajuste formalmente a las reglas jurídicas especiales que regulan el procedimiento administrativo –en este caso, la Ley N° 19.886–, su aplicación concreta puede resultar incompatible con los principios procedimentales consagrados en la LBPA los cuales operan como estándares normativos transversales.

De este modo, la existencia de una regulación sectorial expresa no exime a la Administración del deber de respetar los principios generales del procedimiento administrativo establecidos en la LBPA, en su calidad de ley general y de bases en esta materia. Así lo señala: "… la Ley N° 19.886 constituye un estatuto base que versa sobre contratación administrativa… la Ley N° 19.880, que es de bases sobre procedimientos administrativos, reglas y principios o directrices mínimos, fundamentales y obligatorios que rigen a los sectores de la Administración del Estado …" (fundamento 5° disidencia). De hecho, aun cuando la Ley N° 19.886 pueda concebirse como un estatuto autosuficiente en materia de contratación pública, ello no obsta a que, desde la perspectiva procedimental, el carácter de ley de bases de la Ley N° 19.880 se proyecte respecto de todos los procedimientos administrativos del ordenamiento jurídico, incluso de aquellos que cuentan con una regulación especial. En este caso, los principios jurídicos tendrían un efecto de irradiación permanente con el objeto de estabilizar los procedimientos administrativos especiales.

En el caso de la sentencia ROL 38.745-2017, la Corte Suprema estimó que, tratándose de un procedimiento administrativo de declaración de monumentos nacionales tramitado conforme a las reglas de la Ley N° 17.288, resulta relevante aplicar supletoriamente las normas protectoras de la Ley N° 19.880, en la medida en que dicha normativa especial no contempla una etapa procedimental reglada destinada a la participación del interesado, en particular del propietario del bien cuya declaratoria como monumento histórico se persigue.

Lo significativo de este pronunciamiento radica en que la autoridad recurrida sostuvo que la Ley N° 19.880 solo sería aplicable supletoriamente en aquellos casos en que la ley especial estableciera un procedimiento de carácter sancionador, tesis que fue expresamente descartada por la Corte Suprema, al afirmar que los principios y garantías procedimentales de la LBPA resultan exigibles con independencia de la naturaleza sancionatoria o no del procedimiento administrativo especial de que se trate (considerando 5°).

En este último caso examinado, la supletoriedad de la Ley N° 19.880 presenta un efecto de irradiación normativa permanente, que no se encuentra condicionado por la materia específica del procedimiento administrativo de que se trate, como pretendió sostener la parte recurrida en el conflicto. Sin embargo, dicha irradiación no opera de manera absoluta, sino que se activa –a juicio del tribunal– en la medida en que el ordenamiento especial aplicable carezca de una regulación procedimental suficiente en aquella cuestión debatida, lo que entonces justificaría la aplicación supletoria de los principios jurídicos consagrados en la LBPA.

En el caso de la sentencia ROL 241.764-2023, el objeto de discusión está centrado en la naturaleza jurídica de los plazos establecidos en el artículo 137 del Código de Aguas, ante la decisión de los administrados de recurrir ante la Corte de Apelaciones para impugnar una resolución administrativa –días hábiles–. En este caso, la Corte Suprema sostuvo que, frente a la indeterminación de la normativa especializada frente al cómputo de plazos, correspondería aplicar supletoriamente las reglas generales previstas en la LBPA, ya

que este es el estatuto general de los procedimientos para todo el derecho administrativo, en especial en cuanto a protección de los administrados.

Para arribar a esta conclusión, la Corte Suprema calificó el plazo controvertido como de naturaleza administrativa, incluso cuando la instancia sea propia de una Corte de Apelaciones, procedimientos que están regidos –en cuanto a supletoriedad por ausencia de norma jurídica– por el Código de Procedimiento Civil, que, sin embargo, en este caso fue descartado, ya que la reclamación deriva de un procedimiento administrativo. Como se dejó ver en la sentencia: "… solo a partir de la primera resolución que el tribunal pronuncie sobre la admisibilidad de la reclamación el proceso se tornará judicial y le serán aplicables… las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil".[24]

Con esta decisión puede sostenerse que la LBPA y la supletoriedad no se activan únicamente ante la ausencia total de regulación, sino también frente a supuestos de insuficiencia o indeterminación normativa, que afecten a una parte que tenga la calidad de administrado, calidad que habría tenido el recurrente de casación frente a la Administración.

6. Discusión y propuesta

En este apartado final, se formula una propuesta dogmática propia que distingue entre la supletoriedad de las reglas jurídicas y la irradiación permanente de los principios jurídicos de la Ley N° 19.880. La tesis se fundamenta en criterios normativos, dogmáticos y jurisprudenciales, como se ha hecho ver en los anteriores títulos de este artículo y se propone, con base en ello, un test de aplicación práctica.

Para comprender el rol de los principios y reglas en este artículo, primero debemos establecer la diferenciación entre las técnicas de integración y las de interpretación. Las primeras son mecanismos jurídicos para suplir vacíos normativos de leyes especiales. Las segundas dicen relación con la fuerza vinculante de una norma jurídica, que irradia o infunde sus principios y valores al ordenamiento jurídico regulado por ellas. En el caso de la LBPA, esta integrará con sus principios jurídicos y reglas con un carácter supletorio y, respecto a la interpretación, los principios jurídicos servirán de mandatos exegéticos para irradiar sus valores al ordenamiento jurídico regulado, que, en este caso, es el derecho administrativo procedimental chileno.

Respecto del concepto de valor y de cómo este se relaciona con los principios, los primeros son un componente de estos, es decir, constituyen el motor axiológico de la norma que infundirá su regulación. Los valores en la estructura de los principios son mandatos axiológicos, y los principios son mandatos deontológicos (Alexy, 2014, p. 125). Es decir, los valores adolecen de obligatoriedad, pero nutren axiológicamente a los principios, que sí son vinculantes, al igual que una regla jurídica, aunque con presupuestos de hecho y consecuencias jurídicas distintas. En este contexto, los principios jurídicos explícitos e implícitos de la LBPA irradiarán a las leyes especiales permanentemente, ya sea para orientar la interpretación de una norma; ya sea para restringir la aplicación de una norma; o bien para suplir vacíos

[24] Asimismo, resulta relevante el argumento esgrimido por la Corte Suprema en cuanto a que las normas procesales contenidas en el Código de Procedimiento Civil solo comienzan a regir una vez que se produce la primera actuación jurisdiccional propiamente tal, esto es, desde que el asunto queda radicado en el tribunal competente. Con anterioridad a ello, la controversia se rige por el derecho administrativo, razón por la cual la Ley N°19.880 despliega un efecto de acompañamiento procedimental en favor del administrado, permitiéndole acceder al control jurisdiccional mediante la aplicación de plazos administrativos. En este sentido, la Corte reconoce que el tránsito desde la sede administrativa a la judicial no puede implicar una alteración anticipada del régimen jurídico aplicable, debiendo resguardarse la coherencia procedimental propia del contencioso-administrativo.

normativos. Todo ello debido al bien común, que se traduce en el respeto y garantía de los derechos procedimentales de los administrados.

6.1. Irradiación permanente de los principios de la LBPA a las leyes especiales

Los principios jurídicos de la LBPA tienen una manifestación explícita e implícita en la ley. Los primeros son todos aquellos individualizados como tal y tienen como núcleo central el artículo 4 de la LBPA. Los implícitos son aquellos que no están descritos con un lenguaje que diga que es un principio, pero pueden desprenderse de la ley –de las reglas–, o bien, pueden venir reconducidos desde la propia Constitución como mandatos de optimización vinculados al debido proceso, la igualdad ante la ley y en la ley, la dignidad humana, la transparencia, la probidad, entre otros. Estos principios constitucionales que operan como mandatos de optimización del derecho han sido utilizados por la Corte Suprema, para fundamentar una corrección en el derecho y entregar mayores estándares de protección a los administrados, en coherencia con la finalidad de la LBPA.

En el caso de las reglas jurídicas, estas vienen a integrar vacíos normativos cuando existe ausencia de regla en la ley especial, por lo que en este caso se habilitaría a la LBPA para que irradie con reglas. Ahora bien, ¿cuál es el límite de la supletoriedad de las reglas generales con respecto a las especiales, y cómo hacer para que en este ejercicio no se generen antinomias normativas? En términos generales, los límites están dados por los siguientes criterios: (a) criterio jerárquico; (b) criterio temporal o cronológico; y (c) criterio de especialidad (Martínez, 2010, pp. 104-105). Todos ellos servirán para colmar las lagunas normativas, mas no las axiológicas, que serán suplidas por los principios jurídicos y que, a su vez, tienen una aplicación permanente, por lo que escapan al ejercicio interpretativo de las reglas antes mencionadas por detentar otras cualidades que a nuestro juicio son superiores desde el punto de vista de su extensión interpretativa.

Los principios tendrán como límite el test operativo principal propuesto en este artículo, es decir: (a) la juridicidad constitucional en su dimensión de supremacía de la Constitución; (b) la compatibilidad funcional entre la norma de la LBPA y la ley especial; (c) la proporcionalidad entendida como examen de idoneidad, necesidad y balance; y (d) la finalidad de tutela de derechos procedimentales de los administrados.

Ahora bien, si existiera una colisión entre principios, sean estos explícitos o implícitos, con las reglas jurídicas, podrán primar los principios jurídicos, previa aplicación del test operativo propuesto, con los límites señalados.

Finalmente, que la Ley N°19.880 posea un carácter de bases o de ley común, y que dicho carácter provenga directamente de la Constitución Política de la República como mandato dirigido a todos los operadores del derecho –incluyendo al propio legislador–, legitima y habilita su entramado normativo, tanto de reglas como de principios, los que, constituyéndose como normas de carácter general por la propia naturaleza de la LBPA, cumplen una función de irradiación normativa permanente respecto el ordenamiento jurídico administrativo. Esta habilitación permite que tales normas se apliquen con distinta intensidad, ya sea mediante técnicas de integración o de interpretación, según lo exija la finalidad que persigue la ley, esto es, la realización del bien común y la protección efectiva de los administrados, quienes se encuentran estructuralmente en una posición de desventaja jurídica frente a la Administración.

En consecuencia, incluso en aquellos casos en que existan normas especiales completas y suficientes –ley especial con reglas y principios jurídicos propios–, puede resultar axiológica y deontológicamente necesario aplicar el estándar protector de la LBPA, en la medida en que dicho estándar reconduce la decisión administrativa hacia la juridicidad constitucional.

7. Conclusiones

En primer término, la discusión sobre la supletoriedad de la Ley N°19.880 no puede desligarse de la determinación de su naturaleza jurídica. Esta investigación, desde un enfoque neoconstitucionalista –metodológico –, ha mostrado que la LBPA se estructura en dos categorías normativas, a saber: principios y reglas. Los primeros se caracterizan por una amplitud de supuestos de hecho, lo que les permite proyectar sus efectos a una pluralidad de situaciones, mientras que las reglas operan sobre un único supuesto de hecho, restringiendo las consecuencias jurídicas.

Esta diferencia es fundamental, ya que sirve para determinar cómo se debe interpretar la LBPA en sus dos categorías normativas con respecto a los ordenamientos jurídicos especiales. Los principios jurídicos entregarán apertura hacia la prosecución del resguardo de los derechos fundamentales de los administrados mediante la búsqueda de la corrección del derecho, y las reglas promoverán la certeza jurídica mediante el establecimiento de un presupuesto de hecho y una consecuencia jurídica.

En segundo término, respecto a los principios, la LBPA contiene principios jurídicos explícitos, que responden a una consagración positiva y vinculante del legislador; mientras que los implícitos se conectan con la juridicidad constitucional y por tanto con la dimensión ideal del derecho.

En tercer término, hemos verificado que conforme al test de aplicación propuesto, sus elementos operativos, ya sea individualmente o conjuntamente, se han teorizado intuitivamente por parte de la dogmática administrativa con respecto a la temática de la supletoriedad de la LBPA. Respecto a la jurisprudencia, ha ocurrido algo similar, en donde se han resuelto controversias surgidas por la aplicación práctica de la LBPA con respecto a leyes especiales, utilizando elementos como reconducir la decisión a la juridicidad y el respeto irrestricto de los derechos fundamentales de los administrados en materia de procedimiento; adoptar una decisión proporcional dependiendo del caso concreto, lo que reafirma la ponderación; y la compatibilidad funcional entre la ley especial y la de bases. Todos estos aspectos utilizados por los operadores del derecho no son coincidentes por casualidad, sino que están ahí porque son justamente las premisas necesarias para llegar a la decisión ideal.

En cuarto término, estos elementos en conjunto permiten al intérprete adoptar una decisión justa y orientada a la protección del administrado, entendida como la utilización concreta de los principios y reglas de la LBPA, tanto en su manifestación explícita en el derecho positivo; como en el derecho ideal, que tiene una pretensión de corrección, lo que permite al intérprete buscar principios implícitos en la LBPA para fundamentar una decisión equilibrada y proporcional.

Para finalizar, la supletoriedad contenida en la LBPA viene a constituir una bisagra, que abre la puerta a la incidencia de las reglas jurídicas de la LBPA respecto de las leyes especiales, y, a su vez, al cerrar la bisagra de la supletoriedad, solo permanecerían los principios en la esfera de la ley especial, manteniendo la posibilidad de no solo interpretar, sino también integrar cuando ello resulte necesario.

Bibliografía citada

Aldunate, E. (2010). "Aproximación conceptual y crítica al neoconstitucionalismo". *Revista de Derecho, 23*(1), 79-102. https://doi.org/10.4067/S0718-09502010000100004

Alexy, R. (2008). *El concepto y la naturaleza del derecho* (trad. Carlos Bernal Pulido, Editorial Marcial Pons).

Alexy, R. (2014). *Teoría de los derechos fundamentales* (trad. Carlos Bernal Pulido, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales).

Alexy, R. (2016). *La doble naturaleza del derecho* (trad. Editorial Trotta).

Bermúdez, J. (2014). *Derecho administrativo general*. Thomson Reuters.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2003). "Historia de la Ley N°19.880: Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado". Disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/2594/

Cordero, L. (2008). "El procedimiento administrativo: desarrollo y perspectivas", en Pantoja, R. (coord.), *Derecho administrativo: 120 años de cátedra* (pp. 325-355). Editorial Jurídica de Chile.

Cordero, L. (2015). *Lecciones de derecho administrativo* (2.ª ed.). Editorial Legal Publishing.

Dworkin, R. (2022). *Los derechos en serio* (trad. Marta Isabel Guastavino Castro, 7.ª ed.). Editorial Ariel.

Gómez, R. (2016). "Rol e importancia de las leyes de bases en el derecho administrativo chileno". *Revista de Derecho, 29*(2), 213-228. https://doi.org/10.4067/S0718-09502016000200010

Hart, H., & Dworkin, R. (2019). *La decisión judicial: El debate Hart-Dworkin* (C. Rodríguez, Estudio preliminar). Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes.

Jara, J. (2008). "La garantía jurídica de la unidad del procedimiento administrativo en la Ley N°19.880". *Revista de Derecho Público, 70*, 287-311. https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i70.37765

Kelsen, H. (2008). "La doctrina del derecho natural y el positivismo jurídico". *Revista sobre Enseñanza del Derecho, 6*(12), 183-198. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/revista-ensenianza-derecho/issue/view/68

Martínez, D. (2010). *Metodología jurídica y argumentación*. Marcial Pons.

Rajevic, E. (2021). "La Ley 19.886 de 2003, como posible Ley Marco para la contratación administrativa chilena". *Revista de Derecho Valdivia, 34*(2), 117-136. https://doi.org/10.4067/S0718-09502021000200117

Reyes, J. (1998). "El principio de juridicidad y la modernidad". *Revista Chilena de Derecho, 25*(N° especial), 85-102. https://revistachilenadederecho.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/77330/58374

Rojas, C. (2016). "Sistema de revisión de los actos administrativos contemplados en la Ley General de Pesca y Acuicultura (a la luz de los estándares de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos)". *Revista de Derecho Público, II*(69), 117-138. https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i69.39920

Verdugo, M., & García, A. (2014). *Manual de derecho político. Instituciones políticas* (Tomo I). Editorial Jurídica de Chile.

Vergara, A. (2007). "Eficacia derogatoria y supletoria de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos", en Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (comp.), *Acto y Procedimiento Administrativo. Actas segundas jornadas de derecho administrativo* (pp. 29-47). Ediciones Universitarias de Valparaíso.

Vergara, A. (2013). "Eficacia normativa, transparencia y (nuevo) fracaso del silencio positivo en la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo", en Bocksang, G. (coord.), *Procedimiento administrativo y contratación pública. Estudio a diez años de entrada en vigor de las Leyes N°19.880 y 19.886* (pp. 257-287). Thomson Reuters.

Normas citadas

Código Civil de la República de Chile (1855/2000). *Diario Oficial de la República de Chile*, 30 de mayo de 2000 (texto refundido, coordinado y sistematizado). https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=172986

Constitución Política de la República de Chile (8 de agosto de 1980). *Diario Oficial de la República de Chile*, 17 de septiembre de 2005 (texto refundido, coordinado y sistematizado). https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302

Ley N°19.880 (22 de mayo de 2003). *Ley que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado*.

Jurisprudencia citada

Administrativa

Contraloría General de la República (2004). Dictamen N° 032424N04.

Contraloría General de la República (2005). Dictamen N° 031414N05.

Contraloría General de la República (2006). Dictamen N° 020119N06.

Contraloría General de la República (2007). Dictamen N° 011564N07.

Contraloría General de la República (2007). Dictamen N° 039348N07.

Contraloría General de la República (2007). Dictamen N° 042639N07.

Judicial

Inima de Chile Limitada con Fisco de Chile (2010). Corte Suprema de Justicia, 30 de marzo de 2010. ROL 5313-2008, Recurso de Casación en el Fondo.

Sociedad Contractual Minera Copiapó con Dirección General de Aguas (2015). Corte Suprema de Justicia, 20 de mayo de 2015. ROL 29.714-2014, Recurso de Casación en el Fondo.

Sociedad de Servicios de Alimentación S.A. con Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (2018). Corte Suprema de Justicia, 20 de febrero de 2018. ROL 95.126-2016, Recurso de Queja.

Inmobiliaria Casa de Italia S.A. con Ministerio de Educación (2018). Corte Suprema de Justicia, 19 de febrero de 2018. ROL 38.745-2017, Recurso de Protección.

Inversiones Libardon S.A. con Ministerio de Obras Públicas-Dirección General de Aguas (2024). Corte Suprema de Justicia, 26 de abril de 2024. ROL 241.764-2023, Recurso de Casación en el Fondo.

Reconocimientos

Agradezco el valioso comentario del Dr. Claudio Agüero San Juan, que aclaró aspectos metodológicos y conceptuales relacionados con la teoría del derecho.