

# La garantía jurídica de la unidad del procedimiento administrativo en la Ley N°19.880

## 1. La tensión originaria: unidad vs. dispersión del procedimiento administrativo

Los órganos de la Administración del Estado actúan en diversos campos de acción, persiguiendo diferentes fines e intereses en la satisfacción de numerosas necesidades públicas. Para solventar con justicia y eficacia ese objetivo requieren someterse en cada caso a un cauce de actuación debidamente adecuado a los cometidos a alcanzar. Por ello la doctrina jamás ha patrocinado ni deseado reducir esa totalidad diversa a una única y omnicompreensiva ritualidad, a una especie de “procedimiento ordinario administrativo” en sustitución de las particularidades sectoriales.<sup>1</sup>

“Una regulación uniforme de los procedimientos que se tramitan ante las administraciones es tarea imposible. La diversidad de los fines a realizar y las modalidades de la función administrativa se traducen en la exigencia de tal número de procedimientos adecuados a cada una de ellas, que se resisten a una ordenación sistemática [...] Los procedimientos administrativos, cada procedimiento, ha de regularse en la ordenación de cada una de las funciones administrativas, sea de provisión de medios o de realización de fines”.<sup>2</sup>

Por ello ha podido decirse con razón que “no existe un procedimiento general, sino sólo una pluralidad de procedimientos formalizados [sectoriales] que sirven de cauce al cumplimiento de fines administrativos diversos”.<sup>3</sup>

\*Magister en Derecho Constitucional. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

<sup>1</sup> Ponce Solé, Julio, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Madrid, 2001, pág. 586.

<sup>2</sup> González Pérez, Jesús, en “Prólogo” a la obra de Allan R. Brewer-Carías, *Principios de Procedimiento Administrativo en América Latina*, Legis, Bogotá, 2003, pág. XV.

<sup>3</sup> González Navarro, Francisco, *El Procedimiento Administrativo de las Corporaciones Locales*, en “Tratado de Derecho Municipal”, VV. AA., t. I, Coord. Santiago Muñoz Machado, Civitas, 2004, pág. 569.

Ahora bien, el que estos procedimientos puedan y aún deban estar formalizados en las respectivas normativas sectoriales, no supone una renuncia a la unidad, en la medida que dicha regulación debe sujetarse a principios, estándares, instituciones y derechos procedimentales de naturaleza común que aseguren siempre al ciudadano una igualitaria protección de sus derechos ante las autoridades administrativas. Este ordenamiento común consistirá por ello en un conjunto de mecanismos jurídicos de directa aplicación a todos los órganos de la Administración Pública a fin de lograr ese tratamiento común de las garantías de los ciudadanos en su actuación ante ellas.<sup>4</sup>

Todo lo dicho viene a ratificar lo expresado por la mejor doctrina administrativa: que *“la historia del procedimiento administrativo es [...] cabalmente la historia entre la tensión unificadora del procedimiento común y la tensión disgregadora de los procedimientos especiales”*.<sup>5</sup>

Esta garantía de “unidad mínima” procedimental es innegablemente una exigencia de derivación constitucional. En efecto, el surgimiento de estos principios, figuras y derechos de impronta común que permiten otorgar homogeneidad esencial a los procedimientos y a las garantías de los particulares frente a la Administración, aparece entre nosotros claramente conectada a la garantía fundamental “de igual protección en el ejercicio de los derechos” que asegura el N°3 del artículo 19 de la Carta Política. Este derecho es consecuencia inmediata de la igualdad ante la ley. Pretende que todo aquel que tenga que ocurrir ante una autoridad, de cualquier naturaleza, para la protección de sus derechos, se encuentre en un *plano de igualdad jurídica*, sin que existan privilegios o discriminaciones arbitrarias.<sup>6</sup>

El fenómeno de la fragmentación procedimental se yergue así como una de las principales amenazas en contra de la igualdad de trato del ciudadano ante las oficinas administrativas.<sup>7</sup> Corresponde entonces al mismo poder público regular las *condiciones*

<sup>4</sup> Ponce Solé, Julio, *op. cit.*, pág. 547. Agrega el autor: “En esa perspectiva y de acuerdo al marco constitucional aplicable, la función estatal de regulación de lo procedimental debiera abarcar todos los principios, derechos y mecanismos jurídicos que posibiliten tanto un estándar común de buena administración como un tratamiento común de las garantías de los ciudadanos” (*loc. cit.*, pág. 549).

<sup>5</sup> Garrido Falla, Fernando y Fernández Pastrana, José María, *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas*, 3ª Ed., Civitas, Madrid, 2000, pág. 305.

<sup>6</sup> Evans de la Cuadra, Enrique, *Los derechos constitucionales*, t. II, 2ª ed., Ed. Jurídica, Santiago, 1999, pág. 140.

<sup>7</sup> “Habrá de tenerse por común cualquier garantía esencial, donde quiera que ésta se encuentre, o sea, referirse a aquellos supuestos necesarios para garantizar a los administrados el tratamiento común, o en otras palabras, la igualdad de todos [...] en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Cfr. López Menudo, Francisco, “Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo”, en *El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Coord. Javier Barnes Vázquez, Civitas, Madrid, 1993, pág. 155. Así lo afirma también el profesor Luis Cordero Vega: los ciudadanos no tienen por qué sufrir las consecuencias de la fragmentación estatal desde su perspectiva organizativa. Para este autor, en la medida que todas las personas son titulares de garantías equivalentes frente al Estado, debe existir una normativa que regule las garantías mínimas de los individuos frente a la actividad administrativa, con independencia de cuál sea el sector específico con el que se han vinculado en esa relación. Cfr. Cordero Vega, Luis, “La Supletoriedad en la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos”, en *Acto y Procedimiento Administrativo*, VV. AA., Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, 2007, pág. 61.

*básicas* que garanticen a todos esa igualdad en el ejercicio de los derechos.<sup>8</sup> Mandato que además aparece refrendado por la consagración de una doble reserva legal tanto en lo concerniente en general “a las garantías de un procedimiento racional y justo” como específicamente en lo tocante a “las bases de los procedimientos que rigen los actos de la Administración Pública” (art. 19 N°3, inciso 5°, 2ª parte; y art. 63 N°18, CPR).<sup>9</sup>

Por ello y como tesis para este trabajo se sostiene que los principios, mecanismos y técnicas que arbitra la Ley N°19.880 –incluida la mentada supletoriedad de su artículo 1°– están ordenadas a asegurar primordialmente el cumplimiento de la garantía institucional del debido proceso administrativo mediante la integración prevalente de dichas bases en los procedimientos administrativos sectoriales respectivos. Es decir, la finalidad útil de la ley de bases de procedimiento administrativo es *traducir el marco constitucional del debido proceso al modo de ejercicio de la función administrativa*. Si lo logra el legislador de la Ley N°19.880 es lo que pasará a examinar.

## 2. Antecedentes de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo

### 2.1. Generalidades

Luego de que por décadas se frustraran diversos intentos por lograr una ley de procedimientos administrativos, finalmente en mayo de 2003 los cultores del derecho administrativo pudieron ver fructificada la aquerenciada pretensión de su existencia. Publicada como Ley N°19.880, esta preceptiva por vez primera estatuye una normativa común que establece y regula las bases de los procedimientos administrativos de los actos de la Administración del Estado.

Su origen es virtualmente “milagroso” y ciertamente sorpresivo. El proyecto de ley que le da existencia se inicia por mensaje del ejecutivo remitido al Congreso Nacional a mediados del año 2000, titulado como “*Establece plazos para el Procedimiento Administrativo y regula el silencio administrativo*”. Surge así con un propósito claramente “eficientista” en el contexto de la necesidad de incentivar las actividades económicas (agenda pro crecimiento) evitando los “lomos de toro” de la economía, según se expresaba a principios de esta década.

<sup>8</sup> Este es el sentido que nuestra doctrina constitucional otorga a la garantía consagrada en el N°3 del artículo 19 de la Carta Fundamental, ya que esta “[...] disposición versa [...] sobre la igualdad *ante* la ley. Esto significa que la Constitución *asegura a todas las personas la igualdad en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico*, pues no basta que se declaren los derechos si no se tienen las vías idóneas y expeditas, para reclamar su cumplimiento y, a través de ellas, se logran resultados semejantes. A diferencia de la igualdad en la ley esta nueva especie de isonomía se refiere a la igualdad más que nada procesal y, por ende, muy cercana a la judicatura pero no exclusiva de ésta”. Cea Egaña, José Luis, *Derecho Constitucional Chileno. Derechos, deberes y garantías*, t. II, Ediciones Universidad Católica, Santiago, 2004, pág. 141.

<sup>9</sup> Cfr. Montr Oyarzún, Santiago, “El procedimiento administrativo: Una tarea esencial aún pendiente para el Congreso”, en *Revista de Derecho Público*, N° 65, año 2003, pp. 18–33.

La iniciativa original constó sólo de 8 artículos que persiguieron dar contenido al “deber de respuesta” anejo al derecho de petición constitucional mediante el establecimiento de plazos a la Administración y la regulación del silencio administrativo.<sup>10</sup>

Sin embargo luego de la aprobación general y al pasar a discusión conjunta en las comisiones unidas de Gobierno y Regionalización y de Legislación y Justicia, se formulan dos indicaciones: del Senador Silva Cimma y del Presidente de la República, que proponen respectivamente sustituir la iniciativa primitiva por otra que, de conformidad al artículo 60 (63) N°18, de la Carta Política, fije las bases de los Procedimientos Administrativos, lo que comportaría la incorporación de 61 artículos adicionales al proyecto.

Como se sabe la iniciativa se aprobaría en cortísimo tiempo. Su control de constitucionalidad se limitó a la sola revisión de dos disposiciones que excluyen los recursos administrativos (actos de trámite irrecurribles: acumulación –art. 33– y tramitación de urgencia –art. 63–). Sin embargo, se han planteado objeciones de constitucionalidad a ciertos preceptos de la ley que no es del caso tratar aquí.<sup>11</sup>

Este proyecto no puede ser cabalmente comprendido si no se consideran las iniciativas que en las últimas tres décadas estuvieron cerca de convertirse en leyes reguladoras del Procedimiento Administrativo y que le sirven de necesario contexto y antecedente fundamental.

En primer lugar la iniciativa de CONARA (Comisión Nacional de la Reforma Administrativa) que buscó –a mediados de los años setenta y por iniciativa del gobierno militar– agilizar la gestión administrativa y proteger al usuario de los Servicios Públicos de eventuales excesos de la Administración. Esta situación se planteó en el Seminario Nacional sobre Procedimientos Administrativos de octubre de 1980. La comisión trabajó con tres proyectos distintos que le fueron presentados (Proyecto Álvarez, Proyecto Vergara, Proyecto Larrainzar). Este seminario culminó en la redacción de un anteproyecto de ley en que colaboró el catedrático español Francisco González Navarro, como consultor especializado de Naciones Unidas. Esta iniciativa no fructificó ni logró convertirse en ley pese a su acabado nivel técnico.<sup>12</sup>

Con fecha 12 de mayo de 1992 el ejecutivo de la época remite al Senado un nuevo proyecto de ley de bases de los Procedimientos Administrativos (Proyecto Aylwin) que sólo alcanza una tramitación breve (Primer trámite legislativo) y se archiva definitivamente en el año 2000. Este proyecto si bien era completo, fue objeto de críticas debido a su

<sup>10</sup> Los 8 artículos de la iniciativa original se corresponden en parte al artículo 18 y sustancialmente a los actuales artículos 23 al 27 de la Ley N°19.880 (cumplimiento de plazos) y artículos 64 y 65 (silencio administrativo) más una disposición delegatoria final de adecuación de las normas vigentes (art. 67 actual).

<sup>11</sup> Soto Kloss, Eduardo, “Ley N°19.880 sobre Procedimientos Administrativos ¿“aleluya” o “miserere”?”, en *Ley N°19.880, sobre Procedimientos Administrativos. Conferencias*. VV. AA., Universidad Santo Tomás, Santiago, 2003, pág. 75, 91 ss.

<sup>12</sup> Puede consultarse con detalle para la historia de esta etapa: Guichard Pérez, Marcela Ivonne y Toro Reyes, Mónica Paulina, *Los procedimientos administrativos especiales en la Legislación nacional*, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, Santiago, 2000.

excesivo formalismo. En todo caso varias de sus disposiciones han sido reproducidas en la Ley N°19.880.

## 2.2. Problemática

La aplicación de la ley N°19.880, de sus principios y normas en aquellas materias que consideran un procedimiento regulado en leyes especiales ha configurado uno de los principales escollos a la vocación unificadora de esta preceptiva en la medida que el legislador dispuso para tales casos sólo su vigencia supletoria, materia que se analizará a continuación a la luz de los dictámenes de Contraloría General y de la posición de la doctrina en esta materia.<sup>13</sup>

Si bien nadie duda en reconocer la general aplicación de los principios y normas contenidos en la Ley N°19.880, no ha existido el mismo acuerdo en cuanto a los alcances que esta índole “básica” supone en el ordenamiento jurídico al que debe integrar.

Desde ya señalemos que la jurisprudencia administrativa de Contraloría en general ha optado por una aplicación restringida de la técnica de supletoriedad incorporada a la ley. Esta postura del ente contralor confiere amplia deferencia al pleno predominio de los procedimientos contenidos en leyes especiales aun cuando pudiesen encontrarse en pugna con las normas de la Ley N°19.880. Por el contrario la doctrina nacional mayoritaria ha intentado vigorizar y extender el alcance supletorio de la ley destacando que dicha subsidiariedad no puede ser contradictoria con el desplazamiento de ciertos cuerpos procedimentales especiales cuando no se avienen con esta ley. De forma tal que las “bases” de aplicación común que aquella contiene pueden aun suponer un contenido derogatorio tácito como medio de salvaguardar los derechos del particular frente a la Administración del Estado.<sup>14</sup>

## 2.3. Una advertencia desatendida

Como primera cuestión digamos que resulta curioso comprobar cómo este grave incordio aplicativo de la Ley N°19.880, ya sintetizado arriba y que sirve de justificación a estas líneas, ya había sido advertido a los especialistas chilenos hace más de veinticinco años por un experto extranjero.

En efecto, en el diseño institucional del anteproyecto CONARA de Ley chilena de Procedimiento Administrativo propuesto en el informe de 1979 por el catedrático es-

<sup>13</sup> “Que en caso que la Ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente Ley se aplicará con carácter de supletoria”. Artículo 1º, segunda parte, Ley N°19.880.

<sup>14</sup> Una amplia visión de esta tendencia puede consultarse en los estudios contenidos en el magnífico volumen colectivo “Acto y Procedimiento Administrativo”, Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, 2007.

pañol Francisco GONZÁLEZ NAVARRO se hacía majadero hincapié en tres aspectos medulares para cualquier futura reforma en la regulación procedimental:<sup>15</sup>

1. En la naturaleza de la ley proyectada. Esta debía articularse como “*cabeza de un amplísimo grupo normativo en el que introduciría un principio de ordenación y simplificación*”.
2. En la necesidad de distinguir lo que constituye en esa ley “*cabecera de grupo*” la mera *tipificación de instrumentos o mecanismos procesales* que quedarían a disposición de la Administración y del interesado, de la *arquitectura o iter mismo de la tramitación formalizada del procedimiento* que en ciertos ámbitos la ley establece para encauzar el cumplimiento de una determinada función.
3. En la absoluta (in)conveniencia de plantear la contraposición *general/especial* para describir la situación de un determinado *procedimiento formalizado*.

Este énfasis del consultor español advertía de los errores y malentendidos a que podría conducir una inadecuada comprensión de la relación existente entre una “ley básica” de esta clase y los procedimientos sectoriales a la sazón vigentes. Hoy, luego de 27 años, las palabras de aquel entonces parecen presagiar con total claridad la problemática situación aplicativa que enfrenta actualmente nuestra Ley N°19.880:

*[...] dejemos una vez claro de aquí para siempre que lo especial sólo tiene sentido con referencia a lo común o general, y que esto, en el procedimiento administrativo, sólo se consigue por sectores, parcelas o ámbitos determinados.*

*“No hay un procedimiento general y los demás, que serían especiales, sino varios, tal vez muchos, procedimientos generales y sus correspondientes procedimientos especiales”.*

*“Insisto tanto en esto por una razón muy pragmática: porque la invocación de pretendidas especialidades ha sido una técnica empleada para escapar a la aplicación de la ley general reguladora del procedimiento administrativo. En todos los países existen “mandarines administrativos” que recubiertos con el esplendoroso manto de la especialidad defienden sus privilegios despreciando con gesto olímpico a los que tienen que someterse a las necesidades de los pobres mortales”.*

*“La especialidad es muchas veces el cedazo por donde se escapa a raudales la eficacia real de la ley cabeza de grupo”.*

*“Por eso me permito llamar la atención de los futuros redactores de la ley chilena para que empleen este adjetivo “especial” en su justo alcance, alertándoles sobre el hecho de que en este punto el Derecho comparado [...] es un mal ejemplo. O,*

<sup>15</sup> Cfr. González Navarro, Francisco, *Experiencia internacional en materia de leyes de Procedimiento Administrativo*, en “Seminario Nacional de Procedimientos Administrativos”, Presidencia de la República, CONARA, mayo de 1980, pág. 11.

*en el mejor de los casos, hay en estos textos foráneos, impropiedad de lenguaje, al llamar procedimientos especiales a los que son simplemente procedimientos formalizados con tramitación preestablecida”.*<sup>16</sup>

### 3. Naturaleza y ámbito de aplicación de la Ley N°19.880

#### 3.1. Un punto olvidado: su amplia vocación de vigencia. Exclusiones

La Ley N°19.880, a despecho de la opinión extendida en cierta doctrina y de la práctica jurisprudencial habitual, reconoce una amplia vocación de vigencia. Así se infiere de lo establecido en el artículo 2° de esta preceptiva legal, precepto que, sin embargo, aparece opacado por la discusión sobre su “supletoriedad” que ha atrapado excesivamente su puesta en escena.

Dicho artículo extiende su eficacia sin limitaciones a los “Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa, Contraloría General de la República, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Públicas; Gobiernos Regionales y Municipalidades”.

Esta disposición contiene una redacción perfeccionada del artículo 1°, inciso 2° de la Ley N°18.575, al citar primero a los órganos dependientes de la Administración Central y a continuación a los servicios públicos y, luego, a la Contraloría General de la República, Fuerzas Armadas y de Orden, Gobiernos Regionales y Municipalidades.

La preceptiva sí excluyó a ciertos órganos contemplados en la Ley N°18.575. Quedan por ello fuera de su esfera de vigencia sólo el Banco Central, las Empresas del Estado, cualquiera que fuere su régimen jurídico; y en general, las entidades de derecho privado en que el Estado o sus organismos tienen participación (corporaciones y fundaciones) y que no forman parte de su Administración.<sup>17</sup>

¿Excluyó la ley de su ámbito de aplicación a ciertos procedimientos especiales? Sí, pero sólo explícitamente al trámite de toma de razón de los decretos y resoluciones que deben cursarse por Contraloría General. Esta restricción fue objeto de especial interés en el debate legislativo que precedió a su dictación. Para los legisladores la mantención de este inciso segundo se justificaba en la medida que el texto constitucional y la ley orgánica de Contraloría General y otros cuerpos legales consagraban reglas precisas acerca de este trámite especial. En la medida que el trámite de control referido tiene especial regulación en la legislación chilena, tanto en su sustanciación como en sus

<sup>16</sup> *Ibid.*, pág. 12–13.

<sup>17</sup> Esta última exclusión es justificada en la medida que el artículo 6, inciso 2° de la Ley N°18.575, expresa que esas entidades en caso alguno pueden ejercer potestades públicas, es decir, no pueden materializar actos administrativos enmarcados en el concepto del artículo 3° de la Ley N°19.880.

efectos y plazos de realización, se estimó fundado su apartamiento de la ley. En suma el objetivo de la incorporación de este inciso al artículo 1° fue evitar que alegando el carácter supletorio de la misma se excluyera la aplicación del trámite de toma de razón a los actos administrativos que regula la Ley N°19.880.<sup>18</sup>

En mi opinión estas normas comentadas ratifican la amplia vigencia de la ley N°19.880 en el ámbito de la Administración del Estado y el sentido eminentemente restrictivo que debe darse a la eficacia supletoria que la ley invoca y que luego examinaré. La ley sí rige a la Administración y de modo considerable y extendido, según se aprecia. Por otra parte cuando el legislador quiso excluir tajantemente a un procedimiento especial del nuevo ordenamiento creado, así lo expresó, caso único del trámite de toma de razón de los decretos y resoluciones a cargo de Contraloría. Para ser claros: la mentada supletoriedad de la ley *no puede interpretarse como exclusión total de la preceptiva en relación a los procedimientos sectoriales*, ya que esa exclusión sólo aparece a propósito del trámite de toma de razón, referido en el artículo 2° de la preceptiva, disposición que se tornaría perfectamente inútil y redundante en tal caso.

### 3.2. Su carácter “básico”, ambigüedad fundamental en la Ley N°19.880

El Capítulo I, sobre disposiciones generales, en su artículo 1°, en plena correspondencia con la titulación de la ley y con lo dispuesto en el artículo 63 (60) N°18 de la Carta Política, califica a esta preceptiva como una ley establecedora y reguladora de las “*bases del Procedimiento Administrativo*” de los actos de la Administración del Estado, alcance que debe ser clarificado para comprender su real campo de aplicación.

#### 3.2.1. La Ley N°19.880 no es una “ley cuadro” o de “Remisión”

La doctrina constitucional ha entendido tradicionalmente que el carácter “básico” o “de bases” de una legislación obedece a su condición de “ley de principios” o “ley marco”. Se limita por ello a establecer los elementos “básicos”, “fundamentales” y “esenciales” de la regulación de una materia, “dejando a la potestad reglamentaria del Presidente de la República” la posibilidad de intervenir regulando los aspectos de detalle y las modalidades de aplicación de la preceptiva legal general.

Como se observa las “leyes marco” o “de bases”, por su naturaleza dejan librado un gran campo de aplicación a la potestad reglamentaria de ejecución. Al configurar la ley cuadro una norma “madre o básica” permite que sea desarrollada mediante la concretización propia de la potestad reglamentaria, en conformidad al artículo 63 N°20 de la Carta Política. Se argumenta de esta disposición que en nuestro orden constitucional la ley es una norma establecedora sólo de principios o directrices sobre ciertas materias, lo que limitaría la competencia del legislador únicamente a las “bases o principios fundamenta-

<sup>18</sup> Así lo ha ratificado la reciente jurisprudencia contralora: dictámenes N° 11.348 de 2006 y N°16.150 de 2006.

les” respectivos. Esta intervención ejecutiva posterior detallando la materia reservada a la ley se justifica por razones técnicas, especialmente la variabilidad o mutabilidad propia de los asuntos administrativos que aconsejan la colaboración de las normas sublegales, más flexibles por naturaleza que la ley formal, norma esta última eminentemente pétrea.<sup>19</sup>

Existen ciertas constancias en la historia de la ley en orden a que el proyecto planteó establecer las “bases generales del actuar de la Administración librando al reglamento la concreción de las normas administrativas que consagra”.<sup>20</sup> La doctrina inicialmente suscribió esta posición planteando que así se perseguía evitar la rigidización de los Procedimientos Administrativos dejando a la flexibilidad propia del reglamento la posibilidad de adaptación a las variables del caso concreto.<sup>21</sup>

Sin embargo, es dudoso que la Ley N°19.880 constituya una ley habilitante de remisiones ulteriores para regulaciones reglamentarias del Procedimiento Administrativo. Ello implicaría sin duda vulnerar la reserva legal del artículo 63 N°18 de la Constitución ya que en ningún lugar esa ley habilita una remisión expresa a la potestad reglamentaria del poder ejecutivo. Lo que ciertamente no excluye casos expresos en que así lo determine el legislador.<sup>22</sup>

Abona lo anterior el hecho de que la Ley N°19.880 constituye un régimen jurídico completo e integral que no está sujeto al desarrollo normativo de la potestad reglamentaria para su aplicación, ni a ninguna otra norma legal de menor rango que la propia ley.

Por otra parte, en relación a la potestad reglamentaria ejecutiva del Jefe de Estado según el actual N°6 del artículo 32 de la Carta Política, cabe dudar si su ejercicio resulta compatible con el *principio de no formalización* que enuncia el artículo 13 de esta misma ley. Una proliferación de procedimientos administrativos sublegales amparados en este equivocado sentido “básico” de la ley N°19.880 minaría la idea de *simplicidad, rapidez y eficacia* que para los procedimientos administrativos hace exigible esta normativa en relación al artículo 5 de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Finalmente entendemos que esta interpretación de la Ley N°19.880 como “ley marco” resulta incongruente con una buena parte de la regulación que incorpora la misma preceptiva. En ella como se advertirá, se instauran una serie de procedimientos administrativos formalizados por razón de la materia, en particular los procedimientos y mecanismos de revisión incorporados al capítulo IV de la Ley que no configuran “principios o bases generales” sino que reglas específicas y detalladas *con una clara pretensión uniformadora* que no podría ser alterada o “desarrollada” por reglamentos incorporados. Ello conduciría

<sup>19</sup> Carmona Santander, Carlos, “Un nuevo estadio en la relación ley–reglamento: el ámbito del reglamento, *Revista de Derecho Público*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, N°63, t. II, pág. 154 ss.

<sup>20</sup> Cfr. Cordero Vega, Luis, *El Procedimiento Administrativo*, Lexis Nexis, Santiago, 2003, pág. 54 ss.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> El hecho de que una ley de bases –en el sentido apuntado arriba– pueda contener regulaciones a ser completadas por la potestad reglamentaria, lo atestigua la Ley N°19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, que contiene bases esenciales de regulación de los Procedimientos Administrativos que son remitidos a su turno a la regulación del reglamento (art. 13 letra d, en relación al art. 14).

a traicionar el verdadero sentido de la ley, en la medida que las regulaciones específicas que pudieran adoptarse en cada Ministerio, órgano o servicio administrativo en ámbitos como el indicado, no susceptibles de variar de acuerdo a la materia de fondo respectiva, pugnarían con el principio de igualdad de trato.

Por ello el único sentido jurídicamente admisible de esta declaración “básica” que formula la ley es asumirla como una ley que fija regulaciones uniformes y de vigencia para todos los actos de la Administración, cualquiera sea su contenido. Tesis que se pasa a explicar.

### 3.2.2. La Ley N°19.880 como “ley cabeza de grupo normativo”.

#### Características

Otros autores estiman que el carácter “básico” de una ley de bases de procedimiento no debe entenderse referida al concepto de “bases esenciales” de un ordenamiento jurídico al que alude el artículo 63 N°20 de la Carta Política, disposición en que flota más bien la idea de la necesidad de colaboración del desarrollo reglamentario de materias técnicas complejas. El carácter “básico” debe entenderse, por el contrario, en el sentido de la *tradición propia de las leyes de procedimiento administrativo común* que configuran, antes que todo, preceptivas unificadoras y simplificadoras que contienen bases, es decir, estándares o principios que deben orientar la labor aplicativa de los restantes procedimientos sectoriales existentes en cada ordenamiento jurídico.<sup>23</sup>

Esta naturaleza se ha sintetizado adecuadamente en el derecho comparado en el concepto de “*ley cabecera de grupo normativo*”, esto es de aquella preceptiva que tiene por virtud configurar una *jerarquía de ordenación dentro de su propio ámbito de materias*.”<sup>24</sup>

“La ley básica es cabecera de un grupo normativo en el sentido que lo *orienta, preserva y economiza*. Su mayor resistencia a la derogación, propia de la cabecera del grupo, no resulta aquí de una exigencia de quórum reforzado para su aprobación o modificación sino que más bien de su situación de primacía dentro del marco material en que incide para garantizar un tratamiento común de los ciudadanos ante la Administración Pública”.<sup>25</sup>

Se trata en suma de un “factor (flexible) de vertebración de todos los procedimientos sectoriales”, que logra la aspiración de la “unidad en la diversidad”.<sup>26</sup>

En esta línea propia y tradicional de los procedimientos, la ley N°19.880, como ley de bases, podría caracterizarse como *una ley informadora, preservadora y economizadora* del conjunto normativo regulador de todos los procedimientos de los órganos de la Administración del Estado. Aquello implica que la ley N°19.880:

<sup>23</sup> En este sentido: González Navarro, Francisco, “Procedimientos Administrativos generales y especiales, formalizados y no formalizados”, en *Revista de Derecho Público*, Facultad de Derecho Universidad de Chile, N°33–34, enero – diciembre 1983, pág. 133 ss.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pág. 135.

<sup>25</sup> González Navarro, Francisco, *El Procedimiento Administrativo de las Corporaciones Locales*, pág. 555, 571.

<sup>26</sup> Ponce Solé, Julio, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, pág. 589.

- 3.2.2.1. Es una *ley informadora*: porque debe ser observada por los respectivos reglamentos, decretos e instrucciones que dicte el poder ejecutivo;
- 3.2.2.2. Es una *ley preservadora* ya que sirve dentro del contexto de su grupo normativo para interpretar sistemáticamente el ordenamiento jurídico procedimental dando solución a eventuales lagunas legales o reglamentarias.<sup>27</sup>
- 3.2.2.3. Es una *ley economizadora*, ya que en muchos casos la ley o el reglamento podrá optar por la simple remisión o reenvío normativo a aquélla, evitando así duplicidades y reiteraciones contrarias al principio de simplicidad consagrado en el artículo 8 de la Ley N°18.575.<sup>28</sup>

### 3.2.3. La ley “básica” como núcleo común que garantiza la igualdad de ejercicio de los derechos ante la Administración Pública

Otra tesis doctrinaria más reciente –y que suscribimos– expresa que una ley “básica” es una *ley de garantías básicas*. Así de simple.<sup>29</sup>

Tratándose del ámbito formal de la actividad administrativa corresponde a la consagración de un “núcleo básico” o común, fundante y principal que sintetiza *el conjunto de las garantías esenciales* aplicables uniformemente a todo Procedimiento Administrativo.<sup>30</sup>

Esta noción debe ser entendida como un concepto de naturaleza *material* establecedor de principios o criterios básicos, que configuran un *común denominador normativo* que asegura una regulación uniforme y de vigencia común para todos los ciudadanos en sus relaciones con la Administración del Estado.<sup>31</sup>

Evidentemente estas “bases” legales, por su naturaleza fundamental respecto del resto de las reglas del ordenamiento respectivo, deben gozar de ciertos atributos singulares

<sup>27</sup> Esta finalidad estaba contenida en el anteproyecto de ley de procedimiento administrativo preparado por Naciones Unidas para el Gobierno de Chile (CONARA) y presentado en el “Seminario Nacional de Procedimientos Administrativos”, en mayo de 1980. El artículo 2.1 señalaba: “*Las normas legales y reglamentarias que integran el grupo normativo regulador de la actuación de la administración Pública se interpretarán de acuerdo a los principios establecidos en la presente ley*”. Cfr. González Navarro, Francisco, *Experiencia internacional en materia de leyes de Procedimiento Administrativo*, en “Seminario Nacional de Procedimientos Administrativos”, Presidencia de la República. CONARA, mayo de 1980, pág. A-04 (anexo).

<sup>28</sup> Un ejemplo de lo anterior se aprecia en Ley N°19.930 relativa a costos de procedimientos de regularización de propiedad y recaudación de rentas de arrendamiento de bienes fiscales, que modifica cuerpos legales precedentes incorporando sendos reenvíos normativos para aplicar el procedimiento administrativo conforme a la Ley N°19.880. También esta finalidad estuvo contemplada en el anteproyecto de ley de procedimiento administrativo (CONARA) presentada al “Seminario Nacional de Procedimientos Administrativos”, en mayo de 1980. El artículo 2.2 señalaba: “*A fin de lograr la deseable economía y simplificación en el Ordenamiento Jurídico, se evitarán, en cuanto sea posible, reiteraciones y duplicaciones de regulación, operando por simple remisión a los preceptos de esta ley que, en cada caso, corresponda aplicar*”. Cfr. González Navarro, Francisco, *Experiencia internacional en materia de leyes de Procedimiento Administrativo*, pág. A-04 (anexo).

<sup>29</sup> En este sentido apunta el título de la obra de Menéndez Rexach, Ángel; Rodríguez-Chaves Mimbbrero, Blanca y Chinchilla Peinado, Juan Antonio, *Las garantías básicas del procedimiento administrativo* (Centro de Estudios, Madrid, 2005) que citaremos en lo sucesivo.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pág. 22.

<sup>31</sup> González Navarro, Francisco, *El Procedimiento Administrativo de las Corporaciones Locales*, en “Tratado de Derecho Municipal”, VV. AA., t. I, Santiago Muñoz Machado, Civitas, 2004, pág. 555.

que aseguren su vigencia. Desde luego este carácter obliga a admitirles un mayor grado de estabilidad dentro de su propio conjunto normativo en la medida que atienden a principios o reglas fundantes del sistema legal que ayudan a “ordenar”. Debe asimismo destacarse que el contenido básico o fundamental de dichas normativas en ocasiones –como el caso del procedimiento administrativo que nos ocupa– debido a su innegable derivación superior se vincula con derechos y garantías de índole constitucional que merecen ser favorecidas con un amplio criterio de interpretación “conforme a la Constitución”, esto es, deben esas “bases legales” presumirse más ajustadas a la Constitución que otras normas sectoriales a las que el legislador no ha dado ese carácter. Así lo corrobora la intención unificadora que las preside y en que subyace una manifestación del principio de certeza jurídica inherente a la idea de previsibilidad de la acción de los poderes públicos que sustenta la noción misma de Estado de Derecho.

En tal sentido la ley de bases en su acepción más genuina supone un ordenamiento directamente aplicable, un núcleo primario no desplazable ni preterible por ninguna ley especial o sectorial, excluyéndose del concepto de lo “básico” y de lo “común” la idea técnica de la mera supletoriedad, entendida como aplicación subsidiaria.<sup>32</sup>

En efecto el “núcleo irreductible” de una ley de bases deriva del propio mandato constitucional que consagra un deber institucional de “tratamiento común o igualitario” de los ciudadanos frente a la Administración. Dicho mandato debe reflejarse lógicamente en la unitaria imposición de ciertos mecanismos de garantía conectados con el principio de seguridad jurídica. Este deber institucional es plenamente congruente además con la idea de proscribir tratamientos divergentes del individuo en relación a una materia determinada.<sup>33</sup> Como afirma la doctrina especializada, “la existencia de ese esqueleto de principios, figuras y derechos procedimentales [...] proporciona seguridad jurídica, protección a los particulares [...] y además puede mejorar sustancialmente la calidad del desarrollo de la actividad administrativa [...]”.<sup>34</sup>

Esta condición que se viene comentando es la que permite entender cómo una ley básica de este tipo no crea un “auténtico procedimiento” sino más bien un “marco para los procedimientos”, lo que conlleva la posibilidad de admitir la existencia de complementos normativos sectoriales.<sup>35</sup> Por ello se ha afirmado que el “Procedimiento Administrativo Común” es una “pura entelequia, algo así como un ente fantasmal y como tal inencontrable”.<sup>36</sup> No hay en la Ley de Bases de los Procedimientos un “cajón de sastre procedimental” que deba soportar “la ordinaria tramitación de todo asunto ante la Administración Pública”.<sup>37</sup> Afirmación que debe entenderse en el sentido de que

<sup>32</sup> López Menudo, Francisco, “Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo”, pág. 148.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pág. 156.

<sup>34</sup> Ponce Solé, Julio, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Madrid, 2001, pág. 590.

<sup>35</sup> López Menudo, Francisco, *op. cit.*, pág. 154.

<sup>36</sup> González Navarro, Francisco, *El Procedimiento Administrativo de las Corporaciones Locales*, en “Tratado de Derecho Municipal”, VV. AA., t. I, Santiago Muñoz Machado, Civitas, 2004, pág. 561.

<sup>37</sup> López Menudo, Francisco, *op. cit.*, pág. 155.

la ley de bases no regula un procedimiento “general”, contrapuesto a una larga lista de procedimientos especiales.<sup>38</sup>

La ley básica de Procedimiento Administrativo “no es un procedimiento ‘general’ que deba aplicarse en determinados supuestos o, sencillamente con carácter supletorio, en defecto de regulación procedimental específica [...]. Es un procedimiento “tipo” en el sentido que establece unas “pautas comunes para la actuación jurídica de la administración [...] que configuran la conducta “típica” exigible de ella, en cuanto ese modo de proceder implica la observancia de una serie de requisitos, que constituyen otras tantas garantías para los ciudadanos. De ahí que estos tengan *un derecho al procedimiento*, como aquélla tiene el *deber de respetarlo*”.<sup>39</sup>

En lo concerniente a los procedimientos que en cada ámbito material específico ha fijado el legislador, ello no puede implicar *excepción, derogación o disminución* de las garantías comunes consagradas en la ley de bases, sino la adaptación del procedimiento “tipo” ya mencionado a la materia sectorial regulada. Así lo ratifica la doctrina.<sup>40</sup>

### 3.3. La supletoriedad según la Ley N°19.880

3.3.1. Generalidades. La incorporación de la técnica de la supletoriedad en la Ley N°19.880 parece confirmar que ninguna obra humana es perfecta.

Trataré de demostrar a continuación cómo nuestro legislador malogró la comprensión del superior carácter *básico* de la ley de procedimiento, con la incorporación de una técnica impropia de estas preceptivas básicas y sólo cercanas a las leyes “generales”: la *supletoriedad*.

3.3.2. Concepto. El problema de fondo de la *supletoriedad* es que antes que nada, configura una *función del ordenamiento jurídico*. Esta técnica no emana en realidad de una norma ni de una competencia. Por ello su consagración es muchas veces inoficiosa y hasta cierto punto perturbadora, si no se comprenden bien sus finalidades y efectos técnicos.

La supletoriedad configura una regla de relación *entre ordenamientos* que permite integrar las lagunas y vacíos normativos del derecho suplido aplicando el derecho suplente. Supone que la ley suplida regula deficientemente una determinada institución jurídica que sí se encuentra prevista en la ley suplente. Por ello no puede existir genuina supletoriedad cuando la preceptiva legal suplida sí contempla la figura jurídica de que se trata.

<sup>38</sup> Menéndez Rexach, Ángel; Rodríguez-Chaves Mímbrero, Blanca y Chinchilla Peinado, Juan Antonio, *Las garantías básicas del procedimiento administrativo*, Centro de Estudios, Madrid, 2005, pág. 23.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pág. 24.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pág. 25-6.

Tal como lo expresa GOIG MARTINEZ,

“A través de la supletoriedad, el sistema de producción de las normas establece una conexión entre dos fuentes de producción normativa –integrantes de un único ordenamiento jurídico– y en su virtud la solución prevista en el ordenamiento supletorio pasa a cubrir el vacío que se puede apreciar en el otro, sin que ello suponga una alteración en las reglas de juego que regulan las relaciones entre ambas fuentes de producción. [...] La regla de supletoriedad garantiza la supremacía del interés general y asegura el mínimo de unidad indispensable en un modelo de pluralidad de ordenamientos jurídicos que integran un único ordenamiento.”<sup>41</sup>

En un plano analítico la supletoriedad opera como un mecanismo de integración normativa al servicio del *principio de unidad del ordenamiento jurídico*. Se trata en rigor de una técnica de *heterointegración* en la medida que actúa haciendo confluír de modo subsidiario a dos ordenamientos *diversos*. Para cierta doctrina la apelación a instrumentos y mecanismos distintos al del ordenamiento suplido resulta un elemento fundamental de este mecanismo que lo separa de las técnicas de *autointegración*, que recurren preferentemente a las reglas del propio sector jurídico –analogía y costumbre– sin necesidad de reenvíos externos.<sup>42</sup>

Así pues, para que exista auténtica supletoriedad de unas normas respecto de otras, deben concurrir los siguientes requisitos:

- a) Que el ordenamiento suplido lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio;
- b) Que el ordenamiento objeto de supletoriedad contenga la institución jurídica de que se trate;
- c) Que no obstante esa previsión, las normas existentes en la regulación suplida sean *insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada*, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria y,
- d) Que las disposiciones o principios con los que llenará la deficiencia *no contraríen*, de algún modo, las *bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida*. Es el llamado *principio de coincidencia*.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Goig Martínez, Juan Manuel, “La Supletoriedad como instrumento de garantía en el cumplimiento de funciones constitucionales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, N°5, 1 sem., 2000, UNED, pág. 197.

<sup>42</sup> Sánchez Barrilao, Juan Francisco, “La Supletoriedad del Derecho estatal como garantía de la ejecución del derecho europeo por las comunidades autónomas”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, N°1, enero–junio 2004, pág. 247.

<sup>43</sup> El principio de *coincidencia*, que debe prevalecer en la supletoriedad, postula que esta técnica de armonización normativa sólo puede darse entre *ordenamientos de naturaleza afín*. La doctrina destaca que de no suceder esto y en caso de aplicarse la integración por vía supletoria de ordenamientos procesales con elementos divergentes sólo se conseguirá como efecto la creación de un “hibridismo” jurídico. Cfr. González Ramos, Carina, “La supletoriedad en el proceso agrario”, en *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, No. 28 (enero–abril 2005), pág. 195 ss. Advertimos desde ya que esa “coincidencia” o “divergencia” no sólo apunta a los elementos “formales” relativos a la disciplina a integrar, sino especialmente a los elementos axiológicos o valorativos

En ausencia de cualquiera de estos requisitos no podrá darse una “propia” o “verdadera” aplicación supletoria entre preceptivas legales determinadas.

3.3.3. Particularidades. Si se analiza con atención el régimen de supletoriedad que consagra la Ley N°19.880, es necesario reparar en dos elementos peculiares. El régimen de supletoriedad que establece la Ley de Procedimiento Administrativo es singular, pues, a diferencia del habitual, no es la norma especial la que prevé la aplicación de la norma supletoria, sino que una norma común e integradora, como la que nos ocupa, es la que en definitiva, por disposición expresa, prevé la aplicación supletoria del ordenamiento a las diversas leyes procedimentales sectoriales.

En nuestra opinión si bien muchas reglas de la Ley N°19.880 admiten una clara aplicación subsidiaria en atención a lo previsto en su artículo 1°, tratándose de otras materias, atendida su finalidad y la estructura de principios básicos que inspira dicha normativa, debe derechamente admitirse la existencia de un propósito superior de unificación del régimen de los procedimientos administrativos que le antecedían y que no es enteramente aplicable conforme a la simple “técnica supletoria”.

3.3.4. La dualidad técnica inmanente en la Ley N°19.880. Principios de unidad y de continuidad del Procedimiento Administrativo. La definición del ámbito de aplicación de la Ley N°19.880 que nos proporciona el artículo 1°, inciso 1°, de la preceptiva, se nos presenta con un rostro *bifronte*. Estos parámetros que definen su eficacia nos obligan a calificarla como una ley “dual”, en la que confluyen dos distintos medios técnicos que facilitan esa eficacia: *ley básica* y *ley supletoria*, caracteres que nuestro legislador apiló en esta disposición legal, sin precisar sus alcances o contornos distintivos.

Como ya hemos expresado, la proclamación de su carácter de *ley de bases* debe ser interpretada como traducción del *Principio de Unidad del Procedimiento Administrativo*—regla no escrita, pero sí presente en la ley— que impone nuevas exigencias *hacia el pasado del procedimiento*, esto es, en relación al establecimiento de mínimos comunes de garantía que deben observar las tramitaciones sectoriales. Por su parte la consagración de su *eficacia supletoria* incorpora el *Principio de Continuidad* al Procedimiento Administrativo, que la ley configura como una *garantía de futuro* en la medida que permite resolver hacia el devenir los vacíos que pueden surgir en la aplicación de este marco regulatorio.<sup>44</sup> Esta dualidad aplicativa ha sido bien comprendida en nuestra doctrina al expresar que

que inspiran el ordenamiento, que bien pueden ser totalmente contradictorios. Cabe expresar que desde otra óptica, estas formas de apreciar la incorporación de la supletoriedad en los ordenamientos jurídicos han sido destacadas por la doctrina nacional al examinar los llamados casos de “verdadera y falsa supletoriedad” (Vergara Blanco, Alejandro, “Verdadera y Falsa Supletoriedad normativa”, en *La Semana Jurídica*, N°337, 23–29 abril 2007, págs. 6–7). Por mi parte propongo denominar a dichos ejemplos como de “*supletoriedad propia e impropia*” denominación que apunta a su real naturaleza.

<sup>44</sup> Sánchez Barrilao, Juan Francisco, *op. cit.*, pág. 257.

la regulación opera al mismo tiempo como “un mínimo y un máximo legal”. Así lo indica VERGARA BLANCO, al justificar que la preceptiva indicada obliga a las leyes especiales a cumplir las “bases, estándares y principios mínimos de justicia y garantía que consagra”, de forma que si las leyes o reglamentos especiales no alcanzan ese parámetro de suficiencia, deben aquéllas estimarse preteridas por las nuevas bases que prevalecen, complementadas por el principio de supletoriedad que incorpora también la ley.<sup>45</sup>

Parece claro que en virtud del *Principio de Continuidad* el legislador del año 2003 asumió “en bloque” el derecho procedimental previo a la Ley N°19.880 al evitar una disruptiva regla de derogación expresa u orgánica. Por ello sin la necesidad de instaurar un completo ordenamiento nuevo –continuidad–, eso sí condicionó la vigencia e integración de esos procedimientos antiguos y sectoriales a su compatibilidad –unidad– con los principios establecidos en las nuevas bases del procedimiento administrativo.<sup>46</sup>

En el fondo la supletoriedad parece haber sido instrumentada como un mecanismo de *intervención mínima*, que desecha la técnica de la derogación expresa, menos deferente a las regulaciones precedentes que el legislador chileno quería conservar con celo. Esta fue la voluntad manifestada en la historia legislativa de la Ley N°19.880, al expresarse que ésta buscaba:

“... uniformar y estandarizar la forma en que se deben expedir los actos [...], sin alterar los procedimientos administrativos que constan de una regulación legal propia, los cuales [...] seguirán sometidos a su norma de procedimiento”.<sup>47</sup>

De lo dicho se comprende que la *eficacia supletoria* se inserta aquí también como uno de los propios mecanismos, principios y estándares que crea la Ley N°19.880 para asegurar la propia aplicación prevalente de ésta como núcleo de garantías básicas de los Procedimientos Administrativos.

La supletoriedad se orienta por ello a otorgar “unidad, sistematicidad y coherencia” al conjunto del ordenamiento sectorial, garantizando un mínimo de igualdad y certeza jurídica. Por ello ha podido decirse que se trata, así entendida, de una “garantía preventiva” que consagra una posición de superioridad de esta ley procedimental básica, sobre la totalidad del bloque normativo sectorial respectivo.<sup>48</sup> En tal caso la técnica de la supletoriedad se torna menos formal y asume una condición de mecanismo de “garantía de valores fundamentales”, dejando atrás su condición de simple medio de reenvío normativo.

Pero a través de esta dualidad técnica *ley básica/ley supletoria*, la ley N°19.880 no sólo actúa

<sup>45</sup> Vergara Blanco, Alejandro, “Eficacia derogatoria y supletoria de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos”, en *La Semana Jurídica*, N°289, 22–28 mayo 2006, págs. 8–9. Ahora, extensamente, en *Acto y Procedimiento Administrativo*, VV. AA., Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, 2007, pág. 39.

<sup>46</sup> Cfr., Sánchez Barrilao, Juan Francisco, *op. cit.*, pág. 250.

<sup>47</sup> Diario de Sesiones del Senado; Legislatura 343ª, Extraordinaria; Sesión 2ª, pág. 219.

<sup>48</sup> Goig Martínez, Juan Manuel, *op. cit.*, pág. 187.

para prevenir, sino también –y especialmente– para “reparar” la “inactividad legislativa” pasada. Se cubre así la propia omisión del legislador o del regulador administrativo si en el pasado no alcanzó a conferir al procedimiento sectorial los resguardos legales que imponía el principio del *justo y racional procedimiento*. Así el nuevo “derecho básico” procedimental devuelve la coherencia garantista a un sistema dotado de ámbitos de desarrollo desiguales en razón de su regulación fragmentaria, sucesiva y diversa. En esta línea la ley N°19.880 viene a dar “unidad de sentido” a la vigencia, interpretación y aplicación de dichos ordenamientos procedimentales sectoriales.

3.3.5. Supletoriedad ante la Doctrina y la Jurisprudencia nacional. Ni la doctrina ni tampoco la jurisprudencia nacional han compartido enteramente sus criterios en cuanto a la manera de comprender la regla de supletoriedad contenida en el artículo 1° de la Ley N°19.880. Más aún, ni siquiera la propia Contraloría ha evidenciado un criterio uniforme, como lo podremos apreciar a continuación.

3.3.5.1. Jurisprudencia Administrativa. ¿Aplicación “a la carta” de la Ley? Del conjunto de los dictámenes emitidos hasta la fecha en esta materia se infiere que Contraloría fija un criterio estricto y excluyente a la hora de articular la relación entre la ley básica y los procedimientos sectoriales. Esta opinión del órgano superior parece armonizar con la historia del precepto que consigna que con su establecimiento se ha “*dado cumplimiento a uno de los propósitos de la ley, la cual llena vacíos, no sustituye, y busca “... uniformar y estandarizar la forma en que se deben expedir los actos...”, sin alterar los procedimientos administrativos que constan de una regulación legal propia, los cuales “... seguirán sometidos a su norma de procedimiento”*”.<sup>49</sup>

De dicha jurisprudencia administrativa es posible extraer con cierta claridad dos permanentes argumentos que concurren en recíproco refuerzo para sustentar la concurrencia o inconcurrencia subsidiaria de la Ley N°19.880 frente a la regulación especial:

- A) *Criterio formal de existencia de procedimiento especial*. Que los procedimientos administrativos especiales que la ley consagra se regulan por las normas contenidas en el ordenamiento que les da origen, quedando sujetas supletoriamente a las normas de la ley N° 19.880 en los aspectos o materias en que la preceptiva especial no ha previsto regulaciones específicas.
- B) *Criterio de la alteración o desnaturalización del procedimiento especial*. La aplicación supletoria procederá sólo si las normas de la ley N° 19.880, son conciliables con la naturaleza del respectivo procedimiento especial, porque el objeto de la Ley N°19.880 es solucionar los vacíos de la normativa especial, sin que pueda afectar o entorpecer el normal desarrollo de las etapas o mecanismos que dichas

<sup>49</sup> Diario de Sesiones del Senado; Legislatura 343°, Extraordinaria; Sesión 2°, pág. 219.

ritualidades contemplan para el cumplimiento de la finalidad particular que les asigna la ley.

El primer criterio atiende a la *pura y simple existencia de una ritualidad administrativa particular* determinada por la legislación sectorial aplicable. De acuerdo a este temperamento poco interesa el grado de intensidad regulatoria del procedimiento (máxima, media o mínima) sino sólo la consagración previa de una tramitación procedimental para el ejercicio de la competencia respectiva. Aun cuando es dable destacar que dicho parecer se ha emitido normalmente en el caso de procedimientos altamente regulados en la ley sectorial (derecho concesional de aguas, sanciones disciplinarias, etc.) este criterio conecta con una hermenéutica estrictamente literal de la regla de supletoriedad establecida en el artículo 1° de esta preceptiva en la medida que para estos dictámenes los principios jurídicos que impone la Ley N° 19.880 sólo “han de considerarse como criterio básico o estándar preferible a favor de su efectiva realización y en beneficio de los derechos de las personas *ante una situación no regulada claramente*”. De tal forma que existiendo una mínima ritualidad, trámite o aun una mera especialidad orgánica, queda excluida inmediatamente la vigencia de la Ley N° 19.880.<sup>50</sup>

Pero es sin duda el argumento de la *alteración o desnaturalización del procedimiento especial* el que aparece más relevante y quizás más injustificado. En este caso el ente contralor para evaluar la aplicación supletoria de la Ley de Bases repara en que ésta sea conciliable con la naturaleza del respectivo procedimiento especial, lo que armoniza con la declarada finalidad legislativa del proyecto de ley que le diera origen, en cuanto su objetivo sería “solucionar vacíos”, pero sin afectar o entorpecer el normal desarrollo de los procedimientos ya contemplados para el cumplimiento de la finalidad particular asignada por la ley. Para ello la integración de la ley básica en todos los trámites, diligencias y actuaciones del procedimiento específico no debe importar una distorsión o alteración del procedimiento especial del que se trate.<sup>51</sup>

Este segundo razonamiento del ente contralor se acompaña habitualmente de la constancia del mero carácter “integrador de vacíos” que supondría la preceptiva en comento. En estas decisiones Contraloría estima que para dar curso a la aplicación supletoria de la Ley de Bases se atiende a que la materia regulada en que incide no resulte prevista en el respectivo ordenamiento procedimental especial. Siguiendo este razonamiento los procedimientos particulares se gobernarán por las reglas contenidas en el ordenamiento que les da origen, quedando sujetos *subsidiariamente* a la Ley N° 19.880 sólo en aquellos aspectos o materias en que la preceptiva especial contenga vacíos u omisiones.<sup>52</sup>

Paradójicamente los criterios desarrollados por parte de Contraloría no han demostrado utilidad para asentar un principio uniformador de garantías procedimentales para el interesado, culminando en la práctica con interpretaciones contradictorias frente a situaciones análogas. El caso paradigmático en la materia lo conforman los sucesivos dictámenes N°

<sup>50</sup> Cfr., dictámenes N°6.184 y N°21.025 de 2005.

<sup>51</sup> Cfr., dictamen N°12.971 de 2006.

<sup>52</sup> Cfr., dictámenes N° 20.119 y 28.873 de 2006.

21.025, de mayo de 2005 y N° 12.971 de marzo de 2006 referidos ambos a la aplicación de la Ley N°19.880 a procedimientos sectoriales de máxima regulación en su normativa, v. gr., el procedimiento concesional de aguas en el primer caso y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en el último. En la especie se planteaba la duda respecto de la vigencia en dichos ámbitos del recurso extraordinario de revisión introducido por la Ley N°19.880 en su artículo 60, en la medida que ambas ritualidades ya contemplaban recursos administrativos específicos en contra del acto administrativo definitivo.

En el primero de los informes, el N° 21.025 de 2005, el ente contralor, asumiendo el criterio formal de *máxima exclusión* dada la aplicación supletoria de la Ley 19.880, determina que el recurso extraordinario no resulta imperante en el procedimiento concesional consagrado en el Código de Aguas, comoquiera que al incorporar ese cuerpo legal un medio de impugnación especial, excluye cualquier otro instrumento de reclamación. El razonamiento es puramente formal, sin más fundamentos que la sola existencia en la norma especial de reclamación.

Pero menos de un año después, en su dictamen N° 12.971 de 2006, la Contraloría a despecho de reconocer que la norma sectorial contiene recursos especiales contra la resolución de calificación ambiental en el marco del procedimiento regulado por la Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente, abandona su criterio *formal*, examinando a cabalidad la congruencia *material* de ambas regulaciones y la posibilidad de conciliación de los recursos contemplados en cada caso, en particular sus causales de procedencia. Para el ente contralor, atendidas las diferencias sustanciales en cuanto a los supuestos involucrados por los medios de impugnación analizados, es dable concluir que el afectado goza del recurso extraordinario de revisión en el procedimiento regulado en la Ley N°19.300, por tratarse de una materia no prevista por la norma especial, pudiendo ser incorporada supletoriamente la institución de la ley N°19.880.<sup>53</sup>

Si bien es posible que la naturaleza “extraordinaria” de la institución examinada haya facilitado este cambio de criterio contralor, resulta estimulante que se hubiere preferido una interpretación material congruente con un estándar procedimental a la altura de un verdadero *derecho al procedimiento debido*. Sólo el tiempo podrá indicar si dicho temperamento se consolida en la jurisprudencia administrativa en beneficio de la posición del ciudadano en sus relaciones con la Administración.

Cabe señalar que, más recientemente, el ente contralor ha enmendado este criterio, estableciendo que los preceptos de la Ley N°19.880 prefieren y se imponen a las normas de rango reglamentario que se oponen a los principios y reglas consagradas en la preceptiva legal básica. Así lo expresa en el dictamen N°39.349 de 30 de agosto de 2007:<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Así lo expresa textualmente el ente contralor en este oficio: “La supletoriedad a la que alude el artículo 1° de la Ley N°19.880, significa que su aplicación procede en la medida en la cual incide la norma de este cuerpo legal que pretende incorporarse, no haya sido prevista en el respectivo ordenamiento administrativo especial”. Pero agrega, “ello debe conciliarse con la naturaleza del respectivo procedimiento especial, sin que pueda afectar o entorpecer el normal desarrollo de las etapas y mecanismo que dicho procedimiento contempla para el cumplimiento de la finalidad particular que la Ley le asigna”.

<sup>54</sup> Este informe contralor viene a dejar sin efecto, entre otros, el dictamen N°32.424 de 2004 que había sostenido

*“[...] como cuestión básica y preliminar, debe establecerse que la supletoriedad de la ley N° 19.880, que limita la aplicación de sus disposiciones a aquellos aspectos o materias no previstos en la normativa sectorial, concierne únicamente a los procedimientos establecidos en una ley, comoquiera que el inciso primero del artículo 1° de ese cuerpo legal da tal alcance supletorio sólo “en caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales”. Por lo mismo, si tales procedimientos se encuentran establecidos en reglamentos, no cabe que en ellos se limite o restrinja la aplicación de la ley N° 19.880, por motivo de supletoriedad.*

*“En consecuencia, corresponde que se deje sin efecto toda jurisprudencia contraria a lo recién expresado, especialmente la contenida en los dictámenes N°s. 33.306 y 54.531, de 2004, y 61.519, de 2006, en la parte en que no aplican la ley N° 19.880 por existir, en el reglamento que en cada caso señalan, un procedimiento especial que regula la materia respectiva”.*

3.3.5.2. Reacción de la doctrina nacional. En contra de este parecer jurisprudencial limitado y que reduce sensiblemente el margen de relevancia práctica de la ley de bases de procedimiento, la doctrina nacional ha reaccionado en sentido contrario intentando rescatar la idea unitaria de la garantía institucional que supuso su consagración.

Destaca aquí la tesis del profesor Vergara Blanco, recientemente expuesta.<sup>55</sup> Este autor desmitifica un primer punto enfatizado por la jurisprudencia administrativa: que la eficacia supletoria y la idea de derogación (tácita) se contraponen. Por el contrario la Ley N°19.880 articula ambas técnicas normativas como mecanismos perfectamente armónicos y complementarios. En efecto, la regla de supletoriedad y el carácter “básico” de la ley N°19.880 no se contradicen a condición de reconocer que una ley de bases *debe tener un cierto efecto derogatorio mínimo para asegurar la preservación del núcleo de garantías esenciales que pretenden instaurar sus “bases” o “estándares”*.<sup>56</sup>

Para el autor citado la Ley N°19.880 *“establece nuevas bases, estándares y “principios”, como ella los llama, guiada por evidentes valoraciones de otorgar mayor certeza, seguridad y justicia en los procedimientos administrativos a todos los administrados. Es un reconocimiento de los derechos subjetivos públicos.”*<sup>57</sup>

La supletoriedad establecida entonces tendría por finalidad rellenar las lagunas de las leyes preexistentes en aquellas que regulan procedimientos especiales, para aplicar las nuevas garantías que se establecen a favor de los administrados en materia de procedimientos administrativos. Sólo de esa manera se elevan los estándares de seguridad, certeza y justicia para los administrados en su relación con la administración.

que la Ley N°19.880 “no afecta a los procedimientos especiales contenidos en reglamentos de ejecución, que desarrollan la ley y la integran en tanto se ajustan a ella”.

<sup>55</sup> Vergara Blanco, Alejandro, “Eficacia derogatoria y supletoria de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos”, en *La Semana Jurídica*, N°289, 22–28 mayo 2006, págs. 8–9. Ahora, extensamente, en *Acto y Procedimiento Administrativo*, VV. AA., Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, 2007, pp. 31–48.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.

La técnica normativa de la supletoriedad se utiliza en aquellos casos en que la interpretación ofrecida por el legislador o por el juez ha resultado insuficiente para cubrir una laguna legal en el ordenamiento singular; en tal caso se recurre al ordenamiento legal general para extraer de él la norma que pueda cubrir el vacío.

Por ello —expresa Vergara Blanco— es obligado reconocer que la ley N°19.880 *opera al mismo tiempo como un mínimo y un máximo legal*. Es decir obliga a las leyes especiales al cumplimiento de las “bases, estándares y principios mínimos de justicia y garantía que consagra”. De tal forma que si las leyes o reglamentos especiales no alcanzan ese parámetro de suficiencia, deben aquéllas estimarse “derogadas tácitamente” por las nuevas bases, y en todo caso complementadas por éstas en virtud —ahora sí— del principio de supletoriedad que consagra la misma preceptiva.

La tesis de VERGARA BLANCO se encuentra en estricta relación con su postura de integración normativa. Para este autor si la norma especial no alcanza el estándar básico se entiende derogada tácitamente, por lo tanto, inmediatamente integrada por las disposiciones generales de la ley N°19.880. Así cada vez que la Ley especial no contemple normas sobre una materia determinada o bien las considere incompletamente, se suple o integra con la normativa común.<sup>58</sup>

Esta tesis presenta un claro signo “constructivista” en función de la aplicabilidad cabal de la Ley N°19.880 rescatando el contenido garantista a favor de los administrados que inspiró su dictación. Presenta la virtud de colaborar a la función *integradora y preservadora* de una ley de bases, tarea inmediata a las necesarias derogaciones tácitas que resultan de la aplicación de los nuevos “estándares de seguridad, certeza y justicia” que aquélla introduce. Sin embargo la jurisprudencia administrativa no ha aceptado la posición de la “derogación tácita” de las disposiciones contrarias a la ley N°19.880. En efecto, el dictamen 32.424 de 2004 es un nítido ejemplo de esta postura, al expresar que la Ley N°19.880 no ha producido una derogación tácita de los reglamentos de la Ley orgánica del Ministerio de Obras Públicas (DFL 850/97) atendiendo al carácter especial de la misma y a que no contiene disposiciones contradictorias con ella.

Paralelamente en una línea similar, el profesor Cordero Vega, ha expresado que debe comprenderse a la supletoriedad de la Ley N°19.880 como una consecuencia o efecto natural obvio de la naturaleza “básica” de la misma.<sup>59</sup> Para este autor el procedimiento

<sup>58</sup> La tesis comentada acerca de la “derogación tácita” presenta eso sí una eventual objeción teórica: la posibilidad de atribuir un *efecto definitivo* a la *derogación tácita* mencionada en los artículos 52 y 53 del Código Civil. En efecto, la cuestión de si los efectos de esta forma de derogación son definitivos, como en la derogación expresa, o provisorios, como los de la técnica de prevalencia de la ley especial sobre la general, no han sido examinados exhaustivamente. En nuestro medio tradicionalmente se atribuye a la derogación tácita los efectos provisorios que son usuales a una “regla de selección de la ley aplicable”. La tesis de Vergara Blanco obliga a atribuirle una consecuencia jurídica inusual: una derogación virtualmente definitiva, es decir, los mismos efectos que entre nosotros caracterizan a la abrogación *expresa*. Para profundizar este interesante punto, más propio de la teoría de las normas: Cfr. Bascuñán Rodríguez Antonio, *Sobre la distinción entre derogación expresa y derogación tácita*, versión escrita del trabajo sometido a discusión en el Seminario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Centro de Estudios de la Justicia (CEJ), Santiago, 9 de julio de 2001, pág. 9 ss.

<sup>59</sup> Cordero Vega, Luis, “La Supletoriedad en la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos”, en *Acto y Procedimiento Administrativo*, VV. AA., Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo, Ediciones Universitarias

“básico” debe ser comprendido como un sistema jurídico común, de carácter unitario y que opera como garantía de los derechos ciudadanos que el Estado tiene la obligación de garantizar.<sup>60</sup> Agrega que este nuevo estándar normativo ha venido a revalorizar el procedimiento administrativo en la medida que ya no sólo es decisivo para la protección de los derechos de los ciudadanos sino que también para las decisiones de política, en especial en lo que dice relación con la armonización de intereses y la cooperación entre el Estado y la sociedad.<sup>61</sup>

Con anterioridad sin embargo este autor había manifestado una opinión diversa, no acorde con la interpretación anterior de la derogación tácita. De hecho CORDERO llegó a descartarla de plano: “... el carácter supletorio significa que la ley no ha tenido un carácter derogatorio, en aquellas materias en donde existe regulación legal de procedimientos”<sup>62</sup> Asimismo, en un documento posterior,<sup>63</sup> señala que el carácter supletorio de la ley N° 19.880 no está destinado a resolver antinomias jurídicas sino que es consecuencia del carácter de “Ley Base”. Agrega que la existencia de leyes especiales no supone derogación o excepción a la normativa común sino que adaptación del procedimiento tipo a las características de la materia regulada.<sup>64</sup> Pero que “en ningún caso esas ‘especialidades’ procedimentales pueden implicar una disminución o limitación de las garantías comunes otorgadas a los ciudadanos por la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos”.<sup>65</sup> Para este autor la correcta inteligencia de dicha característica es la de configurar una “cláusula de cierre” que pretende asegurar la existencia de derechos y garantías aplicables en todos los procedimientos administrativos especiales como “bases de los procedimientos” que impone la Constitución a los actos de la Administración, pues en ningún caso éstos pueden suponer una disminución o limitación de las garantías comunes otorgadas a los ciudadanos por dicho cuerpo normativo. Así, dicha ley debe otorgar garantías mínimas a todos los ciudadanos frente a la Administración, que derivan de la existencia de un régimen jurídico común que también impone la Constitución en el marco de actividades típicas, de manera tal que la existencia de una norma especial no supone la exclusión de la aplicación de la ley de procedimiento, sino por el contrario un supuesto de integración a un sistema jurídico común.<sup>66</sup>

Para CORDERO VEGA, y a fin de instar por un “desarrollo lógico y coherente de la supletoriedad en la Ley N° 19.880”, deben distinguirse tres grados o niveles de supletoriedad, caracterizados por los siguientes elementos:<sup>67</sup>

de Valparaíso, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, 2007, pp. 49 ss.

<sup>60</sup> *Ibid.*, pág. 55.

<sup>61</sup> *Ibidem.*

<sup>62</sup> Cordero Vega, Luis, “*El Procedimiento Administrativo*”, Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2003, pág. 58.

<sup>63</sup> Cordero Vega, Luis, “La Supletoriedad en la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos”, en “*Acto y Procedimiento Administrativo*”, pág. 64.

<sup>64</sup> *Ibidem.*

<sup>65</sup> *Ibid.*, pág. 65.

<sup>66</sup> *Ibid.*, pág. 64.

<sup>67</sup> *Ibid.*, pág. 65.

- a) La supletoriedad de primer grado opera en los casos en que el legislador no ha previsto un procedimiento específico para un acto administrativo, o bien, en aquellos en que hay una regulación reglamentaria del mismo, pues en este caso se violaría la reserva legal del procedimiento administrativo.
- b) La supletoriedad de segundo grado se dará en aquellos casos en que el legislador ha regulado solo parcialmente un procedimiento administrativo, o bien, esa regulación abarque solo una parte del régimen jurídico del acto.
- c) La supletoriedad de tercer grado, tendrá lugar cuando se ha regulado “*completa y agotadoramente*” el procedimiento o el régimen jurídico del acto, en cuyo caso, la Ley N° 19.880, podrá y deberá seguir aplicándose supletoriamente, como fuente última de normas de ejecución reglamentaria, criterios interpretativos y principios generales, aptos para resolver casos concretos. En este sentido, la existencia de una norma especial que regule un determinado procedimiento no excluye la aplicación de la ley de bases, sino por el contrario, da lugar a la integración normativa entre esas disposiciones y las de la Ley N° 19.880.

#### **4. Conclusión: algunas claves para vigorizar la eficacia unitaria de la Ley N°19.880**

El legislador de la Ley N°19.880 ha creado una legislación “básica”, con aparente vocación unitaria, pero sin medios técnicos suficientes que den eficacia al propósito de prevalencia de dichas bases y principios, de los estándares o fundamentos que consagra; antes que ello, ha incorporado una técnica inconveniente a esta naturaleza de leyes y más cercana a la de las “leyes generales” –la supletoriedad–, confundiendo así lo “básico” con lo “genérico”, contraponiendo esta última idea a su turno con lo “particular” o “especial”.<sup>68</sup> De esa forma el propio legislador ha limitado su alcance unificador reduciendo drásticamente la fuerza homogeneizadora de las garantías procesales administrativas que el constituyente previó en el artículo 19 N°3 y 63 N°18 de la Carta Política.<sup>69</sup>

Lo anterior aparece agravado con ciertos excesos técnicos de que adolece la ley N°19.880. En efecto la ley contiene una regulación enormemente detallada y prolija que describe en ocasiones trámites procedimentales completos, abandonando su carácter básico y entrando derechamente al desarrollo pormenorizado. Este afán ha sido duramente criticado en el ámbito comparado toda vez que no resulta deseable ni menos posible que la regulación de las bases comunes procedimentales descienda al diseño mismo del desarrollo procedimental. Es preferible que el régimen unitario sólo se limite al establecimiento de *principios y derechos procedimentales* que traduzcan las exigencias

<sup>68</sup> Precisamente una legislación es definida como “general” por su *posición subsidiaria o supletoria* respecto de otro ordenamiento. Cfr. López Menudo, Francisco, “Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo”, pág. 145.

<sup>69</sup> *Ibid.*, pág. 151.

constitucionales del justo y racional procedimiento administrativo, sin perjuicio de consagrar mecanismos o instituciones jurídicas generales enlazadas a esa garantía de igualdad y al estándar de buena administración que se deba instaurar.<sup>70</sup>

Toda la problemática expuesta debiera conducir a una situación bien diversa a la interpretación actual de la ley de bases de procedimiento administrativo. Es decir frente a la mera inaplicación o aplicación supletoria de la Ley N°19.880 debiera instarse por su aplicación directa, para garantía de los ciudadanos y para salvaguarda de un eficaz desarrollo de la actividad administrativa. Entendemos que dicha aplicación directa pudiera verse modulada en los ordenamientos sectoriales de procedimiento cuando así lo entendiera el legislador, pero únicamente en base a razones de “buena administración” derivadas de exigencias constitucionales bien precisas y sin afectación en caso alguno de las garantías del ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública. En otras palabras, si la aplicación de la ley se justifica por motivos constitucionales, su exclusión también debe asilarse en fundamentos de ese carácter.<sup>71</sup>

Debe recordarse que el debate no radica en la “existencia de particularidades propias” del procedimiento sectorial, sino que la cuestión es la *exclusión de la directa aplicación de la ley básica de procedimiento administrativo*, con su núcleo común de instituciones, garantías y derechos procedimentales. Por ello la imperante postura subsidiaria actual debe desecharse paulatinamente. La pura apelación a “características singulares” de un sector procedimentalizado para justificar la inaplicación directa a éste del núcleo común de garantías no resulta compatible con los principios constitucionales. Idea que avalan lo más autorizados autores.<sup>72</sup>

¿Por qué ha sucedido esto? Porque tal como anota la doctrina, la contraposición entre “bases” de procedimiento y “procedimientos especiales” es inadecuada y conduce a graves anomalías en la aplicación de las leyes de bases. La presencia de una ley “básica” en forma no debe ser obstáculo a la existencia de procedimientos especiales, sino de aquellas singularidades sólo si están excluidas de vinculación con los principios y estándares comunes de la ley de bases de procedimiento administrativo.<sup>73</sup>

Nos parece que un primer camino de profundización de la ley de bases debe apoyarse en el fortalecimiento de sus *principios* como estándares de aplicación preferente y en los *derechos* ciudadanos que aquélla consagra. Entendemos que en este ámbito está el “núcleo irreductible” de la ley.

En cuanto a lo primero, el fortalecimiento de los principios matrices de la ley pasa por desglosar el contenido de reglas, criterios y estándares jurídicos que aquélla contiene para determinar en su caso la aplicación directa o subsidiaria de dichas disposiciones.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Ponce Solé, Julio, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, pág. 560.  
<sup>71</sup> *Ibid.*, pág. 585.

<sup>72</sup> *Ibid.*, pág. 587.

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> Siguiendo en esta parte a Francisco López Menudo (*op. cit.*, pág. 129 ss.), pueden distinguirse, a fin de favorecer su aplicación, los:

1. *Principios Constitucionales con operatividad directa sobre el Procedimiento* (Exigencia del procedimiento mis-

La segunda vía sugerida es insistir en la naturaleza unificadora de los *derechos subjetivos* establecidos en la ley N°19.880, en la medida que la supletoriedad sólo ha podido alcanzar al ámbito secuencial, pero nunca al catálogo de garantías que instaure, en cuanto los auténticos “derechos”, si los tomamos “en serio”, no pueden ser considerados como simplemente *subsidiarios* en una determinada situación. Una inteligencia distinta sería contraria a la Constitución, ya que consolidaría un régimen de desigualdad del ciudadano ante la Administración sólo sustentado en la variedad de materias que aborda cada sector administrativo, lo que nos parece arbitrario e intolerable. Pero además sería contraria a la propia letra de la Ley N°19.880 que con espíritu amplio y garantizador, a propósito de los actos de instrucción del procedimiento (art. 34, inciso 2°), señala que estos “se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención, o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”.

Es precisamente sobre la base de una norma sustancialmente idéntica que la doctrina comparada ha instado la construcción unitaria de la garantía del “procedimiento administrativo debido”.<sup>75</sup> Puede allí la doctrina y la jurisprudencia encontrar un buen punto inicial para vigorizar la vigencia unificadora de la Ley N°19.880.

mo; Legalidad; igualdad, imparcialidad; no discriminación arbitraria; justo y racional procedimiento);

2.- *Principios del Procedimiento con clara conexión con principios establecidos en la Constitución* (contradictoriedad; impugnabilidad de actos; inexcusabilidad; publicidad y transparencia, etc.);

3.- *Principios Generales no constitucionalizados de incidencia en el Procedimiento* (irretroactividad; buena fe, congruencia, etc.);

4.- *Criterios legales que no son principios* (legitimación; no suspensión de actos recurridos; ejecutoriedad de los actos, etc.);

5.- *Reglas o técnicas impropiaamente calificadas como principios* (ej. “principio de abstención”).

<sup>75</sup> Cfr. Ponce Solé, Julio, *op. cit.*, pág. 208–211.

