
Arancibia, Jaime; Flores, Juan Carlos, y Gómez, Rosa Fernanda (2023)

Acto y procedimiento administrativo. Análisis normativo, dogmático y jurisprudencial a veinte años de la Ley N° 19.880, de Santiago: DER Ediciones, 320 pp.

La obra conjunta de los autores Arancibia, Flores y Gómez sobre procedimiento administrativo resulta contingente y necesaria, pues, como lo señala su título, el cuerpo normativo en comento cumple veinte años desde su dictación. Si bien no se trata de la primera obra en comentar este texto cabe destacar la oportunidad en que lo hace y su estructura simple y compacta. Por ello, es un trabajo imperdible para todos quienes quieran comprender y reflexionar en torno al desarrollo del procedimiento y acto administrativo en los últimos veinte años, sus avances y desafíos.

El libro se encuentra dividido de acuerdo a la misma estructura de capítulos de la Ley N°19.880: “Disposiciones Generales”; “El Procedimiento Administrativo”; “Publicidad y Ejecutividad de los Actos Administrativos”; “Revisión de los Actos Administrativos”; y “Disposiciones Finales”. En cada uno de estos capítulos, y artículo por artículo, los autores siguen, por regla general, la misma estructura: análisis normativo, concordancias y análisis jurisprudencial-criterios relevantes.

En la primera sección –análisis normativo– se comenta el contenido de mayor relevancia de cada artículo lo que permite al lector un entendimiento general de la disposición y su relevancia práctica. Luego, en la segunda sección se hace referencia a concordancias, principalmente al texto constitucional y a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, además de otros cuerpos especiales que son debidamente citados. Finalmente, y posiblemente donde se encuentra el mayor valor de esta obra, en la tercera sección –análisis jurisprudencial– se sistematizan los principales criterios, emanados tanto de la Contraloría General de la República como

de la Corte Suprema, de cada artículo de la Ley N° 19.880. Estos criterios son debidamente resumidos y luego la/s fuente/s es/son citada/s como nota al pie.

Adicionalmente, el libro contiene una sección de doctrina en relación con la Ley N° 19.880 publicada en los últimos veinte años. Como los autores destacan, se trata de un listado exhaustivo aunque no acabado. En este sentido, ciertamente hay ciertos trabajos académicos que no son mencionados y que podrían serlo en una próxima edición. Así, los autores contribuyen a la sistematización de la doctrina y lo hacen al agruparla por años. Este listado no solo facilita la búsqueda de material doctrinario para quienes investiguen o tengan dudas en cuanto a la aplicación de una determinada disposición, sino que además permite tener un panorama general acerca de la importancia de este cuerpo normativo y de la atención que ha recibido por parte de la doctrina.

Vamos ahora a un análisis de cada capítulo. Lo primero que se debe señalar es que la extensión de cada uno de estos capítulos no necesariamente es uniforme o correspondiente al número de artículos contenidos en cada uno de ellos. Este primer capítulo trata sobre las disposiciones generales de la Ley N° 19.880, donde se contiene el ámbito de la aplicación de este cuerpo normativo, el concepto de acto administrativo y los principios del procedimiento administrativo, entre otros aspectos. Especialmente, cabe resaltar el ámbito de aplicación de la Ley N° 19.880 que, como subrayan los autores, ha sido ampliado por la jurisprudencia para hacer aplicable esta normativa incluso a órganos de naturaleza privada. En cuanto a los principios, y especialmente aquellos que son originales de la Ley N° 19.880, los autores recalcan su importancia y, por

lo mismo, profundizan en los mismos, aunque al mismo tiempo reconocen las críticas que se han formulado por la doctrina a la incorporación de principios a textos normativos. Luego, desarrollan cada uno de los principios consagrados en la Ley N° 19.880, lo que ciertamente podría ser enriquecido por los lectores a través de otros principios que no constan en la Ley N° 19.880, sino que son de desarrollo doctrinario y jurisprudencial.

En el segundo capítulo desarrollan los aspectos de mayor relevancia del procedimiento administrativo. Se trata del capítulo más extenso de la Ley N° 19.880, al contener normas generales aplicables a todo procedimiento, tales como cómputo de los plazos, duración máxima del procedimiento, entre otros, además de una definición de procedimiento y luego las etapas del mismo: inicio, instrucción y finalización. En este sentido, se trata de un capítulo sumamente importante y donde, muy posiblemente, se encuentra el corazón de la Ley N° 19.880. Ello es debidamente recogido por los autores, quienes realizan un análisis completo y acabado de las disposiciones de este capítulo. Así, cabe destacar la enfática opinión de los autores en cuanto a la fatalidad de los plazos en materia de procedimientos administrativos de gravamen, la que justifican en cinco sólidos argumentos y que implica una discrepancia con la tradicional jurisprudencia emanada de la Contraloría General de la República.

Respecto del tercer capítulo, referido a la publicidad y ejecutividad de los actos administrativos, si bien es un capítulo breve trata aspectos de la mayor relevancia. Así, los autores parten por distinguir la notificación de la publicidad. En relación con la primera, analizan de debida manera las modificaciones introducidas por la Ley N° 21.180. Esto resulta relevante, desde que es posible avizorar que este será uno de los temas más sensibles de la implementación de la transformación digital del procedimiento administrativo. En este sentido, resulta una obra com-

plementaria la publicación conjunta de los mismos autores sobre transformación digital (Santiago, DER Ediciones, 2022). Un aspecto que podría haber sido tratado con mayor detalle, considerando la línea jurisprudencial que ha ido desarrollando la Corte Suprema, es la existencia de actos administrativos en apariencia de efectos individuales pero que podrían interesar a un número indeterminado de personas, aunque incluyen doctrina que puede ser consultada al efecto (Helfmann, 2020). En cuanto al párrafo referido a la ejecución, los autores distinguen entre ejecución y ejecutividad. La primera se identifica con la posibilidad de que la Administración busque por sus propios medios el cumplimiento del contenido obligatorio del acto administrativo, mientras que la ejecutividad se identifica con su obligatoriedad jurídica directa a partir de la notificación o publicación del acto.

En cuanto al capítulo cuarto, nuevamente no se trata de un capítulo extenso pero sumamente relevante por su contenido. En efecto, en este capítulo se tratan los diversos mecanismos de revisión de los actos administrativos. En este caso, los autores ahondan en los diversos artículos de este capítulo y se enfocan principalmente en aquellos de mayor incidencia práctica y que, por lo mismo, han generado abundantes pronunciamientos jurisprudenciales. En este sentido, cabe destacar el tratamiento de los artículos 53, 54 y 59. El primero de ellos referido a la invalidación, el segundo a la relación entre reclamaciones administrativas y pretensiones hechas valer en sede jurisdiccional y el tercero a los recursos de reposición y jerárquico. Respecto de lo primero, se distinguen los dos principales requisitos para el ejercicio de la potestad invalidatoria y luego se señala que la discusión se ha centrado en la naturaleza del plazo de dos años. Ello es efectivo, aunque cabe señalar que la discusión no se ha limitado a la naturaleza del plazo, sino que también la jurisprudencia ha

desarrollado otros criterios para permitir una ampliación de un plazo¹. Luego, en cuanto a la vinculación entre reclamaciones administrativas y presentaciones ante un tribunal de justicia, los autores son claros respecto de la improcedencia de agotar la vía administrativa, aunque dan cuenta de algunos criterios jurisprudenciales que parecen estar en un sentido contrario. Lo mismo se puede señalar respecto del efecto de la interrupción. Finalmente, respecto de la disposición que consagra los recursos de reposición y jerárquico, cabe poner de relieve el criterio jurisprudencial respecto a la improcedencia del recurso jerárquico cuando se trata del ejercicio de una potestad desconcentrada. Para este efecto los autores citan sólida jurisprudencia administrativa aunque también es posible agregar un reciente pronunciamiento judicial².

Finalmente, el capítulo quinto sobre disposiciones generales –principalmente procedimiento de urgencia y silencio positivo y negativo– es abordado brevemente a partir de las principales consideraciones que emanan de cada una de estas normas. En este sentido, y como se puede concluir de los criterios jurisprudenciales sistematizados, el silencio negativo constituye hoy la regla general, dejando al silencio positivo para situaciones muy excepcionales. Esta conclusión ha sido expresamente manifestada por

la jurisprudencia judicial³, lo que resulta llamativo y alarmente desde que el proyecto de ley que dio lugar a la Ley N° 19.880 tenía justamente por propósito establecer plazos para las actuaciones administrativas y regular el silencio. Ciertamente no la no fatalidad de los plazos de la Administración es uno de los desafíos que revela la obra en comento.

En definitiva, no estamos en presencia de la primera obra que aborda de manera íntegra el contenido de la Ley N°19.880 pero se trata de una obra relevante desde que lo hace al cumplirse veinte años desde la dictación de la misma y por su tratamiento ordenado y acabado. A lo anterior, se deben sumar elogios por el esfuerzo que los autores realizan para presentar un listado de la doctrina vinculada a la Ley N°19.880 dictada en los últimos veinte años. En suma, se trata de una obra conmemorativa de los veinte años de un cuerpo normativo que marcó un antes y un después en materia de derecho administrativo. Ello hace que este trabajo sea lectura obligada para todos quienes se vinculan de una u otra manera con la Administración del Estado.

Carolina Helfmann Martini

*Profesora de Derecho Administrativo
y Municipal en la Pontificia Universidad
Católica de Chile*

¹ FLORES, Juan Carlos (354-388) y HELFMANN, Carolina (500-533), ambos en *Nulidad e Ineficacia: estudios públicos y privados*, Tiran lo blanch.

² SCS Rol N° 114.641-2022.

³ SCS Rol N° 8.857-2019.

