

DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502026000100155>

## Las actuaciones materiales de la administración. Una aproximación

*Tomás Izquierdo Serrano\**

### RESUMEN

*Este texto examina las actuaciones materiales de la administración pública como una categoría de actuación administrativa diferenciada del tradicional acto administrativo. Mientras el acto administrativo es una manifestación jurídica formal que aplica la ley mediante procedimientos normativos, las actuaciones materiales son intervenciones prácticas, inmediatas y contextuales, realizadas por agentes públicos sin requerir estructuras jurídicas formales. Estas actuaciones responden a razonamientos prácticos más que jurídicos, que responden a normas primarias o regulativas (permisiones, prohibiciones, obligaciones) y a reglas internas de dirección funcional. El texto analiza su carácter no estandarizado, su descentralización decisoria y su fundamentación en contextos organizacionales, destacando la necesidad de una adaptación del derecho administrativo para regularlas.*

Actuación administrativa; actuaciones materiales; acto administrativo

## *Administrative practical actions. An approach*

### ABSTRACT

*This paper examines administrative practical actions as a distinct category of administrative action, different from the traditional formal administrative decision. While the administrative act is a formal legal manifestation that applies the law through normative procedures, material actions are practical, immediate, and contextual interventions carried out by public agents without requiring formal legal structures. These actions are based more on practical than legal reasoning, and are governed by primary or regulative norms (permissions, prohibitions, obligations) as well as internal functional directives. The paper analyzes their non-standardized nature, decentralized decision-making, and foundation in organizational contexts, emphasizing the need for administrative law to adapt in order to regulate them.*

Administrative actions; administrative practical actions; administrative decision

---

\* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Magíster en Derecho Público, Universidad de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1902-2027>. Correo electrónico: [tpizquierdo@gmail.com](mailto:tpizquierdo@gmail.com).

Artículo recibido el 4.8.2025 y aceptado para su publicación en este número el 24.12.2025.

## I. INTRODUCCIÓN

Una de las inquietudes centrales en la dogmática del derecho administrativo ha sido la noción de “acción” o “actuación” administrativa: la forma cómo la administración concreta su voluntad en decisiones y acciones. Desde temprano, la administración ha sido identificada como un “hacer, un obrar”<sup>1</sup>, una “actividad”<sup>2</sup>, una entidad susceptible de configurar voluntades e intenciones y adoptar decisiones. Más allá de sus variadas configuraciones orgánicas y de sus modalidades de control, la administración interactúa con el mundo, “se encarna y expresa a través de sus acciones”<sup>3</sup>. Sus funciones, heterogéneas y complejas, le exigen actuar, hacer cambios en los estados de cosas del mundo<sup>4</sup>.

Las modalidades de acción de la administración han tendido a ser abordadas, bajo la concepción tradicional, por medio de la institución del acto administrativo<sup>5</sup>. El concepto de acto administrativo, definido desde sus orígenes por su “formalidad”<sup>6</sup> comprendió en la naciente dogmática jurídico-administrativa toda la acción de la administración. Operó como figura capaz de concentrar el fenómeno histórico-político del ejercicio de poder administrativo unilateral a través de acciones concretas<sup>7</sup>.

El acto administrativo consiguió imponer, en distintas latitudes, una cierta hegemonía explicativa. La consolidación del Estado de derecho parecía exigir que el poder administrativo se expresara formalmente<sup>8</sup>, y que se limitara a un rol de aplicación de la ley. La teoría del acto administrativo, con sus altos grados de sofisticación, consiguió plasmar estas exigencias contextuales<sup>9</sup>.

En la actualidad son obvios, en sus distintos contextos de instauración<sup>10</sup>, los límites de esta pretensión unificadora y formalizadora. La constatación de acciones administrativas no encuadrables en esta matriz, descubrimiento atizado por cambios políticos (como la emergencia del Estado social en el medio europeo) y el avance paralelo de la dogmática

<sup>1</sup> MERKL, 2014, p. 239.

<sup>2</sup> FORSTHOFF, 1958, p. 20.

<sup>3</sup> SCHMIDT-ASSMAN, 2003, p. 287.

<sup>4</sup> VON WRIGHT, 1970, p. 54.

<sup>5</sup> Así, MAYER, 1982, pp. 125 y ss.

<sup>6</sup> Lo que tiene sentido a la luz del surgimiento de la categoría al compás de las primeras leyes de procedimiento administrativo. Véase MEDINA ALCOZ, 2022, pp. 229 y ss.

<sup>7</sup> Entre otros, y con aplicación en Chile, véase MONTERO, 2019, p. 142.

<sup>8</sup> De ahí la catalogación del acto administrativo como un instrumento “propio del Estado de derecho”. VELASCO CABALLERO, 2020, p. 128.

<sup>9</sup> BOCANEGRA, 2012,

<sup>10</sup> La literatura referida en estos párrafos es primordialmente extranjera, lo que tiene una justificación precisa: pese a algunos atisbos anteriores (que se observan, dogmáticamente, en SILVA CIMMA, 1993, pp. 14 y ss.), la conceptualización del acto administrativo en Chile es tributaria de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, surgida en un contexto en que la predominancia absoluta de la figura había sido superada. Así, en términos generales, PIERRY, 2005 y GONZÁLEZ PÉREZ, 2003.

del derecho administrativo<sup>11</sup>, han permitido atenuar el alcance de la teoría del acto administrativo, derrotando progresivamente su hegemonía dogmática. Desarrollada en torno a un conjunto de características formales, la figura del acto administrativo ha “perdido parte de su capacidad ordenadora”<sup>12</sup>; en la actualidad, se muestra como “una institución más del Derecho Administrativo, no ‘la’ institución por excelencia, que tenga que resumir todas las peculiaridades de este Derecho”<sup>13</sup>.

En el plano dogmático –y al compás de las delimitaciones conceptuales provistas por textos legales– se observan dos tipos de tendencias relevantes para esta matización.

Una tendencia significativa ha consistido en cambiar el foco del análisis de la disciplina del derecho administrativo, al margen de los esquemas de la clásica doctrina de las formas. Ya sea mediante análisis funcionales, sectoriales o basados en principios o máximas generales, la dogmática del derecho administrativo ha encontrado sugerentes matrices alternativas para abordar desde otro plano el fenómeno de la actuación administrativa<sup>14</sup>. Esa tendencia se ha reflejado, por ejemplo, en análisis concentrados en matrices sustantivas asociadas a los fines, objetivos o tareas de la administración<sup>15</sup>, así como en otras series de “ideas ordenadoras”<sup>16</sup>.

Otra fórmula, menos empleada pero igualmente interesante, implica retornar a la premisa esencial teoría de las formas de actuación administrativa: cómo ha de actuar la administración; aunque desde una perspectiva más flexible, consciente de sus diversidades y limitaciones. Para esta tendencia, la idea de “acción” o “actuación” sigue siendo relevante, precisamente porque permite descubrir tipos de actuación paralelos al del acto administrativo, con sus propias singularidades. El acto administrativo constituiría, así, solo una posible forma de actuación, entre otras alternativas.

Esta perspectiva permite también abordar con cierta flexibilidad al conjunto diverso de actuaciones que se ubican al margen de las clásicas formas jurídico-administrativas. Pues bien, esas figuras han tendido a ser conceptualizadas por la doctrina comparada y

---

<sup>11</sup> Acerca de la evolución de la doctrina de las formas, véase Schmidt-Assman, 2021, pp. 139 y ss.

<sup>12</sup> VELASCO CABALLERO, 2020, p. 127.

<sup>13</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 2008, p. 551.

<sup>14</sup> Cuestión que ha dado pie a una cierta “transformación” del derecho administrativo. Entre otros, VELASCO CABALLERO, 2019.

<sup>15</sup> Lo que ha llevado a distinguir distintos tipos de “actividades” (policía, servicio público, fomento), que la doctrina nacional suele conceptualizar como “actividad material” (véase, entre otros, CORDERO QUINZACARA, 2023, pp. 795 y ss. y CORDERO VEGA, 2015, pp. 457 y ss). Pese a su denominación casi idéntica, este concepto de “actividad material” difiere del concepto de “actuación material” que utiliza la literatura española y que se propondrá en este texto, pues alude a una visión epistémica y pedagógica diversa, no enmarcada en la teoría de las formas.

<sup>16</sup> Véase VELASCO CABALLERO, 2021, pp. 67 y ss.

nacional de forma conjunta<sup>17</sup> como actuaciones (o actividades) materiales<sup>18</sup>, técnicas<sup>19</sup>, directas<sup>20</sup>, sustanciales<sup>21</sup> o derechamente “hechos materiales”<sup>22</sup>.

¿Tiene sentido agruparlas? ¿Cómo depurar su conceptualización? ¿De qué forma se hace cargo el derecho de ellas? En este texto se propondrá un estudio preliminar de sus características esenciales, tanto en términos conceptuales como propiamente regulativos<sup>23</sup>.

## II. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LAS ACTUACIONES MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN

¿Cómo depurar un concepto de “actuación material”? Manuales y textos especializados<sup>24</sup> suelen abordar el concepto como uno meramente negativo o residual<sup>25</sup>, ubicado al margen de las formas jurídicamente relevantes<sup>26</sup>. Las actuaciones materiales serían aquellas que no serían asibles por el marco jurídico-administrativo formal.

Esta tendencia, que se podría interpretar como desdén, esconde un indicio conceptual importante: el concepto de actuación material posee un significado primordialmente residual. Las actuaciones materiales son, por definición, distintas al fenómeno de las formas jurídico-administrativas<sup>27</sup>: serían aquello que las formas no consiguen asir.

Sin embargo, esta visión residual no deja ver una premisa relevante. Aunque fundamentalmente distintas, las actuaciones materiales de la administración poseen en su propia conceptualización notables similitudes con los actos administrativos, que obligan —aunque sea por contraste— a tratarlas en conjunto. Las actuaciones materiales comparten con el acto administrativo no solo su adscripción a la administración y a funciones administrativas (característica supuesta en el propio adjetivo “administrativo”, sino su

<sup>17</sup> “[T]odos los conceptos manejados se pueden integrar en el concepto clásico de *“Realakt”*, el cual ha sufrido una gran expansión para llegar a significar toda medida administrativa que no sea un acto, contrato o norma y que, por tanto, no goce de efectos jurídicos”. AGUDO, 2012, nota 34.

<sup>18</sup> En general, AGUDO, 2012, STOBER y GONZÁLEZ-VARAS, 1995.

<sup>19</sup> Así, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 2008, pp. 825 y ss., y STOBER y GONZÁLEZ-VARAS, 1995.

<sup>20</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2021.

<sup>21</sup> CAMACHO, 2010, pp. 81 y ss.

<sup>22</sup> SILVA CIMMA, 1993, pp. 14 y ss.

<sup>23</sup> Sin perjuicio de algunas referencias a la doctrina nacional, la literatura que se citará a continuación es primordialmente extranjera, en vista de dos decisiones metodológicas. Primero, evitar la ambigüedad, presente en cierta literatura nacional, que suele entender el concepto de “actividad material” como perspectiva de análisis funcional o teleológica de la administración. Segundo, en vista del objetivo teórico-conceptual del texto, aspecto desarrollado con mayor exhaustividad por la doctrina extranjera. Asimismo, se omite, por motivos de alcance, un análisis jurisprudencial de la materia.

<sup>24</sup> Se excluye a aquellos que abordan al concepto como perspectiva de análisis funcional de la administración.

<sup>25</sup> En tanto “actividades propiamente materiales que atañen a la Administración”. SILVA CIMMA, 1993, p. 14.

<sup>26</sup> VELASCO CABALLERO, 2021, p. 74.

<sup>27</sup> En términos de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 2008, p. 825: “que no implican ninguna modificación de situaciones jurídicas o la producción de efectos jurídicos específicos ligados a su sola emanación”.

carácter de “actuación” concreta<sup>28</sup>. En contraste con acciones asociadas a la regulación de acciones futuras o la planificación de proyectos, las actuaciones materiales son, como los actos administrativos, acciones concretas destinadas a provocar cambios en el mundo. Son el fruto, en este sentido, de razonamientos prácticos y no de razonamientos abstractos<sup>29</sup>: responden a estímulos materiales inmediatos que incitan la realización de una acción.

No obstante, asumidas como productos de razonamientos prácticos, su sentido conceptual bien puede ser abordado en términos residuales. Dentro del marco de las actuaciones concretas atribuibles a la administración, las actuaciones materiales pueden entenderse en contraste con los actos administrativos. Las actuaciones materiales no son fenómenos indefinidos, sino actuaciones concretas, fácticamente observables y atribuibles a la administración, aunque no conceptualizables como actos administrativos.

Esta definición residual asume, por supuesto, un concepto sustantivo de acto administrativo dotado de algún grado de precisión. En los siguientes párrafos se propondrá un concepto de actuación material como contraste a un concepto sustantivo de acto administrativo (1), para luego dar cuenta del razonamiento práctico que conduce a la realización de actuaciones materiales (2).

### 1. *Acto administrativo y actuación material*

El concepto de acto administrativo ha sido debatido intensamente en la literatura especializada. Sin perjuicio del rol de los conceptos legales<sup>30</sup>, en la dogmática se han sucedido explicaciones meramente formales con otras sustantivas<sup>31</sup>, que enfatizan sus particulares efectos<sup>32</sup>, su carácter voluntario<sup>33</sup> o su vinculación al concepto de negocio jurídico<sup>34</sup>.

En este texto se utilizará un concepto sustantivo, defendido detalladamente en otro texto<sup>35</sup>, y cuyas características fundamentales se describirán brevemente: el acto administrativo es el acto jurídico aplicativo de la administración.

De esta definición se extraen tres principales afirmaciones.

En primer lugar, al sostener que el acto administrativo es un acto jurídico se quiere especificar el sentido formal que caracteriza a estos actos. Los actos administrativos son

---

<sup>28</sup> En contraste con las normas generales reglamentarias o legales, aplicables de forma general a distintos supuestos de hecho.

<sup>29</sup> Entiendo esta distinción en el sentido de ATRIA, 2025: un razonamiento que hace referencia a casos genéricos y no a casos particulares.

<sup>30</sup> En Chile, el concepto delineado por el artículo 3 de la Ley N° 19.880 asume una relevancia fundamental de cara a su conceptualización. Véase VALDIVIA, 2018, pp. 190 y ss.

<sup>31</sup> En general, BOCANEGRA, 2012.

<sup>32</sup> Ya sea en virtud de su carácter individualizado (GORDILLO, 2014, pp. 199 y ss), su aplicabilidad a casos concretos (SANTAMARÍA PASTOR, 2004, p. 334 y FORSTHOFF, 1958, p. 284) o su duración efímera (VALDIVIA, 2018, p. 199).

<sup>33</sup> ZANOBINI, 1954, p. 329.

<sup>34</sup> ROMANO, 1923, p. 59.

<sup>35</sup> “El concepto de acto administrativo”, en prensa.

acciones formales, esto es, formalmente constituidas<sup>36</sup>, expresión del ejercicio de un poder o competencia jurídico-normativa<sup>37</sup>. Por tanto, su existencia y validez<sup>38</sup> dependen del cumplimiento de un conjunto específico de normas, las que atribuyen competencias y establecen sus elementos constitutivos<sup>39</sup>. Los actos administrativos están, así, normativamente conformados: son el producto de la satisfacción de elementos jurídicos<sup>40</sup>.

Esta configuración normativa remite a un tipo específico de norma jurídica, de las que cabría asumir que fluyen los actos administrativos: normas secundarias, constitutivas o de competencia<sup>41</sup>. Los actos administrativos son producto de la satisfacción de definiciones jurídicas previas, de modelos decisionales estandarizados, que los constituyen internamente<sup>42</sup>. Son, en sentido estricto, producto de la realización de una potestad pública<sup>43</sup>.

Entre otras consecuencias, esta juridicidad constitutiva les otorga independencia operativa: son formas opacas a la voluntad o a los eventos prácticos que les dan origen. Una vez configurados, los actos administrativos operan por sí mismos, producen sus efectos de forma estandarizada, sin necesidad de apelar a los hechos que contribuyeron a su creación.

En segundo lugar, los actos administrativos son actos jurídicos aplicativos. Esta expresión conecta con una de las características esenciales de la institución del acto administrativo, con firmes anclajes en la historia y la literatura: el acto administrativo ejecuta o aplica la ley<sup>44</sup>. La función de los actos administrativos es, así, dar aplicación a normas generales en el marco del acaecimiento de hechos concretos<sup>45</sup>.

Este ejercicio aplicativo —como sucede, prototípicamente, en el contexto jurisdiccional— puede ser graficado mediante operaciones lógicas, como es el caso (con sus respectivas

---

<sup>36</sup> Así, en general, MERKL, 2014, pp. 239 y ss.

<sup>37</sup> En los términos, muy estudiados, de los conceptos jurídicos fundamentales de Hohfeld: configura situaciones jurídicas secundarias (competencia, sujeción, incompetencia, inmunidad) y no (solo) primarias (derecho, deber, privilegio, no-derecho). Véase HOHFELD, 1991 y el análisis correlativo de GUASTINI, 2016, pp. 84-87 y ARRIAGADA, 2018.

<sup>38</sup> En un sentido que se asemeja a lo postulado en ATRIA, 2023, pp. 31 y ss., quien aborda a este tipo de expresiones como “hechos internamente institucionales”.

<sup>39</sup> Que son las “normas secundarias” en sentido Hartiano. HART, 1990, p. 34. Sin entrar a debatir las finas tensiones filosóficas entre todos estos autores, el concepto es también extensible a la idea de “normas de competencia”, que analiza FERRER, 1997.

<sup>40</sup> Como se deriva, implícitamente, de la comprensión general del acto administrativo como compuesto por una serie de “elementos”. Así, por ejemplo, VALDIVIA, 2018, pp. 216 y ss.

<sup>41</sup> Que no son conceptos idénticos, pero sí similares en sus aspectos fundamentales, los que resultan igualmente aplicables al supuesto bajo análisis.

<sup>42</sup> ATRIA, 2023, p. 32.

<sup>43</sup> En el sentido técnico desarrollado en HOHFELD, 1991, pp. 39 y ss.

<sup>44</sup> Da al “súbdito en un caso concreto lo que ha de ser derecho para este”. MAYER, 1982, p. 126.

<sup>45</sup> Por supuesto, el derecho administrativo ejecuta esta práctica con importantes particularidades, que lo diferencian notablemente de la aplicación judicial. La discrecionalidad administrativa es su peculiaridad más relevante: la aplicación depende de la conformación de normas específicas creadas en sede aplicativa (en general, BACIGALUPO, 1997). En todo caso, ambos instrumentos comparten esta lógica aplicativa.

prevenciones<sup>46</sup>) del silogismo jurídico. Al actuar por medio de actos administrativos, la administración debe invocar un supuesto de hecho normativo<sup>47</sup> (consistentemente interpretado y eventualmente complementado por criterios discrecionales<sup>48</sup>), constatar y describir hechos que den cuenta del acaecimiento real de ese supuesto<sup>49</sup>, para, como conclusión, establecer una consecuencia jurídica.

Esta aplicación se encauza, como es sabido, mediante un procedimiento administrativo, conjunto de pasos y ritos a través de los que se canalizan estas exigencias. El acto administrativo emana de una serie de pasos procedimentales, cuyo objeto es coherente con la interpretación de normas y la apreciación de los hechos e información relevante para su aplicación<sup>50</sup>.

En tercer lugar, los actos administrativos son generalmente atribuibles directamente a un órgano administrativo<sup>51</sup>, esto es, a una persona jurídica de derecho público<sup>52</sup>. Los actos administrativos no son emitidos o accionados por un funcionario o conjunto de funcionarios específicos, sino por el órgano en sí, representado por su autoridad jerárquica. La configuración jurídica del acto administrativo le garantiza cierta “opacidad” respecto de las dinámicas humanas que (en términos sociales) lo producen<sup>53</sup>: para el observador jurídico, quien dicta un acto es el propio órgano administrativo, y no el conjunto de funcionarios que participan en su creación.

Pues bien, estas características permiten delimitar el concepto de acto administrativo, de una forma que hace emerger con claridad sus limitaciones prácticas.

La figura del acto administrativo no logra abarcar completamente el amplio espectro de acciones o actuaciones cotidianas que realiza la administración pública. Acciones como la consulta de un médico público, las cátedras de un profesor universitario, la represión de una manifestación pública o la inspección visual de una fábrica no son actos aplicativos de normas, ni pueden depender de la comprobación de determinados “elementos” jurídicos previamente estandarizados. Como explica Schulze-Fielitz: “la actuación [material] se presenta como una normalidad empírica tan inevitable como omnipresente, pues no es posible captar plenamente en reglas jurídicas la infinita diversidad de posibilidades de acción”<sup>54</sup>.

El concepto de actuación material emerge, así, para hacer frente al vacío material que subsiste tras la conceptualización de actuaciones de la administración como actos administrativos. Se trata así, de las acciones o actuaciones de la administración

<sup>46</sup> Una defensa matizada en MACCORMICK, 2007.

<sup>47</sup> MACCORMICK, 1981, p. 74.

<sup>48</sup> BACIGALUPO, 1997.

<sup>49</sup> Véase, entre otros, BARRERO, 2001.

<sup>50</sup> Elemento esencial del procedimiento administrativo para SCHMIDT-ASSMAN (2003, p. 358).

<sup>51</sup> Esta afirmación debe ser matizada a la luz de diversos actos administrativos radicados en particulares (véase CABALLERO, 2021, pp. 33-35).

<sup>52</sup> VALDIVIA, 2018, pp. 78 y ss.

<sup>53</sup> IZQUIERDO, 2024, pp. 32 y ss.

<sup>54</sup> SCHULZE-FIELITZ, 2003, p. 93.

(o, para estos efectos, de sus funcionarios en ejercicio de sus funciones<sup>55</sup>) que no quepa subsumir bajo el concepto jurídico-formal del acto administrativo. La noción opera como un “concepto escoba” que describe acciones o actuaciones administrativas distintas del acto administrativo<sup>56</sup>.

De esta forma, los límites conceptuales del acto administrativo permiten delinear, por contraste, algunas características elementales de las actuaciones materiales.

Primero, las actuaciones materiales no se expresan mediante actos jurídicos.

En contraste con los actos administrativos, las actuaciones materiales no se conforman por normas secundarias, de competencia o constitutivas. Las actuaciones materiales no concurren a la conformación de figuras jurídico-formales estandarizadas, de operación opaca y dependientes de la satisfacción de requisitos normativos.

En contraste, estas actuaciones se realizan en el derecho como meras acciones o hechos jurídicos<sup>57</sup>, que actúan en el mundo jurídico sin la intermediación de formas<sup>58</sup>. Las actuaciones materiales no están “compuestas por piezas jurídicas”, y tampoco pueden juzgarse a partir de su validez o invalidez: existen, se expresan en la vida real, sin el auxilio formal que facilita la figura del acto jurídico. Deben concebirse únicamente en su dimensión de acciones humanas, sin una intermediación constitutiva del derecho<sup>59</sup>.

Segundo, las actuaciones materiales no se pueden estimar aplicativas de la ley en un sentido jurídico-formal.

Ciertamente –y como se verá en detalle luego– las actuaciones materiales tienden a estar reguladas por el derecho, en diversas dimensiones. También es posible que algunas actuaciones materiales se realicen en el marco de normas o decisiones previas, o que se legitimen socialmente como medios de preponderancia del derecho<sup>60</sup>.

Sin embargo, no sería realista considerar a cualquiera de estas acciones como fenómenos de aplicación jurídica. Mientras el acto administrativo surge de un razonamiento peculiar, articulado mediante fórmulas subsuntivas como el silogismo jurídico<sup>61</sup>, las actuaciones materiales se generan a partir de un razonamiento práctico extrajurídico, más flexible y regido por condicionantes distintas. El régimen de las actuaciones materiales

---

<sup>55</sup> Cuestión que remite al interesante debate acerca de la atribución de actuaciones individuales a la organización administrativa. Véase VALDIVIA, 2004.

<sup>56</sup> SCHULZE-FIELITZ, 2003, p. 91.

<sup>57</sup> ATRIA, 2023, p. 34.

<sup>58</sup> Por “intermediación de formas jurídicas” entenderemos lo que Raz concibe como ejercicio de un poder jurídico: “Una acción es el ejercicio de un poder jurídico solamente si una de las razones del derecho para reconocer que ella efectúa un cambio jurídico es que ella sea de un tipo tal que sea razonable esperar que acciones de ese tipo, si son reconocidas como teniendo ciertas consecuencias jurídicas, serán ejecutadas de manera estandarizada solo si la persona en cuestión quiere asegurar esas consecuencias jurídicas”. RAZ, 1998, p. 81.

<sup>59</sup> Lo que no implica, como se verá luego, que el derecho no las regule: solamente implica que no las estandariza constitutivamente.

<sup>60</sup> Es el caso de las policías en el control del orden público.

<sup>61</sup> Que es una especie muy peculiar de razonamiento práctico. De hecho, en términos aristotélicos, su estructura recuerda más a un *silogismo teórico* que a un *silogismo práctico*.

no exige de quien acciona una interpretación autoritativa de conceptos legales, una prueba justificada de los hechos relevantes, ni tampoco la declaración lingüística de estarse imponiendo una consecuencia jurídica<sup>62</sup>. Tampoco se requiere una motivación previa precisa, ni la realización sistemática de pasos procedimentales.

Tercero, las actuaciones materiales se fundan en una inherente descentralización decisoria.

En contraste con los actos administrativos, dependientes de operaciones procedimentales y deliberativas de orden institucional, las actuaciones materiales se deben, irremediablemente, al comportamiento de agentes o grupos de agentes concretos. Las actuaciones materiales difícilmente pueden “residenciar en un único órgano la adopción de las decisiones”<sup>63</sup>. Se trata de actuaciones “imputable[s] directamente a la persona que la[s] realiza”<sup>64</sup>, sin necesidad de atribución competencial a un órgano administrativo –sin perjuicio, por supuesto, de su imputación indirecta al ejercicio de una función pública–.

En resumen, el concepto de acto administrativo refiere a diversas acciones administrativas concretas, constituidas por el derecho, que deben su validez y existencia a la concurrencia de elementos o normas jurídicas, de orden tanto procedimental como sustantivo. El acto administrativo surge de la concurrencia de estos elementos jurídicos, erigiéndose en el mundo del derecho de forma autónoma u opaca a sus prácticas de creación.

Las actuaciones materiales, su antítesis en el marco de las actuaciones administrativas concretas, se caracterizan precisamente por lo contrario: mientras el acto administrativo se constituye necesariamente por medio del cumplimiento de elementos normativos estandarizados, las actuaciones materiales dependen predominantemente de elementos fácticos o prácticos. El derecho es incapaz de definir las y caracterizarlas desde su constitución: solo puede concebirlas y dirigirlas asumiéndolas como hechos externos, reales, surgidos en el mundo sin la mediación de una estructura formal erigida por el derecho.

Todas las particularidades de las actuaciones administrativas materiales, dentro de su enorme diversidad, se fundan en esa premisa –o, si se quiere, ausencia– inicial: la imposibilidad de que el derecho consiga asirlas desde su nacimiento o constitución.

Esta ausencia, en cualquier caso, no se puede interpretar como una deficiencia. Salvo que se conciba la administración desde una perspectiva radicalmente formalista<sup>65</sup>, es evidente que la realización de algunas funciones administrativas requiere de un marco de acción distinto al que provee el acto y el procedimiento administrativo. La administración debe lidiar con múltiples situaciones que exigen decisiones veloces, contextualizadas y contingentes, así como con interacciones dinámicas “a nivel de calle”<sup>66</sup>,

---

<sup>62</sup> A juicio de Schulze-Fielitz, una “función solo débilmente determinada por la ley”. SCHULZE-FIELITZ, 2003, p. 96.

<sup>63</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2021, p. 39.

<sup>64</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 2008, p. 826.

<sup>65</sup> Postura que se observa en críticas que refieren críticamente la idea de “informalidad”. SCHULZE-FIELITZ, 2003, pp. 92 y ss.

<sup>66</sup> Analizados en LIPSKY, 2010.

con los ciudadanos. El marco del acto administrativo, que exige pasos procedimentales, deliberación normativa y prueba fáctica, es metodológicamente inútil para recubrir todas estas dinámicas. La “actuación material” aparece, así, como un fenómeno inherente a la evolución de las funciones del Estado<sup>67</sup>.

## 2. *El razonamiento práctico administrativo*

Su caracterización en negativo da algunas pistas relevantes respecto del concepto de actuación material, pero no resulta suficiente. Una comprensión acabada de estas actuaciones exige delinear parte de sus rasgos positivos: ¿qué las caracteriza?, ¿cómo se regulan? Estas preguntas no se pueden responder, pues, solo jurídicamente, al tratarse de instrumentos no constituidos mediante técnicas jurídico-formales.

Esta dificultad necesita ser compensada. Para estos efectos, en esta sección se acudirá brevemente a un marco conceptual basal, que ya ha sido sugerido: las actuaciones materiales dependen de razonamientos prácticos, es decir, de procesos mentales encaminados a la realización de acciones voluntarias<sup>68</sup>. Atendidas las dificultades del derecho para asir esos razonamientos, es inevitable una breve referencia a la filosofía del razonamiento práctico, así como a las peculiaridades de su aplicación a contextos de organización administrativa.

El razonamiento práctico es una rama extensa y compleja de la filosofía. Su análisis se remonta a Aristóteles, quien, al explicar el movimiento voluntario, distinguió un razonamiento cuyo resultado era necesariamente una acción<sup>69</sup>. En contraste con el razonamiento teórico, conducente a la comprobación de verdades lógicas<sup>70</sup>, el razonamiento práctico tiene como resultado la formación de una intención que conlleva una acción<sup>71</sup>.

Este proceso racional ha tendido a ser concebido como instrumental<sup>72</sup>. El razonamiento práctico tiene por objetivo definir los medios adecuados para el cumplimiento de un fin, que se conseguiría a partir de una acción. Se trata de determinar los “medios particulares para la obtención de fines particulares en situaciones de acción particulares”<sup>73</sup>. No hay aquí una pretensión teórica, sino instrumental o práctica: los medios que sirven para obtener un fin a través de la acción<sup>74</sup>.

---

<sup>67</sup> Según VELASCO CABALLERO, 2020, p. 128: “lo característico del Estado social es el cuidado o la asistencia: la actuación material de la administración”.

<sup>68</sup> JAY y KIESEWETTER, 2024.

<sup>69</sup> VIGO, 2010.

<sup>70</sup> HARMAN, 2004.

<sup>71</sup> De la vinculación entre intención y acción en el derecho penal, véase KINDHÄUSER, 2012.

<sup>72</sup> La prevalencia de lo instrumental ha sido sujeta a importantes críticas (RAZ, 2005 y SYLVAN, 2021).

<sup>73</sup> VIGO, 2010, p. 12.

<sup>74</sup> VIGO, 2010, p. 13.

La filosofía ha tendido a especificar este razonamiento práctico a partir de la conjunción funcional de dos premisas: los deseos y las creencias<sup>75</sup>. La formación de una intención, encaminada a una acción, emanaría de la articulación entre un deseo que impulsa ese movimiento y una “creencia constatativa”<sup>76</sup> referida a los medios disponibles en un contexto específico para satisfacer ese deseo. El razonamiento práctico sería la cadena racional en que un deseo se consigue materializar a través de los medios percibidos por quien acciona.

Esta postura ha recibido gran cantidad de especificaciones, muchas muy interesantes, que explican y matizan sus distintos factores<sup>77</sup>.

También se observan posturas críticas. Searle, por ejemplo, ha delineado un modelo alternativo, más compatible con la emergencia de razones independientes a los deseos (*desire-independent reasons*) y con la propia libertad humana (previa constatación de *gaps* que deben ser colmados por la racionalidad)<sup>78</sup>. Según Searle, la acción humana se fundaría en un heterogéneo conjunto de motivadores<sup>79</sup>, que pueden ser creencias o deseos, pero también promesas, necesidades, obligaciones u otros factores. Las razones susceptibles de motivar y justificar una acción se emplazan en un mapa complejo e irreductiblemente dependiente de decisiones humanas libres.

El análisis del razonamiento práctico se ha nutrido, asimismo, de los interesantes avances de la psicología del comportamiento, que ha destacado el papel de la intuición y el pensamiento rápido en la motivación de la acción<sup>80</sup>. La acción humana (incluso administrativa<sup>81</sup>) parece requerir cierta sensibilidad hacia factores que escapan al marco clásico de la deliberación racional.

En cualquier caso, es pacífico en la literatura que el análisis del razonamiento práctico debe ser sensible al contexto en que se emplaza. Creencias, deseos, obligaciones o compromisos son tipos de motivadores que solo se comprenden a la luz de un contexto concreto<sup>82</sup>. A pesar de su atribución individual, a la acción le precede siempre un contexto social.

Bajo este marco general, el análisis del razonamiento práctico de los agentes administrativos debe tomar en cuenta una característica fundamental de la institucionalidad administrativa (y, en general, de cualquier institucionalidad): su carácter organizativo. Los funcionarios administrativos están adscritos a una organización, cuyas dinámicas condicionan sus acciones y decisiones.

---

<sup>75</sup> De forma notable, ANSCOMBE, 2000 y GOLDMAN, 1970. Estas tendencias han sido unificadas bajo la denominación *desire-belief theory* (BRATMAN, 1999, pp. 26 y ss).

<sup>76</sup> VIGO, 2010, p. 13.

<sup>77</sup> Un matiz importante lo aporta Bratman, quien sostiene un modelo basado en “planes” o programas de decisión. BRATMAN, 1999, pp. 80 y ss.

<sup>78</sup> SEARLE, 2003.

<sup>79</sup> SEARLE, 2003, pp. 118 y ss.

<sup>80</sup> KAHNEMAN, 2012 y KAHNEMAN y TVERSKY, 2000.

<sup>81</sup> Así, VELASCO CABALLERO, 2023.

<sup>82</sup> Un cierto “perspectivismo”, que supera el “objetivismo”. Véase KIESEWETTER, 2011.

Las organizaciones se definen como entidades comunicativas<sup>83</sup>, que delimitan y procesan ámbitos de decisión. En las organizaciones se fijan objetivos, rigen códigos, se establecen roles y reglas, se determinan planes, se desarrollan rutinas y se entrenan habilidades<sup>84</sup>. Todos estos factores inciden en las motivaciones de sus agentes. La organización otorga una base colectiva, de orden interpretativo<sup>85</sup>, en cuyo marco las acciones individuales adquieren sentido.

Los objetivos, códigos, roles, reglas, planes, rutinas y habilidades de la organización administrativa poseen, por supuesto, sus propias peculiaridades. Más allá de las premisas propiamente jurídico-administrativas, es interesante anotar la contribución de la teoría de la organización burocrática, que ha mostrado algunas características fundamentales del comportamiento de los agentes administrativo-burocráticos<sup>86</sup>. Estos estudios demuestran que en el ámbito administrativo no solo inciden reglas, sino también rutinas, tendencias, sesgos<sup>87</sup>, niveles de compromiso<sup>88</sup> y grados de automaticidad o reflexividad<sup>89</sup>. A su vez, la organización administrativa tiene algunas características propias, como la centralidad de las instrucciones jerárquicas<sup>90</sup>, la presión constante del presupuesto público y la primacía del interés general (junto con otras aspiraciones valorativas)<sup>91</sup>. La pretendida racionalidad de este comportamiento debe ajustarse a estas dinámicas<sup>92</sup>.

Este paradigma práctico permite analizar particularidades de las actuaciones materiales de la administración. Su carácter inmediato y contextualizado limita la estandarización jurídica, pero abre puertas diversas que pueden permitir perfilar tanto su autonomía conceptual como su heterogeneidad interna. Las actuaciones materiales de la administración constituyen tipos de razonamientos, internamente diversos, pero enmarcados en un tipo de organización (la administrativa) con reglas, fines y rutinas particulares. La constatación de esta peculiaridad puede ser fructífera de cara tanto a su constatación epistémica como a su regulación jurídica.

En los siguientes capítulos se intentará una breve introducción a estos dos objetivos. Primero, se realizará un ejercicio clasificatorio, con el objeto de identificar patrones y dimensiones recurrentes, eventualmente pertinentes para su estudio y regulación. Segundo, se esbozarán claves de lo que puede constituir el “derecho administrativo de las actuaciones materiales”: la forma en que el derecho se hace cargo de ellas.

<sup>83</sup> LUHMANN, 2012.

<sup>84</sup> FELDMAN y PENTLAND, 2003, y GIOIA y POOLE, 1984.

<sup>85</sup> DAFT y WEICK, 1984.

<sup>86</sup> Fundamentalmente: DOWNS, 1967, SIMON, 1997 y NOORGARD, 2018.

<sup>87</sup> DOWNS, 1967, pp. 75 y ss.

<sup>88</sup> PETERS y PIERRE, 2017 y PERRY y WISE, 1990.

<sup>89</sup> NORGAARD, 2018.

<sup>90</sup> DOWNS, 1967, p. 50.

<sup>91</sup> SIMON, 1997, p. 79.

<sup>92</sup> Simon propone un modelo de racionalidad “limitada”. SIMON, 1997, pp. 76 y ss.

### III. CLASIFICACIONES GENERALES DE LAS ACTUACIONES MATERIALES DE LA ADMINISTRACIÓN

A la luz de su enorme diversidad interna, puede ser productivo proponer una clasificación preliminar de las actividades materiales realizadas por la administración.

Este ejercicio ya ha sido intentado<sup>93</sup>; con todo, estos planteamientos, aunque interesantes, se revelan algo incompletos<sup>94</sup>. Un intento reciente e ilustrativo se puede observar en la monografía de García-Andrade, que propone varias clasificaciones<sup>95</sup> y una ambiciosa tipología<sup>96</sup> de las actuaciones materiales.

En este texto se renunciará a proponer una clasificación temática o sectorial. La determinación de tipos de actividades materiales puede ser muy fructífera<sup>97</sup>, pero implica un análisis sectorial que excede el objeto de este texto. El objetivo será más acotado: se delinearán tres series de clasificaciones generales de las actuaciones materiales, inspiradas en factores tanto legales como organizativos, que pueden ser determinantes para delimitar algunas de sus consecuencias jurídicas<sup>98</sup>.

#### 1. *Actuaciones declarativas y materiales en sentido estricto*

En primer lugar, y en la línea de lo sostenido por García-Andrade<sup>99</sup>, puede distinguirse entre actuaciones materiales declarativas y actuaciones materiales en sentido estricto. La clasificación tiene un sentido lingüístico: hay actuaciones materiales que se realizan por medio de su enunciación lingüística, mientras otras requieren de una acción física o estrictamente material. Así, mientras los efectos jurídicos de las actuaciones declarativas surgen por la sola “formulación de una declaración por la Administración”, las actuaciones estrictamente materiales inciden “con relevancia jurídica sobre la realidad física”<sup>100</sup>.

Son actuaciones materiales declarativas, por ejemplo, la anotación o registro de una situación por parte de un policía o la formulación de un diagnóstico realizado por un médico. Son actuaciones materiales en sentido estricto la aprehensión física de un delincuente o la intervención quirúrgica de un paciente hospitalario.

---

<sup>93</sup> Por ejemplo, la tipología aportada por GONZÁLEZ-VARAS y STOBER, 1993, pp. 249-251.

<sup>94</sup> VELASCO CABALLERO, 1998, p. 72.

<sup>95</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2021, p. 128.

<sup>96</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2021, pp. 151 y ss.

<sup>97</sup> Esa metodología ha resultado ser productiva. Por ejemplo, acerca de la inspección, MARTÍN, 2025 y LEAL, 2015. Respecto de las actividades de “concertación”, véase AGUDO, 2013. En relación con actividades de prestación de servicios públicos, véase RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2007.

<sup>98</sup> La metodología utilizada para esta clasificación es inductiva: se toman ejemplos paradigmáticos de actuaciones administrativas no formalizadas y, a partir de ellos, se construyen clases tipo.

<sup>99</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2024, p. 516.

<sup>100</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2021, p. 129.

En un plano intermedio quedan actuaciones que podríamos denominar “performativas”, que son actos de orden lingüístico (y, por tanto, *a priori* declarativos) en que la acción se realiza por la sola formulación de palabras<sup>101</sup>, como la orden de un policía para que un delincuente frene su huida. Su acople a una u otra categoría queda en un plano intermedio: si lo relevante es su significado declarativo (lo que se dijo), entonces puede ser analizada como parte de la categoría declarativa; si, por el contrario, lo relevante es su repercusión material (su sentido “ilocutivo”<sup>102</sup>) entonces puede ser estudiado a propósito de las actuaciones materiales estrictas.

Las repercusiones de esta distinción son sutiles pero existentes. La formulación lingüística (oral o escrita) de declaraciones implica, según la teoría de los actos de habla<sup>103</sup>, un compromiso específico del agente respecto del significado de su declaración<sup>104</sup>. En el caso de las actuaciones materiales en sentido estricto, en contraste, el significado puede ser interpretable o poco claro, y el compromiso con tal significado es menos evidente.

## 2. Actuaciones de *input* y de *output*

En segundo lugar, es posible distinguir entre actuaciones materiales de *input* y actuaciones materiales de *output*. La diferencia nuevamente se conecta con una distinción formulada por García-Andrade, que diferencia actuaciones *ad intra* y *ad extra*<sup>105</sup>.

La distinción posee, en cualquier caso, una influencia evidente de la teoría de la organización. Toda organización configura un espacio de procesamiento entre *inputs* y *outputs*<sup>106</sup>. La organización recopila información<sup>107</sup>, la procesa e interpreta de acuerdo con sus cánones<sup>108</sup> (en términos de LUHMANN: “absorbe la incertidumbre”<sup>109</sup>); luego, bajo esos paradigmas, interactúa con el mundo externo<sup>110</sup>. Con la organización administrativa sucede lo mismo: posee medios para hacerse de datos, construir sus propios códigos lingüísticos y enfrentar la incertidumbre externa (*input*); y, al mismo tiempo, con medios para producir efectos en el mundo exterior (*output*).

Las actividades de inspección o fiscalización, el diagnóstico de una enfermedad médica, la recopilación estadística o el patrullaje policial de una zona peligrosa son todas actuaciones materiales de *input*: permiten que la organización administrativa consiga

<sup>101</sup> AUSTIN, 1962, p. 7.

<sup>102</sup> El “por qué” se usa una oración. AUSTIN, 1962, pp. 98 y ss.

<sup>103</sup> En general, SEARLE, 1990.

<sup>104</sup> En el caso de las aserciones, de su contenido veritativo. BRANDOM, 1983.

<sup>105</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2021, p. 129 y GARCÍA-ANDRADE, 2024, p. 516. La distinción del autor se basa en si se producen o no “interactuaciones con los ciudadanos”. Este texto empleará una versión distinta: tipos de interacción con el *mundo exterior* (involucre o no directamente a los ciudadanos).

<sup>106</sup> CORREA y CRAFT, 1999.

<sup>107</sup> Véanse TELL, 2004, NONAKA, 1994 y TSOUKAS y VLADIMIROU, 2001.

<sup>108</sup> DAFT y WEICK, 1984.

<sup>109</sup> LUHMANN, 2012, pp. 149 y ss.

<sup>110</sup> La visión de Luhmann supera esta distinción, pero admite que “[l]as modelaciones de Input / Output pueden ser teóricamente adecuadas para explicar algo”. LUHMANN, 2012, p. 208.

información acerca del mundo exterior. Una detención policial o una intervención médica son actuaciones materiales de *output*, en cuanto se basan en la producción de cambios en el mundo exterior.

Por supuesto, varias actuaciones se ubican en un plano intermedio, en que *input* y *output* son difíciles de diferenciar. Por lo general, al ejecutar acciones externas se capta información; recíprocamente, recopilar información suele implicar influir en la realidad. Lo interesante para estos efectos es cuál es el objetivo que sobresale, desde un punto de vista organizativo.

La distinción es importante de cara al tipo de razonamiento que predomina en cada categoría. Aunque técnicamente ambos tipos de actuaciones son prácticas (pues realizan acciones<sup>111</sup>), su articulación racional es diferente. Las actividades de *input* tienen por objeto captar y procesar información, es decir, aproximarse a la realidad; de ahí que predomine en ellas un razonamiento de orden epistemológico o “teórico”, orientado al descubrimiento de la verdad. En las actividades de *output*, en cambio, predomina un razonamiento estrictamente práctico, cuya orientación es la realización de impactos materiales tendientes a la producción de un fin.

### 3. *Actuaciones inmediatas y deliberadas*

En tercer lugar, es pertinente distinguir entre actuaciones materiales inmediatas y actuaciones materiales deliberadas. Esta es una distinción fundamental en el marco del razonamiento práctico, confirmada por la psicología conductual. Las acciones humanas pueden estar amparadas en una deliberación racional y relativamente detenida (lo que Kahneman llama “sistema 2”<sup>112</sup>), pero también pueden emanar de un pensamiento rápido (“sistema 1”), que no alcanza a sopesar las razones favorables o desfavorables de cara a su ejecución.

Las actuaciones materiales de la administración se apoyan en estos dos tipos de razonamientos, en diversos rangos e intensidades<sup>113</sup>. Varias actuaciones materiales exigen o permiten una deliberación detenida, en la que el agente puede prestar atención a distintas variables y razones; así sucede con el diagnóstico complejo que realiza un equipo médico o una reunión policial para fijar planes de acción. Pero hay otras actuaciones en que esta deliberación no es exigible, o es derechamente imposible; por ejemplo, la reacción de un policía a un ataque<sup>114</sup> o la actuación médica de urgencia.

La distinción es relevante de cara a determinar las exigencias racionales que rigen a las actuaciones materiales. Las actuaciones deliberadas requieren de un ejercicio racional detenido, una cierta “pausa racional” en la que se analicen las decisiones y se las dote de justificación. Las actuaciones inmediatas, en cambio, no poseen esta exigencia, por

---

<sup>111</sup> SEARLE, 2003, pp. 120 y ss.

<sup>112</sup> KAHNEMAN, 2012.

<sup>113</sup> Así, NORGAARD, 2018.

<sup>114</sup> WILSON, 1968, p. 20.

imposibilidad o falta de necesidad. Por supuesto, esto no implica permitir su irracionalidad: las actuaciones inmediatas emanan de un conjunto de cánones, rutinas, códigos o automatismos, personales u organizacionales, que también son evaluables en términos de su racionalidad.

#### IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LAS ACTUACIONES MATERIALES

Una vez perfilado el concepto de actuación material y señaladas algunas clasificaciones delimitativas, vale la pena aproximarse al problema jurídicamente esencial: en vista de sus peculiaridades, ¿de qué forma el derecho se puede hacer cargo de estas actuaciones materiales?

##### 1. *Introducción*

Ante todo, la sumisión de la administración pública al derecho es una premisa que no puede ser desconocida, ni siquiera por la conformación práctica desformalizada y la emanación descentralizada de las actuaciones materiales. En cuanto expresión de un poder administrativo integrante de un Estado de derecho, la actuaciones materiales de la administración no se pueden sustraer de la dirección del derecho.

Sin embargo, su forma específica de juridificación es desafiante, como lo demuestra la ausencia de un tratamiento consistente de sus formas de control. No obstante, su estudio particular es muy necesario. Las actuaciones materiales cuentan con una estructura basal peculiar, que requiere una versión del derecho administrativo más flexible que el típicamente formal. El derecho debe adaptar sus formas a las singularidades de las actuaciones materiales.

En este contexto, la literatura ha propuesto algunas alternativas interesantes. Las ideas de García-Andrade son particularmente sugerentes: la juridificación podría sustentarse en la teoría de la relación jurídica, que daría cuenta de la generación de un “nexo de unión entre la Administración y el ciudadano”<sup>115</sup>, vinculación que puede tener distintas características<sup>116</sup>.

A partir de este fundamento, García-Andrade traza límites tanto constitucionales como legales. Respecto de las bases constitucionales, el autor delinea una ambiciosa propuesta acerca de sus “criterios habilitantes”<sup>117</sup>. La explicación del control legal atiende primordialmente a sus insuficiencias<sup>118</sup>.

De acuerdo con este análisis, es posible formular una especificación ulterior, vinculada a un factor que parece quedar pendiente: los tipos de reglas que rigen a las

<sup>115</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2021, p. 128.

<sup>116</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2021, pp. 134 y ss.

<sup>117</sup> La administración solo “puede actuar válidamente de manera directa” (es decir, fuera del marco de acto administrativo) en ciertas hipótesis concretas. GARCÍA-ANDRADE, 2021, pp. 180 y ss.

<sup>118</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2021, pp. 185 y ss.

actuaciones materiales<sup>119</sup>. La actuación administrativa material no solo está vinculada por el principio de legalidad como entidad abstracta, sino por conjuntos específicos de reglas, dotadas de características singulares.

## 2. *La regulación primaria de las actuaciones materiales de la administración*

¿Qué tipo de reglas rigen a las actuaciones materiales de la administración?

Los actos administrativos son la expresión de un poder jurídico, definido por el derecho, susceptible de alterar posiciones jurídicas de forma estandarizada, y por tanto son gobernados por un tipo especial de reglas jurídicas: reglas secundarias o constitutivas<sup>120</sup>. En contraste, las actuaciones materiales no son jurídicamente constituidas: son acciones nítidamente materiales o extrainstitucionales, emanadas del razonamiento práctico de agentes adscritos a la organización administrativa. No son expresión de un poder jurídicamente definido o estandarizado, sino series diversas y heterogéneas de acciones atribuibles a agentes administrativos, sin la intermediación de alguna forma jurídica.

Para disciplinar tales tipos de acciones –en sentido teórico, no expresivas de poder normativo– el derecho dispone de un arsenal de reglas prototípico, concebido para la regulación general de conductas: las reglas primarias o regulativas<sup>121</sup>. Se trata de mandatos, prohibiciones o permisiones que regulan o modelan la acción humana, previendo su ajuste a cánones determinados. Los agentes administrativos que ejecutan estas acciones están llamados a seguir sus mandatos.

En términos teóricos, lo que realizan las normas regulativas es intervenir en el razonamiento práctico de los agentes. Las normas jurídicas primarias son, como explica Raz, “razones para la acción”, motivadores para actuar de determinados modos<sup>122</sup>. Las normas jurídicas regulativas definen modos de comportamientos a partir de la inclusión de las normas en el razonamiento práctico de sus destinatarios<sup>123</sup>.

No obstante, su intervención imperativa solo se puede realizar *a posteriori*<sup>124</sup>. Las reglas primarias no determinan su validez o invalidez, sino que sirven de fundamento para que, atendido el cumplimiento o incumplimiento de sus mandatos, sirvan de base para la aplicación de consecuencias jurídicas ulteriores. Así, la actuación que se aparte de normas primarias no puede ser declarada inválida o nula, pero sí puede ser objeto de sanciones o declaraciones de responsabilidad.

<sup>119</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2024, pp. 519-520.

<sup>120</sup> RAZ, 1998.

<sup>121</sup> MAÑALICH, 2012.

<sup>122</sup> RAZ, 1999.

<sup>123</sup> Como “razones excluyentes”. Véase RAZ, 1999.

<sup>124</sup> ATRIA, 2023.

### 3. *El marco jurídico específico de las actuaciones materiales*

Dentro de este marco, el sistema jurídico concreto con que lidian las actuaciones materiales de la administración debe ser objeto de un análisis más detenido. Las normas jurídicas primarias determinan ámbitos de lo permitido, prohibido u obligado, pero el ajuste a estos campos es siempre dependiente de un factor institucional fundamental: los poderes jurídicos de los órganos que controlan la juridicidad de estas acciones, regidos cada uno por sus propias reglas competenciales o secundarias<sup>125</sup>. Así, será cada ente controlador, regido por sus propias normas, quien configure los límites legales de estas actuaciones, en el marco de los procedimientos y requisitos que les imponga la ley.

Atendida la variedad de foros y métodos de control posibles, la especificación de estos límites resulta desafiante. La relativa tosquedad de los criterios más prevalentes al respecto<sup>126</sup> contrasta con la enorme heterogeneidad de las actuaciones materiales, lo que hace necesarios esfuerzos teórico-dogmáticos para establecer claves más concretas para determinar su licitud o ilicitud de actuaciones materiales. No obstante, esta es una tarea de largo aliento, que supera el propósito de este trabajo.

En cualquier caso, incluso en este contexto variable, parece posible perfilar a lo menos algunas claves iniciales de delimitación.

En primer lugar, en el entendido de que cada funcionario adscribe a una organización administrativa que realiza funciones de interés público, parece exigible de ellos un ajuste mínimo a esta funcionalidad. Al margen de este marco funcional, esté o no definido expresamente por la ley, la permisión general de sus acciones parece insostenible. Una acción que no cumple con un mínimo ajuste a las funciones de la organización se revela, así, generalmente ilícita, constitutiva de lo que la doctrina denomina “vías de hecho”: “una actuación administrativa realizada al margen del Derecho, desde su simple prepotencia fáctica”<sup>127</sup>. Esta institución aporta, por tanto, una clave inicial para comprender la relación entre lo permitido y lo prohibido en este marco: parecen existir actuaciones materiales que, por superar gravemente ese marco funcional, estarían derechamente prohibidas.

En segundo lugar, algunas actuaciones administrativas, fundamentalmente aquellas capaces de interferir en la posición jurídica de los ciudadanos<sup>128</sup>, requieren en ocasiones<sup>129</sup> de cláusulas específicas que permitan a los agentes en cuestión realizar tales acciones, a lo menos en un sentido general<sup>130</sup>. Se trata de genuinas “normas permisivas”<sup>131</sup>, que

<sup>125</sup> En relación con el sistema de sanciones penales, MAÑALICH, 2021.

<sup>126</sup> Tanto la llamada “regla de oro del derecho público” (SOTO KLOSS, 1992) como los criterios, más sofisticados pero no completamente afinados, de la “vinculación positiva” y la “vinculación negativa”.

<sup>127</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 2008, p. 496.

<sup>128</sup> Lo que podría denominarse, en lógica hohfeldiana, una situación de “inmunidad”, lógicamente correlativa a la “incompetencia”.

<sup>129</sup> Posiblemente, por exigencias constitucionales.

<sup>130</sup> GARCÍA-ANDRADE, 2021, p. 199.

<sup>131</sup> Esto es, un “permiso” en sentido prescriptivo. Véase la explicación en ALCHOURRÓN y BULYGIN, 2019.

abren deliberadamente espacios de permisión para la administración, y que tienden a coincidir con actuaciones prohibidas para la generalidad de ciudadanos. Así, por ejemplo, agentes y órganos de fiscalización suelen contar con permisiones explícitas para ingresar a propiedades<sup>132</sup>, tomar muestras o registros<sup>133</sup> o revisar la contabilidad empresarial<sup>134</sup>; asimismo, los órganos policiales cuentan con autorización explícita para ejercer lícitamente la fuerza<sup>135</sup>.

En tercer lugar, este marco interrelacionado de prohibición y permisión se ve complementado con aquellas actuaciones administrativas sujetas a obligaciones. Por cierto, se trata de actuaciones *per se* permitidas: lo que está obligado está también permitido<sup>136</sup>. Pero su particularidad es su característica propiamente obligatoria: determinan, con mayor o menor especificidad, la acción a ser realizada por los agentes administrativos, tornando ilícita la omisión de su ejecución<sup>137</sup>. Esto sucede con los deberes de información, que obligan, por ejemplo, al personal médico en relación con los pacientes hospitalizados<sup>138</sup>, o a los fiscalizadores en el marco de sus programas de fiscalización<sup>139</sup>.

Finalmente, incluso dentro de marcos generales de permisión, se pueden prever normas prohibitivas, que fijen límites concretos al desempeño de acciones funcionalmente adscritas al servicio. Algunas prohibiciones son observables de forma directa, como aquellas tendientes a evitar la revelación de información confidencial o a resguardar la probidad administrativa. Otras surgen como contracara de derechos fundamentales de terceros, como sucede con la privacidad en el marco de la salud, la propiedad en supuestos de inspección o la vida e integridad física en el contexto de actuaciones policiales. También se pueden presentar en la forma de principios jurídicos, como sucede con la prohibición de exceso consagrada por el “principio de proporcionalidad”.

---

<sup>132</sup> Por ejemplo, DFL 2, 1967, art. 24: “En el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras los Inspectores podrán visitar los lugares de trabajo a cualquiera hora del día o de la noche. Los patrones o empleadores tendrán la obligación de dar todas las facilidades para que aquellos puedan cumplir sus funciones”.

<sup>133</sup> Ley N° 20.417, 2010, art. 29: “La Superintendencia podrá citar a declarar a los representantes, directores, administradores, asesores y dependientes de los sujetos fiscalizados, como asimismo a testigos, respecto de algún hecho cuyo conocimiento estime necesario para el cumplimiento de sus funciones”.

<sup>134</sup> DL 830, art. 60: “Con el objeto de verificar la exactitud de las declaraciones u obtener información, el Servicio podrá examinar los inventarios, balances, libros de contabilidad, documentos del contribuyente y hojas sueltas o sistemas tecnológicos que se hayan autorizado o exigido... en todo lo que se relacione con los elementos que deban servir de base para la determinación del impuesto o con otros puntos que figuren o debieran figurar en la declaración”.

<sup>135</sup> Ley N° 18.961, 1990, art. 2 quáter: “Carabineros de Chile, como institución integrante de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, se encuentra autorizado para hacer uso de la fuerza, cuando sea estrictamente necesaria y en la proporción o medida requerida para el desempeño de las funciones policiales”.

<sup>136</sup> VON WRIGHT, 1951.

<sup>137</sup> Lo que puede dar pie a “pretensiones de condena”. Véase HUERGO, 2000.

<sup>138</sup> Ley N° 20.584, 2012, art. 11: “Toda persona tendrá derecho a recibir, por parte del médico tratante, una vez finalizada su hospitalización, un informe legible”.

<sup>139</sup> Ley N° 20.417, 2010, art. 18: “Al finalizar el año respectivo, se deberán publicar los programas y subprogramas de fiscalización, con sus respectivos resultados individualizados por tipo de instrumento fiscalizado y organismo que las llevó a cabo”.

La articulación entre estas normas provee un mapa inicial bajo el cual el derecho (por medio de las autoridades con competencia para aplicarlo) gobierna la actuación material de la administración. El derecho administrativo tiende a prever un ámbito implícito y explícito de permisión, acotado pero flexible, en el margen del cual se contemplan prohibiciones y obligaciones. Más allá de las especificidades de las formas de control, estas técnicas forman parte del principio de legalidad al que debe responder toda actuación de la administración.

#### 4. *Las reglas de dirección funcional*

Por último, es necesario abordar un aspecto de la reglamentación de las actuaciones materiales que parece ubicarse por fuera del ámbito del derecho objetivo y el principio de legalidad.

En el marco de una organización estatal moderna y funcionalmente diferenciada, cada una de las organizaciones administrativas poseen varios fines u objetivos, que sus diversas acciones (materiales y jurídicas) deben aspirar a satisfacer. Para cerciorarse de que tales fines sean satisfechos, la organización debe encontrar formas de intervenir en el razonamiento práctico de sus agentes. Esta misión la desempeña de diversas formas, con distintos orígenes y grados de intromisión<sup>140</sup>. En cualquier caso, la vía más típica es la fijación de “reglas de dirección funcional”: normas internas que dirigen los medios a través de los cuales se debe satisfacer el fin o fines propios de la organización<sup>141</sup>.

Estas reglas derivan típicamente de la jerarquía administrativa, donde autoridades superiores definen procedimientos específicos mediante circulares, manuales o instrucciones internas<sup>142</sup>. Las reglas pueden también emanar de alguna autoridad técnica, concedora de una disciplina relevante, que determine la forma en que tal disciplina ha de desempeñarse. Asimismo, las reglas pueden estar contenidas en la *lex artis* de las disciplinas desempeñadas por el organismo, por medio de criterios elaborados de forma externa a la autoridad estatal<sup>143</sup>.

Hay distintos tipos de reglas de dirección funcional. En la teoría de la organización burocrática se identifican, a lo menos, tres grandes categorías, diferenciadas por sus modos de regulación.

En primer lugar, se observan reglas de dirección funcional de orden contextual, que establecen el contexto material, formativo o estructural en el que deben ejecutarse las actuaciones materiales; por ejemplo, reglas que prevén el equipamiento que deben llevar los funcionarios policiales en distintos contextos<sup>144</sup>. En segundo lugar, es posible identificar reglas de dirección funcional de orden protocolar<sup>145</sup>, que detallan etapas o

<sup>140</sup> BECKER, 2019.

<sup>141</sup> Lo que von Wright denominaba “directrices o normas técnicas”. VON WRIGHT, 1970, p. 29.

<sup>142</sup> VALDIVIA, 2018, pp. 86 y ss.

<sup>143</sup> DARNACULLETA, 2005.

<sup>144</sup> Por ejemplo, Reglamento N° 17, 2000, de Carabineros de Chile.

<sup>145</sup> Así, GARCÍA-ANDRADE, 2024, pp. 525-526.

secuencias de acciones que deben realizar los funcionarios en determinadas situaciones; por ejemplo, en el marco de la represión policial de manifestaciones públicas<sup>146</sup>, los protocolos escolares frente al acoso o los protocolos de prácticas tributarias de fiscalización<sup>147</sup>. En tercer lugar, se observan reglas de dirección funcional de orden operativo, que anticipan tipos de contextos que deben enfrentar los agentes públicos y determinan formas de reacción ante ellos<sup>148</sup>. Estas reglas poseen una estructura condicional<sup>149</sup>: definen acciones que deben ejercerse ante ciertas condiciones o hechos. Así, por ejemplo, se diseñan las guías clínicas de diagnóstico y tratamiento de enfermedades<sup>150</sup>.

En cualquier caso, las consecuencias de estas reglas suelen ser intraorganizativas. Las reglas de dirección funcional permiten a los órganos directivos orientar el desempeño práctico de los agentes administrativos.

En contraste, en el plano jurídico externo su rol suele acotarse, atendida su naturaleza general de *soft law*. Aunque pueden servir de clave para dar cuenta de una prohibición funcional, su rol es siempre aproximativo: más que normas imperativas, son indicios que pueden dar cuenta de la satisfacción de determinados estándares jurídicos. Así se demuestra, por ejemplo, en el ámbito de la responsabilidad patrimonial, precisamente por la tradicional atención de este campo a los “deberes de cuidado”, marcados por lógicas funcionales<sup>151</sup>.

## V. CONCLUSIÓN

La administración pública despliega sus acciones mediante diversas formas esenciales y contrastantes, entre las que destacan el acto administrativo y las actuaciones materiales. Mientras el acto administrativo es una manifestación formal, jurídica y normativa, caracterizada por procedimientos específicos, deliberación institucional y atribución a órganos administrativos, las actuaciones materiales consisten en intervenciones prácticas y concretas, generadas directamente por los agentes administrativos y fundamentadas en un razonamiento práctico contextualizado y flexible, carente de la formalidad propia del acto.

Estas actuaciones materiales, aunque no se constituyen mediante el derecho como ocurre con el acto administrativo, están sometidas al marco jurídico general del principio

---

<sup>146</sup> Es el caso de los “protocolos para el mantenimiento del orden público”, de Carabineros de Chile, establecidos por Orden General N° 2635, 2019.

<sup>147</sup> Que recuerdan más a prácticas de orden procedimental. Así, en sentido general, FALCÓN, 2024.

<sup>148</sup> A juicio de VON WRIGHT, 1970, p. 29, esta es “la formulación tipo de las normas técnicas”.

<sup>149</sup> En este sentido, se asimilan a reglas jurídicas. La distinción fundamental es su carácter “ejemplificativo” y no categórico. SIMON, 1997, p. 236.

<sup>150</sup> Una recopilación en DIPRECE, “Acceso guías clínicas AUGE”. Disponible en: <https://diprece.minsal.cl/le-informamos/auge/acceso-guias-clinicas/guias-clinicas-auge/> [visitado el 24 de junio de 2025].

<sup>151</sup> Lo que permite, por ejemplo, la inclusión de las *lex artis* como parámetros de decisión. Barros, 2020, pp. 103 y ss.

de legalidad. La naturaleza práctica y situacional de estas actuaciones exige del derecho administrativo una adaptación conceptual y normativa específica, más flexible y ajustada a la diversidad de contextos en los que se realizan.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AGUDO, Jorge, 2012: "Actuación material e informalidad. El ejemplo de la concertación con la administración", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 41-42.
- AGUILÓ, Josep, 1991: "La derogación de normas en la obra de Hans Kelsen", en: *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Nº 10.
- ALCHOURRÓN, Carlos y BULYGIN, Eugenio, 2019: "Permisos y normas permisivas", en Eugenio Bulygin (editor), *El libro de los permisos*, Madrid, Marcial Pons.
- ANSCOMBE, Elizabeth, 2000: *Intention*, Cambridge, Harvard University Press.
- ARRIAGADA, María Beatriz, 2017: "Normas de competencia y normas acerca de la competencia. Eludiendo las reglas constitutivas", *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Nº 40.
- ARRIAGADA, María Beatriz, 2018: "Fundamentalidad, interdefinibilidad y circularidad: tres tesis de Hohfeld bajo discusión", *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, volumen 35.
- ATRIA, Fernando, 2023: "La noción de poder normativo y la distinción entre hechos y actos jurídicos", *Revista de Derecho (Valdivia)*, volumen XXXVI, Nº 1.
- ATRIA, Fernando, 2025: "La improbabilidad de la jurisdicción constitucional", Ponencia, Seminario Internacional: Interpretación y Argumentación Constitucional.
- AUSTIN, John, 1962: *How to do things with words*, Oxford, Oxford University Press.
- BACIGALUPO, Mariano, 1997: *La discrecionalidad administrativa*, Madrid, Marcial Pons.
- BARRERO, Concepción, 2001: *La prueba en el procedimiento administrativo*, Madrid, Aranzadi.
- BARROS, Enrique, 2020: *Tratado de responsabilidad extracontractual*, Santiago, Editorial Jurídica.
- BECKER, Markus, 2019: "Organizational Routines and Organizational Learning", en Linda Argote y John Levine, John (editores), *The Oxford Handbook of Group and Organizational Learning*, Oxford, Oxford University Press.
- BELADÍEZ, Margarita, 2000: "La vinculación de la administración al Derecho", *Revista de Administración Pública*, Nº 153.
- BOCANEGRA, Raúl, 2012: *Lecciones sobre el acto administrativo* (4ª edición), Madrid, Civitas.
- BRANDOM, Robert, 1983: "Asserting", *Nous*, volumen 17, Nº 4.
- BRATMAN, Michael, 1999: *Intention, Plans, and Practical Reason*, Cambridge, CSLI Publications.
- CABALLERO, Rafael, 2021: "La extensión del derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, volumen 4.
- CAMACHO, Gladys, 2010: *Tratado de derecho administrativo. La actividad sustancial de la administración*, Santiago, Abeledo-Perrot.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, 2023: *Curso de derecho administrativo*, Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- CORDERO VEGA, Luis, 2015: *Lecciones de derecho administrativo* (2ª edición), Santiago, LegalPublishing.
- CORREA, Héctor y CRAFT, James, 1999: "Input-output analysis for organizational human resources management", *Omega*, volumen 27, Nº 1.
- DAFT, Richard y WEICK, Karl, 1984: "Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems", *Academy of Management Review*, volumen 9, Nº 2.

- DARNACULLETA, Mercè, 2005: *Autorregulación y derecho público. La autorregulación regulada*, Madrid, Marcial Pons.
- DÍEZ, Silvia, 2012: *La tutela de los licitadores en la adjudicación de contratos públicos*, Madrid, Marcial Pons.
- DOWNS, Anthony, 1967: *Inside bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Company.
- FALCÓN, Gonzalo, 2024: *Curso sobre fiscalización tributaria*, Santiago, Libromar.
- FELDMAN, Martha y PENTLAND, Brian, 2003: "Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change", *Administrative Science Quarterly*, volumen 48, N° 94.
- FERRER, Jordi, 1997: *Sobre el carácter de las normas de competencia*, Tesis Doctoral, Universitat Pompeu Fabra.
- FORSTHOFF, Ernst, 1958: *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- GARCÍA-ANDRADE, Jorge, 2021: *Las actuaciones administrativas sin procedimiento*, Madrid, Marcial Pons.
- GARCÍA-ANDRADE, Jorge, 2024: "Lección 20. Actuaciones sin procedimiento", en Francisco Velasco Caballero y Mercè Darnacullea (directores), *Manual de Derecho administrativo* (2ª edición), Madrid, Marcial Pons.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, 2008: *Curso de Derecho administrativo* (14ª edición), volumen I, Madrid, Thomson-Civitas.
- GIOIA, Dennis y POOLE, Peter, 1984: "Scripts in Organizational Behavior", *The Academy of Management Review*, volumen 9, N° 3.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, 2003: "La ley chilena de procedimiento administrativo", *Revista de Administración Pública*, N° 163.
- GOLDMAN, Alvin, 1970: *Theory of Human Action*, Princeton, Princeton University Press.
- GORDILLO, Agustín, 2014: *Tratado de Derecho Administrativo. Capítulo IX: El acto administrativo*, (11ª edición), Buenos Aires, F.D.A.
- GUASTINI, Riccardo, 2016: *La sintaxis del derecho*, Madrid, Marcial Pons.
- HABERMAS, Jürgen, 2005: *Facticidad y validez* (4ª edición), Madrid, Trotta.
- HARMAN, Gilbert, 2004: "Practical Aspects of Theoretical Reasoning", en Alfred Mele y Piers Rawling (editores), *The Oxford Handbook of Rationality*, Oxford, Oxford University Press.
- HART, H.L.A., 1990: *El concepto de derecho*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- HOHFELD, Wesley, 1991: *Conceptos jurídicos fundamentales*, Buenos Aires, Fontamara.
- HUNTER, Iván, 2021: "Tutela judicial y control de las vías de hecho de la Administración en Chile", *Ius et Praxis*, volumen 27, N° 1.
- IZQUIERDO, Tomás, 2024: *La discrecionalidad en la responsabilidad por acto administrativo*, Santiago, Ediciones DER.
- JARA, Jaime, 2004: *La nulidad de derecho público ante la doctrina y la jurisprudencia*, Santiago, Libromar.
- JAY, Wallace y KIESEWETTER, Benjamin, 2024: "Practical Reason", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponible en <https://plato.stanford.edu/archives/fall2024/entries/practical-reason/>
- KAHNEMAN, Daniel y TVERSKY, Amos, 2000: *Choice, Values, and Frames*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KAHNEMAN, Daniel, 2012: *Pensar rápido, pensar despacio*, Madrid, Debate.
- KIESEWETTER, Benjamin, 2011: "'Ought' and the perspective of the agent", *Journal of Ethics and Social Philosophy*, volumen 5, N° 3.
- KINDHÄUSER, Urs, 2012: "Acerca del concepto jurídico penal de acción", *Cuadernos de Derecho Penal*, N° 7.
- LEAL, Brigitte, 2015: *La potestad de inspección de la administración del Estado*, Santiago, Cuadernos del Tribunal Constitucional.
- LIPSKY, Michael, 2010: *Street-Level Bureaucracy*, New York, Russell Sage Foundation.

- LUHMANN, Niklas, 2012: *Organización y decisión*, Herder, México D.F.
- MACCORMICK, Neil, 1981: *H.L.A. Hart*, San Francisco, Stanford University Press.
- MACCORMICK, Neil, 2007: "La argumentación silogística: una defensa matizada", *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Nº 30.
- MACCORMICK, Neil, 2011: *Instituciones del derecho*, Madrid, Marcial Pons.
- MAÑALICH, Juan Pablo, 2012: "Reglas primarias de obligación. Las 'reglas del derecho penal' en el concepto de derecho de H.L.A. Hart", *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, Nº 11.
- MAÑALICH, Juan Pablo, 2021: "La clausura de los sistemas de normas de sanción penal como sistemas de reglas constitutivas", *Revus*, Nº 44.
- MARTÍN, Carmen, 2025: "Los planes de inspección", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, volumen 11.
- MAYER, Otto, 1982: *Derecho administrativo alemán*, Buenos Aires, Ediciones Depalma.
- MEDINA ALCOZ, Luis, 2022: *Historia del Derecho Administrativo Español*, Madrid, Marcial Pons.
- MERKL, Adolf, 2014: *Teoría general del derecho administrativo*, México D.F., Ediciones Coyoacán.
- MONTERO, Cristián, 2019: "El derecho administrativo en tiempos de transformaciones", *Revista de Derecho (Concepción)*, volumen 87, Nº 246.
- NIETO, Alejandro, 1972: "La inactividad de la administración y el recurso contencioso-administrativo", *Revista de Administración Pública*, Nº 37.
- NONAKA, Ikujiro, 1994: "A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation", *Organization Science*, volumen 5, Nº 1.
- NORGAARD, Asbjorn, 2018: "Human behavior inside and outside bureaucracy: Lessons from psychology", *Journal of Behavioral Public Administration*, volumen 1, Nº 1.
- PERRY, James y WISE, Lois, 1990: "The Motivational Bases of Public Service", *Public Administration Review*, volumen 50, Nº 3.
- PETERS, Guy y PIERRE, Jon, 2017: "El burócrata elusor del deber: ¿una teoría sin sustento empírico?", *Estado Abierto*, volumen 1, Nº 3.
- PIERRY, Pedro, 2005: "Concepto de acto administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo. El reglamento. Dictámenes de la Contraloría General de la República", *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, Nº 13.
- RAZ, Joseph, 1998: "Voluntary Obligations and Normative Powers", *Proceedings of the Aristotelian Society*, volumen 46.
- RAZ, Joseph, 1999: *Practical Reason and Norms*, Oxford, Oxford University Press.
- RAZ, Joseph, 2005: "The Myth of Instrumental Rationality", *Journal of Ethics & Social Philosophy*, volumen 1, Nº 1.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, 2007: *La administración del Estado social*, Madrid, Marcial Pons.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, 2021: *Sistema de fuentes del derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons.
- ROMANO, Santi, 1923: *Principii di Dritto Amministrativo Italiano* (3ª edición), Milano, Società Editrice Libreria.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, 2004: *Principios de derecho administrativo general*, Madrid, Iustel.
- SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard, 2003: *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Madrid, Marcial Pons.
- SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard, 2021: *La dogmática del derecho administrativo*, Sevilla, Global Law Press.
- SCHULZE-FIELITZ, Helmuth, 2003: "¿Informalidad o ilegalidad de la actuación administrativa?", *Documentación Administrativa*, Nº 235-236.
- SEARLE, John, 1990: *Actos de habla* (3ª edición), Madrid, Cátedra.
- SEARLE, John, 2003: *Rationality in action*, Boston, MIT Press.

- SILVA CIMMA, Enrique 1993: *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*, Santiago, Editorial Jurídica.
- SIMON, Herbert, 1997: *Administrative Behavior* (4ª edición), New York, The Free Press.
- SOTO KLOSS, Eduardo, 1992: "La regla de oro del derecho público chileno. Sobre los orígenes históricos del artículo 160 de la constitución de 1833", *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, N° 15.
- STOBER, Rolf y GONZÁLEZ-VARAS, Santiago, 1995: "Las actuaciones materiales o técnicas", *REALA*, N° 257.
- SYLVAN, Kurt, 2021: "The eclipse of instrumental rationality", en Ruth Chang y Kurt Sylvan (editors), *The Routledge Handbook of Practical Reason*, Routledge, Nueva York.
- TELL, Fredrik, 2004: "What Do Organizations Know? Dynamics of Justification Contexts in R&D Activities", *Organization*, volumen 11, N° 4.
- TSOUKAS, Haridimos y VLADIMIROU, Efi, 2001: "What is organizational knowledge", *Journal of Management Studies*, volumen 38, N° 7.
- VALDIVIA, José Miguel, 2004: "La responsabilidad de la administración del Estado en Francia", en Juan Carlos Marín (compilador), *La responsabilidad patrimonial del Estado*, Ciudad de México, Porrúa.
- VALDIVIA, José Miguel, 2018: *Manual de derecho administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- VELASCO CABALLERO, 1998: *La información administrativa al público*, Madrid, Montecorvo.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, 2019: "Reformas de la administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directiva del derecho administrativo", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, volumen 23.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, 2020: *Administraciones públicas y Derechos administrativos*, Madrid, Marcial Pons.
- VELASCO CABALLERO, Francisco, 2023: "Psicología para el Derecho administrativo", *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, volumen 7.
- VERMEULE, Adrian, 2018: *La abdicación del derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- VIGO, Alejandro, 2010: "La concepción aristotélica del silogismo práctico. En defensa de una interpretación restrictiva", *Diánoia*, volumen IV, N° 65.
- VON WRIGHT, G.H., 1951: "Deontic Logic", *Mind*, volumen 60, N° 237.
- VON WRIGHT, G.H., 1970: *Norma y acción*, Madrid, Tecnos.
- WILSON, James, 1968: *Varieties of Police Behavior*, Cambridge, Harvard University Press.
- ZANOBINI, Guido, 1954: *Curso de derecho administrativo*, Vol. I, Buenos Aires, Ediciones Arayú.

### *Normas Jurídicas*

- DFL 2, Dispone la reestructuración y fija las funciones de la Dirección del Trabajo, publicado el 29 de septiembre de 1967.
- DL 830, Código Tributario, publicada el 31 de diciembre de 1974.
- LEY N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, publicada el 17 de noviembre de 2001.
- LEY N° 18.961, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, publicada el 7 de marzo de 1990.
- LEY N° 19.628, Sobre protección de la vida privada, publicada el 28 de agosto de 1999.
- LEY N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, publicada el 26 de enero de 2010.
- LEY N° 20.584, Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud, publicada el 24 de abril de 2012.

