dia chilena? Cualquiera sea la respuesta, existe la necesidad de revisar de un modo más detallado esa prehistoria e historia reciente.

El tema es entonces simple y complicado a la vez: ¿Se trata de una ausencia trágica o de una singularidad chilena que debemos aceptar mansamente como un destino patrio?

En la institucionalidad jurídica chilena, carecemos de tribunales del contencioso-administrativo, en el sentido de la falta de un orden jurisdiccional especial, que conozca todos los conflictos de naturaleza administrativa, de manera separada de otros órdenes jurisdiccionales, como los civiles, penales, laborales o de familia.

Pero podría alguien afirmar que no hay ausencia alguna, y que se trata de una *singularidad* chilena: se trataría el nuestro de un país excéntrico que, alterando el canon de todo el resto de las democracias de Occidente, habría decidido no incorporar en su institucionalidad unos tribunales del contencioso-administrativo. Y se podría agregar que la realidad actual (en que tribunales generalistas, no especializados, siquiera conocen de todos los conflictos) es muy superior a la ocurrida durante los cincuenta años del siglo anterior (aproximadamente desde 1925 a 1980), en que sencillamente los tribunales generales se declaraban incompetentes para conocer los casos contencioso-administrativos.

El futuro está, como siempre, abierto, ya sea a la continuación de esta singularidad o a algún cambio, que no dependerá de los juristas, quienes solo estamos llamados a observar el fenómeno y alertar de sus consecuencias.

Claves históricas para entender la ausencia de tribunales contencioso-administrativos en el Chile del siglo XIX

Andrés Baeza*

RESUMEN: Este texto analiza la ausencia de tribunales contencioso-administrativos en el Chile del siglo XIX, destacando cómo la relación asimétrica entre el Estado y los ciudadanos, la centralización del poder y la creación de una burocracia autónoma contribuyeron a esta omisión. Se exploran los conceptos de tecnocracia, racionalidad administrativa y poder infraestructural del Estado para entender cómo la eficiencia administrativa y el control centralizado fueron priorizados sobre la participación ciudadana y la transparencia. Además, se examina la circulación y adaptación selectiva de ideas jurídicas extranjeras en el contexto chileno, reflejando las particularidades y prioridades del Estado en su proceso de consolidación y expansión.

Palabras clave: Tribunales contencioso-administrativos, burocracia autónoma, poder infraestructural, tecnocracia, centralización del poder

ABSTRACT: This text analyzes the absence of administrative courts in 19th-century Chile, highlighting how the asymmetric relationship between the State and citizens, the centralization of power, and the creation of an autonomous bureaucracy contributed to this omission. The concepts of technocracy, administrative rationality, and infrastructural power of the State are explored to understand how administrative efficiency and centralized control were prioritized over citizen participation and transparency. Additionally, the selective circulation and adaptation of foreign legal ideas in the Chilean context are examined, reflecting the State's particularities and priorities in its process of consolidation and expansion.

Keywords: Administrative courts, autonomous bureaucracy, infrastructural power, technocracy, centralization of power.

Introducción

La ausencia de tribunales contencioso-administrativos en el Chile del siglo XIX no es simplemente una omisión jurídica, sino el resultado de complejos procesos históricos relacionados con la construcción del Estado, la formación de la ciudadanía y las dinámicas de poder en una joven república. Para comprender este fenómeno, es esencial analizar

* Departamento de Historia y Ciencias Sociales, Facultad de Artes Liberales, Universidad Adolfo Ibáñez.

la relación entre el Estado y los ciudadanos a partir de enfoques que ha aportado la historiografía de la construcción del Estado, tales como la configuración de la burocracia estatal, la circulación y adaptación de ideas jurídicas, y los conceptos de tecnocracia, racionalidad administrativa y autonomía burocrática.

Este análisis se enmarca en la historiografía latinoamericana contemporánea, con aportes de autores como Hilda Sábato, Pilar González Bernaldo, Hillel David Soifer, Elvira López y Diego Barría, quienes han explorado los procesos de construcción estatal y ciudadanía como un complejo entramado de intereses y negociaciones entre diversos actores sociales involucrados.

La relación ciudadano-Estado en el siglo XIX chileno

Desde sus primeros años como república independiente, Chile construyó una relación asimétrica entre el Estado y sus ciudadanos, caracterizada por el control estatal más que por la protección de derechos individuales. Hilda Sábato, en *Republics of the New World*,[1] analiza cómo las repúblicas latinoamericanas intentaron implementar ideas de soberanía popular en contextos profundamente jerárquicos y desiguales. En el caso chileno, la ciudadanía estaba restringida por barreras como el alfabetismo y la propiedad, limitando la participación de amplios sectores de la población en la vida política y en la configuración del aparato estatal, especialmente a partir de 1833.

Autores como Simon Collier,[2] Annick Lemperiere[3] e Iván Jaksic[4] han demostrado cómo el Estado chileno del siglo XIX se legitimó principalmente a través de su capacidad para imponer orden y estabilidad, características valoradas en un contexto marcado por conflictos internos y desafíos a la autoridad central, especialmente tras la convulsa década de 1820, que culminó con una guerra civil. Esta visión excluyó de la categoría de ciudadano la capacidad de cuestionar las decisiones de la administración estatal o que este fuese un sujeto de protección de decisiones que pudiesen ser consideradas arbitrarias. La prioridad era ante todo consolidar un orden político estable por sobre la definición de libertades individuales que pudiesen ser reclamadas al Estado, aspecto que sería duramente cuestionado por las facciones liberales organizadas en clubes y sociedades que, influenciadas por la Revolución de 1848 en Francia, reclamaban una ampliación de las mismas como sinónimo de democratización.

Esta relación desigual contribuyó a que, en una primera etapa, no surgiera una presión significativa para implementar mecanismos como los tribunales contencioso-administrativos, que, en otros contextos, como Francia, equilibraron las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Esto no implica que desde la ciudadanía no existieran cuestionamientos al Estado, pero estos emergieron desde espacios de sociabilidad que no formaban parte del orden institucional definido en la Constitución.

La construcción del Estado y la burocracia en Chile: centralización y control

El objetivo de consolidar un orden político estable se alineó con la necesidad de consolidar la autoridad central y asegurar el control sobre un territorio vasto y heterogéneo. Esto condujo a un lento y gradual proceso de "materialización" del Estado en todo el territorio, mediante la ampliación de la infraestructura y la construcción de la burocracia estatal. Esto implica comprender que el Estado distó mucho de ser una entidad monolítica y con eficacia inmediata para imponer sus decisiones, especialmente en las décadas de 1820 a 1870, en que la red de funcionarios de la administración pública que ejecutaban las decisiones administrativas era aún incipiente. La expansión de esta red fue un proceso que tomó décadas y que fue condicionado por los ciclos económicos, en directa relación con la disponibilidad de recursos. De este modo, para las primeras décadas de historia republicana, Elvira López Taverne,[5] en su análisis sobre la hacienda pública y la burocracia, destaca que la organización estatal chilena buscaba eficiencia y estabilidad, lo que implicaba una acentuada centralización del poder administrativo, lo que se constituyó en una de las características más notorias del naciente Estado. Andrés Estefane, por su parte, complementa esta visión al señalar cómo las políticas de ordenamiento territorial reforzaron esta centralización, subordinando las necesidades locales a los intereses del gobierno central[6]. Pero fue recién con la inserción en lo que se ha denominado el "ciclo del salitre" (1884-1929), que la eficacia de la administración estatal dio un impulso signifi-

[1] Sábato 2018.
[2] Collier 2005.
[3] Lempérière 2017.
[4] Jaksic 2001.
[5] López Taverne 2015.
[6] Estefane 2016.

cativo pues, con la mayor disponibilidad de recursos económicos se hizo posible ampliar tanto la infraestructura como la burocracia estatal, que creció también de la mano de la expansión del sistema educativo.

Ahora bien, es sabido que la construcción del Estado chileno en el siglo XIX no partió de cero, sino que se basó en estructuras normativas heredadas del período colonial. Como señala Eduardo Zimmermann, durante la época hispánica, existía un alto grado de autonomía normativa en las ciudades, lo que permitía a los gobiernos locales establecer regulaciones en materia de seguridad, salud y moral pública, en un proceso que, en términos de Jesús Vallejo, "generó Estado" (*state-generating mechanisms*)[7]. Sin embargo, con la consolidación de las repúblicas independientes, se produjo un desplazamiento progresivo hacia la centralización del poder normativo y administrativo en los Estados nacionales, lo que redujo la capacidad de los municipios para regular estas materias y reforzó la idea de un poder estatal unitario.

Este proceso de centralización también se reflejó en el rechazo a la creación de una jurisdicción contencioso-administrativa, ya que este tipo de tribunales introducía un espacio de control judicial sobre las decisiones de la administración pública. Como indica Zimmermann, la adopción de una jurisdicción contencioso-administrativa en América Latina fue extremadamente limitada durante el siglo XIX, en parte debido a la dificultad de conciliarla con los principios de la separación de poderes del liberalismo constitucional[8]. En Chile, esta resistencia estuvo alineada con una visión del Estado que priorizaba la autoridad de la burocracia sobre los mecanismos de fiscalización externa, contribuyendo así a la ausencia de estos tribunales.

La centralización del poder y la creación de una burocracia autónoma en Chile pueden ser entendidas a través del concepto de "poder infraestructural del Estado", como lo definen Soifer y Vom Hau. Este concepto se refiere a "su capacidad institucional para ejercer el control y aplicar las decisiones políticas en el territorio que dice gobernar"[9], diferenciando entre la capacidad de coerción y la habilidad para penetrar y estructurar la sociedad. En el caso chileno, la consolidación de un orden político estable y la expansión de la burocracia estatal reflejan un enfoque en la eficiencia administrativa y el control centralizado[10]. Esta dinámica priorizó la estabilidad y la funcionalidad técnica del Estado sobre la creación de mecanismos de control ciudadano, como los tribunales contencioso-administrativos, que habrían introducido elementos de fiscalización y participación ciudadana en la administración pública.

En este contexto, la burocracia estatal chilena se configuró como un cuerpo independiente, cuya autonomía operativa limitaba las posibilidades de control ciudadano sobre sus decisiones. Aquí se manifiesta lo que Daniel Carpenter denomina "autonomía burocrática": una capacidad de las agencias estatales para operar con independencia frente a actores políticos o sociales, basada en la construcción de redes y su reputación institucional[11]. En el caso chileno, esta autonomía no solo consolidó el poder del aparato administrativo, sino que también dificultó la implementación de mecanismos como los tribunales administrativos, que habrían sometido las decisiones de la administración pública al escrutinio judicial. Diego Barría Traverso señala, además, que, durante el siglo XIX, las prácticas clientelistas y el patronazgo reforzaron la autonomía burocrática al limitar la profesionalización del servicio público[12]. Estas dinámicas internas, sumadas a la ausencia de una ciudadanía activa, contribuyeron a un modelo de administración pública que operaba más como un mecanismo de control estatal que como un espacio para la resolución de conflictos entre ciudadanos y administración.

Circulación y recepción de ideas: el caso del derecho administrativo francés

Las ideas sobre tribunales contencioso-administrativos surgieron en Francia como parte de un esfuerzo por equilibrar la autoridad estatal con los derechos ciudadanos. Un primer impulso interpretativo podría llevar a suponer que las ideas del derecho administrativo francés debían necesariamente influir a los juristas involucrados en el diseño del orden jurídico chileno republicano. Desde luego, existe una amplia literatura que sitúa a Francia como una de las "sociedades de referencia" que moldearon algunos procesos históricos por medio de una influencia hacia Chile, en tanto sociedad

[7] Zimmerman 2024, 393.
[8] Zimmerman 2024, 394.
[9] Soifer & Vom Hau 2008, 220
[10] Soifer 2015 24-58.
[11] Carpenter 2001.
[12] Barría Traverso 2018.

"receptora"[13]. Así se ha planteado, por ejemplo, en el plano educativo, donde Francia se habría erigido como un modelo casi exclusivo a imitar, el que hacia la década de 1880 habría sido reemplazado por Alemania. Sin embargo, el auge de la historia "transnacional" ha permitido cuestionar estas interpretaciones lineales, especialmente en el ámbito de las ideas[14]. Estas difícilmente son imitadas sin más, antes bien, circulan en espacios y son intermediadas por agentes que no son "hojas en blanco", sino que ya han configurado un sistema de creencias propio a partir del conocimiento de su realidad local. De este modo, las ideas pueden ser leídas, apropiadas, traducidas, reinterpretadas y transformadas para así ser aplicadas a dicha realidad en un proceso que puede incluso derivar en un resultado totalmente diferente a lo que era la idea original.

En el plano jurídico, el reciente libro editado por Thomas Duve y Tamar Herzog, *The Cambridge History of Latin American Law in Global Perspective*, analiza cómo las ideas jurídicas circularon hacia América Latina, adaptándose y transformándose según los contextos locales[15]. En el caso chileno, estas ideas llegaron a través de juristas como Gaston Jèze, pero su implementación fue limitada debido a circunstancias culturales y políticas. Así, la circulación de ideas jurídicas no implica necesariamente su adopción automática. Aunque Francia haya sido una sociedad de referencia que moldeó parte de nuestro ordenamiento político y jurídico también es necesario considerar las condicionantes del proceso de recepción de dichas ideas en función de las características de la sociedad local. En este sentido, la ausencia de tribunales contencioso-administrativos debe ser abordada como parte de ese proceso de apropiación, traducción, reinterpretación y transformación de ideas jurídicas que en algún punto llevó a quienes estaban a cargo de definir el diseño del ordenamiento jurídico chileno a descartar su aplicación en dicho contexto.

Volviendo al punto anterior, el concepto de autonomía burocrática desarrollado por Carpenter permite entender cómo el cuerpo burocrático puede desarrollar autonomía frente a actores políticos y resistir innovaciones que perciben como amenazas a su funcionamiento. Siguiendo esta lógica, la burocracia chilena del siglo XIX, en la medida en que se consolidaba como un aparato eficiente y funcional, pudo haber contribuido a cuestionar ideas o modelos institucionales que reforzaran la protección de los ciudadanos frente a la política estatal. En otras palabras, este proceso de recepción selectiva de modelos jurídicos extranjeros también estuvo influido por las prioridades del Estado chileno, que favorecía una administración tecnocrática y centralizada sobre mecanismos que implicaran una fiscalización judicial de sus decisiones. Así puede explicarse la lectura crítica del modelo francés por parte de juristas como Luis Claro Solar, argumentando que los tribunales administrativos eran incompatibles con la tradición jurídica chilena. Este rechazo refleja no solo una resistencia doctrinaria, sino también un interés por preservar la autonomía burocrática y evitar que la administración pública fuera sometida al control judicial.

Tecnocracia y racionalidad administrativa: fundamentos del modelo estatal chileno

El desarrollo del Estado chileno, especialmente a partir de las últimas dos décadas del siglo XIX, estuvo profundamente influido por la lógica de la tecnocracia y la racionalidad administrativa. Patricio Silva, en *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*[16], analiza cómo la tecnocracia se caracteriza por la primacía del conocimiento técnico y la eficiencia en la toma de decisiones, desplazando la deliberación democrática. Esta visión tuvo un impacto directo en la configuración del aparato estatal chileno, donde las decisiones se legitimaban por su funcionalidad técnica más que por su apertura al control ciudadano.

La racionalidad administrativa, entendida como un enfoque en la organización estatal basado en principios de eficiencia, también fue clave para la consolidación de un modelo que excluía mecanismos de control como los tribunales contencioso-administrativos. Estos tribunales, al someter la administración pública a procesos judiciales, habrían introducido un elemento de fiscalización que chocaba con la lógica de un Estado que priorizaba la eficiencia operativa sobre la transparencia o la participación.

En este contexto, el Estado chileno adoptó prácticas que reforzaron su control centralizado y limitaron las instancias de fiscalización externa. La creación de la Contraloría General de la República en 1927, inspirada en modelos

[13] Conejeros 1999, Gazmuri 1999, González Errázuriz 2003, Vicuña 2001.

[14] Saunier 2013.

[15] Duve & Herzog 2024.

[16] Silva 2008.

europeos, es un ejemplo de cómo el Estado chileno incorporó ciertas innovaciones, pero manteniendo su resistencia a mecanismos que pudieran alterar su autonomía y funcionalidad.

Conclusión

La ausencia de tribunales contencioso-administrativos en el Chile del siglo XIX no fue una simple omisión jurídica, sino el resultado de un complejo entramado de factores históricos, políticos y sociales. La relación asimétrica entre el Estado y los ciudadanos, caracterizada por el control estatal y la limitación de derechos individuales, junto con la centralización del poder y la creación de una burocracia autónoma, fueron elementos clave en este proceso. La adopción de un modelo tecnocrático y la priorización de la eficiencia administrativa sobre la participación ciudadana y la transparencia contribuyeron a la resistencia a implementar mecanismos de control ciudadano, como los tribunales contencioso-administrativos. Además, la circulación y adaptación selectiva de ideas jurídicas extranjeras reflejaron las particularidades del contexto chileno y las prioridades del Estado en su proceso de consolidación y expansión. En resumen, la configuración del Estado chileno del siglo XIX estuvo marcada por una dinámica que favoreció la estabilidad y el control centralizado, limitando la capacidad de los ciudadanos para cuestionar y fiscalizar las decisiones administrativas.

Bibliografía citada

Barría Traverso, Diego (2018). Carreras administrativas en Chile, 1884-1920: ¿Patronazgo o profesionalización? *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 22(2), 317-343. https://doi.org/10.29344/0717621x.22.2.2018.1849.

Carpenter, Daniel (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton University Press.

Collier, Simón (2005). *Chile. La construcción de una república. 1830-1865. Política e ideas.* Ediciones UC.

Conejeros, Juan Pablo (1999). *La influencia cultural francesa en la educación chilena, 1840-1880* Ediciones Universidad Raúl Silva Henríquez.

Duve, Thomas, Herzog, Tamar (2024). "Introduction". En T. Duve & T. Herzog (Eds.), *The Cambridge history of Latin American law in global perspective* (pp. 1-18). Cambridge University Press.

Estefane, Andrés (2016). Estado y ordenamiento territorial en Chile, 1810-2016. *Revista de Historia*, 23(2), 25-47. https://doi.org/10.4000/hispanisme.725

Gazmuri, Cristián (1999). *El "48" chileno. Igualitarios, reformistas, masones, radicales y bomberos.* Editorial Univeristaria.

González Bernaldo, Pilar (2001). *Civilidad y política en los orígenes de la nación argentina: las sociabilidades de Buenos Aires, 1829 1862*. Fondo de Cultura Económica.

González Errázuriz, Francisco (2003). *Aquellos años franceses: Chile en la huella de París.* Taurus.

Jaksic, Iván (2001). *Andrés Bello. La pasión por el orden.* Editorial Universitaria.

Lempérière, Annick (2017). ¿Excepcionalidad chilena? La formación del Estado entre revolución e institucionalización. En I. Jaksic & F. Rengifo (eds.), *Historia política de Chile: Tomo II: Estado y Sociedad* (pp. 23-54). Fondo de Cultura Económica,

López Taverne, Elvira (2014). *El proceso de construcción estatal en Chile: Hacienda pública y burocracia (1817-1860)*. Centro de Estudios Diego Barros Arana, DIBAM.

Sábato, Hilda (2018). *Republics of the New World: The Revolutionary Political Experiment in Nineteenth-century Latin America*. Princeton University Press.

Silva, Patricio (2008). *In the name of reason: Technocrats and politics in Chile*. The Pennsylvania State University Press.

Soifer, Hillel David (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge University Press.

Soifer, Hillel David, Vom Hau, Matthias (2008). Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power. *Studies in Comparative International Development* 43(3-4), 219-230. https://doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z.

Saunier, Palgrave (2013). *Transnational History.* Palgrave-MacMillan, 2013.

Zimmermann, Eduardo (2024). Toward the Administrative State. En T. Duve & T. Herzog (Eds.), *The Cambridge history of Latin American law in global perspective* (pp. 389-421). Cambridge University Press.

Vicuña, Manuel (2001). *La belle époque chilena: alta sociedad y mujeres de elite en el cambio de siglo*. Ventrosa impresores.