REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

****

INFORME FINAL
SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

ORGANIZADO POR : Comisión Nacional de la
Reforma Administrativa.
C O N A R A

Con la colaboración del
Proyecto CONARA-O.N.U.

Santiago, 05 al 10 de Mayo de 1980.
EDIFICIO " DIEGO PORTALES ".
C H I L E

I N D I C E

Págs.

..*.*.*.*.*

I ANTECEDENTES GENERALES.

A. PRESENTACION.

Entre los trabajos prioritarios que ha estado realizando la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa se encuentra la preparación de un proyecto de Ley General de Procedimiento Administrativo, tarea ésta a la que dá especial énfasis la Directiva Presidencial de la Reforma Administrativa para el presente año.

Los estudios referidos fueron iniciados en 1974, fecha en que se constituyó una Sub Comisión en la que participaron, entre otros, representantes de las Universidades, de la Contraloría General de la República, de los Colegios Profesionales, etc.

El anteproyecto elaborado por dicha Sub Comisión fué objeto de diversos estudios y adecuaciones por diferentes instituciones y especialistas en la materia. Además, en el curso del mes de Octubre de 1979, se obtuvo la colaboración de un Consultor Internacional, por intermedio del Programa CHI/77/001 de Naciones Unidas, el cual elaboró un acabado estudio doctrinario sobre la materia, trabajo que se contiene en el Tomo N° 2 de esta publicación.

Considerando los antecedentes mencionados, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa estimó de absoluta conveniencia - antes de proponer a S.E. el Presidente de la República las bases del proyecto de ley referido - la realización de un Seminario destinado a analizar exhaustivamente el tema.

1. INTRODUCCION.

Una de las realizaciones más significativas y trascendentales del Supremo Gobierno de la República de Chile es, sin duda alguna, el estudio, implementación y puesta en marcha de una Reforma Administrativa integral que tiene como objetivos básicos y urgentes conseguir, en los plazos más breves que sean posibles, la racionalización, la desconcentración y la desburocratización de la Administración del Estado. Se quiere que ésta se transforme, en virtud de las medidas que se están adoptando en todos los niveles, en un instrumento moderno y adecuado para la aplicación de las políticas y proyectos ya definidos, destinados a crear las condiciones para acelerar el desarrollo económico, social y cultural del país, a fin de promover y facilitar la integración nacional y conciliar los intereses del progreso, de suyo impostergables, con las insoslayables exigencias de la Seguridad Nacional.

En virtud de lo anterior, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa ha avanzado, desde su creación en Diciembre de 1973, en una acción global, permanente y sistemática de revisión y modificación tanto de las estructuras y funciones de los órganos de la Administración del Estado como de los sistemas y procedimientos que aquéllos utilizan.

Este último aspecto corresponde específicamente al ámbito de la Reforma Funcional, cuya acción está dirigida a la racionalización y perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos administrativos mediante su adaptación a las normas técnicas, con el fin de obtener un adecuado logro de los cometidos de los diversos organismos del Estado, una conveniente eficacia en su funcionamiento, un óptimo rendimiento en sus recursos y un

expedito y cabal servicio a la comunidad.

En consecuencia, la Reforma Funcional es aquél enfoque de la Reforma Administrativa Integral referida tanto a los procedimientos administrativos específicos que emplean las organizaciones estatales sectoriales para el cumplimiento de sus correspondientes funciones como a los sistemas de apoyo técnico de que ellas se valen.

Considerando la interrelación de estas últimas materias con los demás aspectos de la Reforma Administrativa, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa se preocupó, desde sus inicios, del mejoramiento de los procedimientos administrativos ya que no existe en Chile una codificación de estas normas, pudiendo señalarse - además - que sólo se encuentran dispersas e inorgánicas disposiciones sobre estas materias.

Por la trascendencia del tema, en los Programas Ministeriales 1980 se encomendó, entre otras responsabilidades asignadas a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, la proposición de un proyecto de Ley General de Procedimientos Administrativos.

Este proyecto, al igual que toda la acción de modernización administrativa, se inserta en el marco de la Declaración de Principios y del Objetivo Nacional del Gobierno de Chile y tiene como finalidad fundamental cumplir dos metas esenciales de la racionalización: agilizar la gestión administrativa y proteger al usuario ante eventuales excesos, dilaciones injustificadas o falta de respuesta de la Administración.

SEMINARIO NACIONAL SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Fecha : 05 al 10 de Mayo de 1980.-

B. OBJETIVOS.

1. Este Seminario tuvo por finalidad seleccionar, determinar y analizar las diversas materias que debe contener un cuerpo legal de esta naturaleza e indicar las bases para su elaboración y proposición.

2. Se espera que las referidas bases constituyan, ante todo, la posibilidad de dar una adecuada respuesta en materia de procedimientos administrativos a los problemas planteados por la realidad cultural, geográfica, económica e institucional del país.

****

C. DIRECCION GENERAL DEL SEMINARIO.

1. AUTORIDADES SUPERIORES DEL SEMINARIO.

Director Titular :

- Ministro Presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, General de Brigada Don ROBERTO SOTO MACKENNEY.

Director Alterno y Coordinador General :

- Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, Teniente Coronel de Ejército (E.M.) Don ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD.

Jefe Comisión Técnica y Coordinador General Alterno :

- Jefe Departamento III de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, Abogado Doña AMALIA VERGARA DE FONTECILLA.

2. EXPOSITORES.

- Don EDUARDO SOTO KLOSS.

  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo, Director del Departamento de Derecho Público. Facultad de Derecho Universidad de Chile.

- Don FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO.

  Doctor en Derecho, Universidad de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Consultor de las Naciones Unidas en Procedimientos Administrativos del Proyecto CHI/77/001, Reforma Administrativa y Desarrollo Regional.

- Don ROLANDO PANTOJA BAUZA.

  Abogado. Doctor en Derecho de la Universidad Central de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho Universidad de Chile. Jefe Departamento Estudios de la Contraloría General de la República.

- Don DOMINGO HERNANDEZ EMPARANZA.

  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

- Don HUGO CALDERA DELGADO.

  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

- Don PEDRO PIERRY ARRAU.

  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile de Valparaíso y Universidad Católica de Valparaíso. Abogado del Consejo de Defensa del Estado.

3. APOYO TECNICO.

- Doña AMALIA VERGARA DE FONTECILLA.

  Abogado. Jefe Departamento III de CONARA "Racionalización Administrativa".

- Don HELIO SUAREZ GODOY.

  Ingeniero Civil Industrial..
  Asesor Departamento III de CONARA.

- Don MARIO DURANDEAU CUTHBERT.

  Abogado.
  Asesor Departamento I de CONARA.

- Don FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO.

  Doctor en Derecho, Universidad de Madrid.
  Consultor de las Naciones Unidas en Procedimiento Administrativo del Proyecto CHI/77/001. Reforma Administrativa y Desarrollo Regional.

4. APOYO ADMINISTRATIVO.

- Srta. ELIANA CHAMUDIS OPAZO
  Secretaria Departamento III de CONARA.

- Sra. MARIA T. MARTINEZ VEGA
  Secretaria Unidad Difusión y Seminarios de CONARA.

- Sr. JOSE VEGA AVILA.
  Coordinador Apoyo Administrativo.

- - - - - - -

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

D. INSTITUCIONES PARTICIPANTES Y SUS REPRESENTANTES.

1. INSTITUCIONES PARTICIPANTES Y SUS REPRESENTANTES.

Representantes de Ministerios, Organismos Públicos, Universidades y Colegios Profesionales, relacionados con la materia, conforme relación que se indica a continuación :

- Poder Judicial.

  ° DON EMILIO ULLOA M.
  Ministro de la Excma. Corte Suprema.

- Ministerio del Interior.

  ° DOÑA MARIA C. SAN MARTIN S.
  Abogado Asesoría Jurídica.

  ° DOÑA NORA MANDIOLA O.
  Abogado Asesoría Jurídica.

- Ministerio de Justicia.

  ° DOÑA MARIA I. SESSAREGO D.
  Abogado.

  ° DON HERNAN VEGA D.
  Administrador Público.

- Oficina de Planificación Nacional. (ODEPLAN).

  ° DON ARTURO ALESSANDRI C.
  Fiscal de ODEPLAN.

  ° DON SERGIO DOMINGUEZ L.
  Abogado de ODEPLAN.

- Comité Asesor Honorable Junta de Gobierno.

  ° DON ALBERTO FOCACCI V.
  Teniente Coronel de Carabineros.

- Contraloría General de la República.

  ° DON ARTURO AYLWIN A.
  Fiscal.

  ° DON ROLANDO PANTOJA B.
  Abogado. Jefe Departamento de Estudios.

  ° DON HORACIO BRANDI R.
  Abogado. Jefe Departamento Jurídico.

- Consejo de Defensa del Estado.

  ° DON JAIME SILVA MAC-IVER
  Abogado.

- Colegio de Abogados.

  ° DON JORGE GUZMAN D.
  Abogado.

  ° DON GERMAN VIDAL D.
  Abogado.

- Colegio de Administradores Públicos.

  ° DON GUILLERMO RIOS V.
  Presidente del Colegio de Administradores Públicos.

  ° DON HUMBERTO LEDEZMA R.
  Vicepresidente del Colegio de Administradores Públicos.

- Facultad de Derecho Universidad de Chile.

  ° DON EDUARDO SOTO KLOSS.
  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo.
  Director del Departamento de Derecho Público.

  ° DON HUGO CALDERA D.
  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo.

  ° DON DOMINGO HERNANDEZ E.
  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo.

- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Universidad de Chile.

  ° DON ALVARO DRAPKIN B.
  Profesor. Investigador del Departamento Administración.

- Facultad de Derecho Universidad Católica de Chile.

  ° DON RAUL ALLENDES O.
  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo.

  ° DON JORGE PRECHT P.
  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo.

- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Universidad Católica de Chile.

  ° DOÑA MARIA I. CASTRO
  Profesora.

  ° DON ALFONSO MUJICA
  Profesor. Sub Director de Investigaciones.

- Universidad Técnica del Estado.

  ° DOÑA ROSA MANGINI C.
  Abogado. Directora de la División Jurídica.

  ° DON ERNESTO MIRANDA R.
  Doctor en Administración
  Profesor Vice Rectoría Académica.

- Facultad de Administración Universidad Técnica del Estado.

  ° DON ALEJANDRO LEON L.
  Profesor Facultad Administración y Economía.

  ° DON JUAN SERON A.
  Profesor Facultad Administración y Economía.

- Universidad de Chile de Valparaíso.

  ° DON LAUTARO RIOS A.
  Abogado. Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales.

- Universidad Católica de Valparaíso.

  ° DON OSVALDO OELCKERS C.
  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo.

  ° DON PEDRO PIERRY A.
  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo.
  Abogado del Consejo de Defensa del Estado.

2. INVITADOS ESPECIALES.

  ° DON MAURICIO FLISFISCH W.

  Presidente Consejo de Defensa del Estado.
  Profesor de Derecho Administrativo.

- GDB.AEREA (R) DON AGUSTIN RODRIGUEZ P.
  Asesor Académico de la Academia Superior de Seguridad Nacional.

- CAP. DE NAVIO (R) DON FRANCISCO GARCIA HUIDOBRO.
  Asesor Académico de la Academia Superior de Seguridad Nacional.

- DON HERNAN PITTO DALMAZZO
  Profesor de Derecho Administrativo.
  Gerente de Comercio Exterior Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

- DON HUMBERTO CIFUENTES B.
  Profesor de Derecho Administrativo
  Universidad de Chile.

- DON MANUEL RUIZ CUBILES
  Director del Proyecto de Naciones Unidas CHI/77/001 en CONARA.

- DON JAIME SANTIBAÑEZ G.
  Departamento de Planificación Universidad de Chile.

****

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

E. PROGRAMA GENERAL DEL SEMINARIO.

PROGRAMA GENERAL DEL SEMINARIO.

- Santiago de Chile, 05 al 10 de Mayo de 1980 -

Lunes 05 de Mayo de 1980.

Mañana :

10:00 Hrs.	Ceremonia Inaugural. - Discurso del señor Ministro Presidente de CONARA, General de Brigada Don ROBERTO SOTO MACKENNEY.
10:30 a 11:00 Hrs.	Intervalo (Café).
11:00 a 11:45 Hrs.	Primera Exposición. - Don EDUARDO SOTO KLOSS. Tema: "El Estado de Derecho en Chile y su incidencia en el Procedimiento Administrativo. Conveniencia del establecimiento de una Ley General de Procedimiento Administrativo".
11:45 a 12:45 Hrs.	Foro sobre la Primera Exposición.
13:00 Hrs.	Almuerzo.

Tarde :

15:15 a 16:15 Hrs.	Segunda Exposición. - Don FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO. Tema: "Experiencia Internacional en materia de leyes de procedimientos administrativos".
16:15 a 16:45 Hrs.	Foro sobre la Segunda Exposición.
16:45 a 17:00 Hrs.	Intervalo (Café).
17:00 a 17:30 Hrs.	Continuación Foro sobre la Segunda Exposición.

* * * * *

Martes 06 de Mayo de 1980.

Mañana :

09:00 a 09:45 Hrs.	Tercera Exposición. - Don ROLANDO PANTOJA BAUZA. Tema: "La experiencia chilena en materia de procedimiento administrativo".
09:45 a 10:45 Hrs.	Foro sobre la Tercera Exposición.
10:45 a 11:45 Hrs.	Cuarta Exposición. - Don DOMINGO HERNANDEZ EMPARANZA. Tema: "Principios Generales del Procedimiento Administrativo. Ambito de aplicación de una Ley General de Procedimiento. Procedimiento general o común y procedimientos especiales. Materias que debe contener una Ley General de Procedimiento Administrativo.
11:45 a 12:45 Hrs.	Foro sobre la Cuarta Exposición.
13:00 Hrs.	Almuerzo.

Tarde :

15:00 a 15:45 Hrs.	Quinta Exposición. - Don HUGO CALDERA DELGADO. Tema: "El acto administrativo. Su formación, ejecución y efectos. El silencio de la Administración".
15:45 a 16:45 Hrs.	Foro sobre la Quinta Exposición.
16:45 a 17:00 Hrs.	Intervalo (Café).
17:00 a 17:45 Hrs.	Sexta Exposición. - Don PEDRO PIERRY ARRAU. Tema: "El control del acto administrativo. Recursos administrativos. Recurso contencioso-administrativo".
17:45 a 18:30 Hrs.	Foro sobre Sexta Exposición.

* * * * * *

Miércoles 07 de Mayo de 1980.

Mañana :

09:00 a 10:30 Hrs. — Primera Sesión de Trabajo.

Temas :

1. Ambito de aplicación de una Ley General de Procedimientos Administrativos.
2. Principios y normas generales que deben considerarse para el establecimiento de una Ley de Procedimientos Administrativos.
3. Establecimiento de Procedimiento general o común, sólo procedimientos especiales o ambos a la vez. Procedimiento formal y procedimiento aformal. Determinación de conveniencias o inconveniencias.

10:30 a 11:00 Hrs. — Intervalo (Café).

11:00 a 12:30 Hrs. — Continuación Primera Sesión de Trabajo.

13:00 Hrs. — Almuerzo.

Tarde :

15:00 a 16:30 Hrs. — Segunda Sesión de Trabajo.

Temas :

1. Definición de acto administrativo.
2. Efectos del acto administrativo.
3. Efectos del silencio de la administración.

16:30 a 16:45 Hrs. — Intervalo (Café).

16:45 a 17:45 Hrs. — Continuación Segunda Sesión de Trabajo.

* * * * * *

Jueves 08 de Mayo de 1980.

Mañana :

09:00 a 10:30 Hrs.	Tercera Sesión de Trabajo. Temas : 1. Materialización del acto administrativo. Iniciación, formación y tramitación del expediente, notificaciones, plazos, medios probatorios, recusación al agente público, etc. 2. Concepto de abandono del procedimiento. Sus efectos.
10:30 a 11:00 Hrs.	Intervalo (Café).
11:00 a 12:30 Hrs.	Continuación Tercera Sesión de Trabajo.
13:00 Hrs.	Almuerzo.

Tarde :

15:00 a 16:30 Hrs.	Cuarta Sesión de Trabajo. Temas : 1. Revisión del acto administrativo. 2. Recursos Administrativos. 3. Recurso contencioso-administrativo.
16:30 a 16:45 Hrs.	Intervalo (Café).
16:45 a 17:45 Hrs.	Continuación Cuarta Sesión de Trabajo.

* * * * * *

Viernes 09 de Mayo de 1980.

Mañana :

09:00 a 10:30 Hrs.	Quinta Sesión de Trabajo. Temas : 1. Conflictos de competencia entre autoridades administrativas. 2. Racionalización del documento ejecutivo.
10:30 a 11:00 Hrs.	Intervalo (Café).
11:00 a 12:30 Hrs.	Continuación Quinta Sesión de Trabajo.

Tarde :

15:00 a 18:00 Hrs.	Redacción de Conclusiones y Recomendaciones del Seminario.

* * * * * *

Sábado 10 de Mayo de 1980.

Mañana :

10:30 Hrs. Sesión de Clausura.

- Lectura de las Conclusiones y Recomendaciones del Seminario, por el Coordinador General del Seminario y Secretario Ejecutivo de CONARA, Teniente Coronel Don ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD.

- Discurso del señor Ministro Presidente de CONARA, General de Brigada Don ROBERTO SOTO MACKENNEY.

- Entrega de diploma a los participantes.

13:00 Hrs. Almuerzo de Clausura.

* * * * * *

F. REGLAMENTO INTERNO DEL SEMINARIO.

I DEL SEMINARIO, PARTICIPANTES Y ACTIVIDADES:

ART. 1° : El Seminario Nacional sobre Procedimientos Administrativos se efectuará en Santiago, en el Edificio Diego Portales, entre los días 05 al 10 de Mayo de 1980 y su desarrollo se regirá por el presente Reglamento.

ART. 2° : Será Director Titular del Seminario el señor Ministro Presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa y actuará en calidad de Director Alterno y Coordinar General, el Secretario Ejecutivo de CONARA.

ART. 3° : Participarán en el Seminario representantes designados por los Ministerios, Instituciones y personas expresamente invitadas por el Ministero Presidente de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, conforme relación que se incluye en el Programa respectivo.

ART. 4° : La coordinación general de las actividades del Seminario estará a cargo del Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa y en su ausencia, de la Jefe del Departamento III de CONARA.

ART. 5° : Durante el Seminario se realizarán las siguientes actividades, conforme al Programa :

a) Discurso inaugural, en que se expresarán los planteamientos de CONARA en relación con el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos.

b) Seis exposiciones sobre materias predeterminadas.

c) Foro sobre cada exposición.

d) Cinco sesiones de trabajo, con la participación activa de la totalidad de los asistentes al Seminario.

e) Sesión de Clausura en que se dará lectura a las conclusiones y recomendaciones del Seminario.

II DE LA COMISION TECNICA:

ART. 6° : La Comisión Ténica será designada por la Dirección del Seminario y estará integrada por dos funcionarios profesionales de CONARA y por un consultor del Proyecto CHI/77/001 (CONARA-ONU).

ART. 7° : Corresponderá a la Comisión Técnica la recopilación de las ponencias expuestas; la síntesis de los debates de cada foro en sus aspectos relevantes y la elaboración de las conclusiones de cada sesión de trabajo.

Estas actividades se realizarán al término de cada foro y de cada sesión de trabajo, para su entrega posterior a los participantes, previa aprobación de su texto por la Dirección del Seminario.

ART. 8° : Las conclusiones y recomendaciones del Seminario serán preparadas por la Comisión Técnica, con participación del Moderador de la respectiva sesión de trabajo y del Coordinador General.

III DEL FORO SOBRE LAS EXPOSICIONES.

ART. 9° : Después de cada exposición, se realizará un foro destinado a analizar, precisar y/o enriquecer los conceptos emitidos por el respectivo relator.

ART. 10° : El foro será moderado por el Coordinaro General del Seminario y en él participarán el correspondiente expositor y los integrantes del Seminario que así lo deseen. Prestará asesoría técnica la Jefe del Departamento III de CONARA.

ART. 11° : Para intervenir en el debate cada participante deberá solicitarlo al Coordinador General, quien otorgará la palabra en estricto orden de precedencia.

Los participantes que deseen efectuar preguntas concretas sobre la materia expuesta, deberán hacerlas llegar por escrito al Coordinar General, durante los 10 minutos iniciales del foro.

El Coordinador General conjuntamente con el expositor, decidirán si este último da respuesta individual o por grupo a las observaciones o preguntas planteadas.

ART. 12° : Tanto los participantes como el expositor sólo podrán hacer uso de la palabra, por un máximo de 5 minutos. En el caso que algún participante plantee una tésis diferente a la desarrollada por el expositor, se le podrá conceder el uso de la palabra por 5 minutos más, improrrogables.

IV. DE LAS SESIONES DE TRABAJO:

ART. 13° : En las sesiones de trabajo participarán los representantes institucionales, los expositores, los invitados especiales, el personal técnico y autoridades de CONARA.

ART. 14° : En las sesiones de trabajo sólo podrán discutirse las materias específicas asignadas a cada una de ellas, de acuerdo al contenido dispuesto en el Programa del Seminario.

ART. 15° : En cada sesión de trabajo se designará, de entre los participantes, un Moderador que tendrá a su cargo la dirección del debate.

Esta designación se hará por los participantes en los cinco minutos iniciales de cada sesión.

ART. 16° : El Moderador, previa inscripción, otorgará la palabra, por un lapso no superior a 15 minutos, a aquellos participantes que deseen exponer ponencias concretas y definidas sobre las materias en discusión. Estas ponencias deben hacerse llegar previamente y por escrito al Moderador.

La exposición oral de la ponencia versará solamente sobre su contenido básico.

ART. 17° : Una vez escuchadas las ponencias a que se refiere el artículo anterior, se abrirá debate general sobre la materia específica de la sesión de trabajo correspondiente.

El debate será dirigido por el respectivo Moderador, quien fijará el plazo máximo de cada intervención al momento de iniciarse ésta.

Las regulaciones de régimen, en todo caso, podrán ser adaptadas a las necesidades y objetivos del Seminario por la Dirección General de este evento.

ART. 18° : En caso de haber dos o más conclusiones antagónicas sobre una determinada materia se insertarán como alternativas, en las correspondientes recomendaciones preliminares.

V DE LA SESION DE CLAUSURA:

ART. 19° : La Sesión de Clausura estará destinada exclusivamente a la lectura de las conclusiones y recomendaciones del Seminario, al discurso de clausura y a la entrega de diplomas a los participantes.

ART. 20° : Las conclusiones y recomendaciones del Seminario, se elaborarán en la forma prevista en el artículo 8° y serán leídas por el Coordinador General.

* * * * * * *

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

* * * * * * * * *

II. DISCURSO INAUGURAL DEL SEMINARIO NACIONAL SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE CHILE (CONARA).

- -

ROBERTO SOTO MACKENNEY
General de Brigada
Ministro Presidente de CONARA

Santiago de CHILE, 05 de Mayo de 1980.

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

= = = = = = = = = =

II DISCURSO INAUGURAL DEL SEMINARIO NACIONAL SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, EL 5 DE MAYO DE 1980.

MINISTRO PRESIDENTE DE CONARA
GDB. DON ROBERTO SOTO MACKENNEY

Así como en el orden moral, todo abuso, toda desviación de las costumbres y toda distorsión de valores, produce males incalculables que degradan a los pueblos y los pierden, salvo su fortaleza interior y sus mecanismos autorreguladores les permitan una reacción oportuna y positiva, así también en los sistemas políticos, aún las desgracias más grandes que recaigan sobre una Nación pueden producirle positivas ventajas al hacer germinar fórmulas de renovación, lo que en circunstancias normales no es frecuente. Es justamente en las etapas de crísis cuando las comunidades que poseen genuinos valores y reservas vitales, movilizan toda su capacidad de recuperación y logran elevarse a planos que superan todos los niveles históricos.

El dilema es : o mantención de sistemas obsoletos con la consiguiente decadencia y autodestrucción, o una renovación institucional que franquee y consolide los caminos del progreso nacional.

Esta es, sin dudas, la situación vivida por Chile en los últimos años. La gravísima crísis que experimentó el país, comprometiendo las bases mismas de su estabilidad, conciencia y fortaleza de Nación libre y soberana, es justamente el factor que ha permitido a nuestro Gobierno, conjugando la capacidad de los expertos civiles y militares, llevar a cabo la vasta tarea de modificar la arquitectura misma de nuesta sociedad, con miras a establecer una nueva institucionalidad que nos facilite el pleno desarrollo económico, social y cultural que por tradición y derecho nos corresponde.

Es evidente que aquella crísis no fue ajena al sobredimensionamiento del aparato público, a la obsolencia de sus sistemas y procedimientos, y al alto grado de desorganización, provocado por el desarrollo progresivo e incontenible de una verdadera administración paralela que terminó por sobrepasar, en la anterior administración, a las autoridades normalmente constituídas, llevando a todo el sistema a su más grave inoperancia y desorganización. En este marco de crísis generalizada, una de las primeras realizaciones de nuestro Gobierno fue, en Diciembre de 1973, la creación de esta Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, en carácter de Organo Asesor de S.E. el Presidente de la República, para conducir técnicamente este proceso de modernización de la Administración Pública Chilena.

En una primera etapa se avanzó significativamente en el proceso de regionalización, para vencer la concentración exagerada del centro del país, que había frenado el desarrollo del resto del territorio a un extremo tal que pudo afectar la integridad y seguridad nacional mismas.

En la segunda etapa, se ha avanzado en la reorganización de Ministerios, Servicios e Instituciones Públicas para lograr una mayor racionalidad en su estructura interna y en su descentralización administrativa.

Sin embargo, esto no sería suficiente si no avanzaramos, simultáneamente, en el mejoramiento de los sistemas y procedimientos administrativos, denominado Reforma Funcional, orientado a lograr la necesaria desburocratización de la gestión pública.

El proceso de Reforma Administrativa persigue, en lo fundamental, dotar al país de una administración pública adecuadamente dimensionada y lograr elevar los niveles de eficiencia y eficacia de cada una de las entidades públicas en particular y de la Administración del Estado, en general, ya sea mediante la incorporación de técnicas modernas de gestión, de una definición cada vez más explícita de metas y resultados en el proceso de planificación y asignación de recursos, y con una participación paulatinamente creciente de los usuarios y otros grupos en la Toma de Decisiones.

Esta política de modernización administrativa institucional está abordando, entre sus principales aspectos los siguientes, señalados por el Supremo Gobierno en el plan nacional indicativo de desarrollo 1979 / 84 :

a) Dotar al Supremo Gobierno de las instituciones públicas que sean estrictamente necesarias, que dispongan de los medios adecuados de forma que, dentro de un marco propio del Estado de Derecho, se ponga en vigencia un régimen administrativo impersonal y no discriminativo, que dicte normas y las haga cumplir a todos los individuos y por todos los grupos y sectores, sin excepciones.

b) Agilizar y simplificar todos los trámites que sea necesario para lograr una auténtica desburocratización de la Administración Pública. Este esfuerzo está orientado tanto a materias económicos-sociales (asuntos de educación, libertad de trabajo, impositivo, previsional, etc.) como a materias jurídicas y sociales (Registro Civil e Identificación, tramitaciones legales y judiciales, registros públicos, etc.).

c) Intensificar la capacitación técnica de los funcionarios públicos, con énfasis en los niveles superiores, mejorar el estatuto administrativo y llevar a cabo calificaciones justas y más técnicas.

d) Establecer normas para la administración racional de las empresas públicas.

En resumen, se puede señalar que sobre la base del principio de subsidiariedad del Estado, el Supremo Gobierno postula llegar a disponer de un aparato estatal que lleve a cabo aquellas actividades que, por su real naturaleza, le competen de un modo insustituible y deje a la iniciativa privada, representada por el sector privado, la realización de las demás tareas propias de la vida social.

En este sentido, la tarea primordial del Sector Público es la aplicación impersonal y no discriminatoria de las normas generales, iguales para todos los individuos, grupos y sectores, sin privilegios ni excepciones. Así la acción pública de carácter normativo y de control,

deberá primar respecto de la ejecución directa por el Estado de aquellas actividades que deben y pueden ejecutar con eficiencia los entes o personas privadas.

La aplicación de este principio de la subsidiariedad exige, a su vez, que ninguna sociedad pueda arrogarse el campo que, respecto de su propio fin específico, puedan satisfacer las entidades menores.

En el ámbito del Sector Público este principio representa, a través del proceso de regionalización, que el nivel central debe continuar desprendiendose paulatinamente de atribuciones y tareas que corresponden, con mayor propiedad, a los niveles periféricos, en especial, al regional y municipal.

Esta acción descentralizadora, por instrucciones de S.E., se dinamizará en el presente año, lo que junto con acercar el gobernante al gobernado, constituye un poderoso factor desburocratizador al simplificar los trámites y las instancias administrativas.

Creo oportuno recordar, en relación a la saturación administrativa que produce un centralismo exagerado, que hay multitud de asuntos en las administraciones nacionales que no pueden resolverse sin datos, noticias y antecedentes, por lo que los gobiernos centralizados se ven en la necesidad de pedir gran cantidad de informes, reunir desproporcionados expedientes y, después de esto, a menudo suelen aún no tener suficientes luces para resolver con certeza. Normalmente, la causa primaria de los excesivos trámites y voluminosos expedientes que se forman para la respectiva resolución a nivel central, de la mayoría de los asuntos administrativos, radica en que no se resuelven los problemas en el mismo lugar donde han tenido su origen. Al respecto, es preciso tener presente que es difícil resolver a nivel central los asuntos de los niveles periféricos sin la formación de voluminosos expedientes y largas tramitaciones.

Esta desventaja de los sistemas centralizados, avala la importancia del proceso de descentralización administrativa que conduce el Supremo Gobierno, con el apoyo técnico de CONARA desde el 11 de Julio de 1974, y que debe orientar la determinación de competencias de la autoridad, en los diferentes niveles político-administrativos definidos.

El ordenamiento administrativo que se está ejecutando en forma sostenida y necesariamente gradual, ha significado y continuará representando la redefinición de funciones de vastos sectores de la administración pública chilena. Esto incluye un proceso de creación, fusión y reorganización de instituciones públicas. En esta tarea, emprendida por CONARA en coordinación con los distintos Ministerios, se han logrado importantes avances, que se profundizarán en este año, en sus metas principales, por expresas Instrucciones Presidenciales.

Por otra parte, por medio del Decreto Ley N° 2.345, de 1978, el Supremo Gobierno ha reiterado su decisión de contar con una Administración Pública racionalizada, moderna y funcional, para lo cual se ha dispuesto intensificar el proceso de desburocratización administrativa, facultando para ello al Presidente de la República, para dictar normas, con rango legal, que permitan una simplificación de los tradicionales trámites administrativos como, a su vez, la eliminación de duplicidades de funciones, interferencias y otras anomalías heredadas que afectan a los servicios del Sector Público y, en general, que se supriman los procedimiento inútiles que constituyen simples tramitaciones y demoras.

Esta disposición legal ha representado hasta la fecha una activa tarea de reforma micro-regional ejecutada por el Ministerio del Interior.

Por su parte, la legislación vigente y la Directiva Presidencial para la Reforma Administrativa, asignan a CONARA la conducción técnica de la macro-reforma funcional ya descrita. Es en este marco de transformación y modernización de sistemas y procedimientos administrativos, que se inscribe el tema central de esta reunión, a la que hemos invitado a calificados expertos nacionales de Ministerios, Universidades, Entidades Públicas y Privadas, para estudiar y proponer en estrecho contacto con las autoridades y expertos de CONARA, las bases y contenido de una Ley de Procedimiento Administrativo, destinada a alcanzar los fines señalados en la convocatoria de este Seminario.

Esta tarea de proponer el citado anteproyecto, fué asignada a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa por el Señor Presidente de la República en los Programas Ministeriales 1980. A su vez, esta labor

es parte significativa de las metas enunciadas en su último Mensaje a la Nación, el 11 de Septiembre de 1979, entre las cuales S.E. incluyó en forma expresa la Reforma Administrativa y la desburocratización del Estado y de la nueva institucionalidad proyectada.

En la mencionada Directiva Presidencial S.E., puntualizó aún más sus orientaciones al respecto señalando, como se mencionó anteriormente, que en el presente año deberá culminar este proceso en sus aspecto más significativos y con especial énfasis en los siguientes objetivos :

a) Desburocratización integral de la Administración del Estado.

b) Redefinición y perfeccionamiento del sistema de administración de personal.

c) Afianzamiento del proceso de regionalización, fortalecimiento del rol del Alcalde y mejoramiento de las Municipalidades como organismos de participación y de movilización de la comunidad y de prestación de servicios.

d) Revisión y consolidación de la reestructuración general de Ministerios, servicios e instituciones públicas.

e) Configuración del sistema de Asesoría Presidencial, y

f) Elaboración de una Ley Orgánica General de la Administración del Estado.

El Seminario que hoy inauguramos se enmarca, principalmente, en el primer objetivo enunciado, vale decir, lograr en el menor plazo posible la postulada desburocratización integral de la Administración del Estado. Esta orientación superior debe, en consecuencia, constituír el eje de los estudios, cambios de ideas y proposiciones que deberán reflejarse en las conclusiones de este evento. Esta tarea reviste la mayor trascendencia para el Supremo Gobierno ya que, pese a los reiterados intentos realizados, no ha sido posible lograr una desburocratización integral, que rompa los antiguos esquemas y dé al sistema administrativo un carácter gerencial, con

iniciativa creadora, dinamismo ejecutivo y responsabilidad consciente del agente público al servicio de la comunidad y de los grandes objetivos nacionales.

En este campo, el Señor Jefe de Estado ha instruído a CONARA en el sentido de proponerle las acciones tendientes a superar los actuales documentos ejecutivos, representados por Decretos Supremos o Resoluciones, según la autoridad de que se trate, de formato y estilo rígidos y de larga tramitación, a fin de substituirlos por simples órdenes de servicio de la autoridad correspondiente, referidas a las materias de su competencia. Estas serían diarias o periódicas, las que contendrían todas las decisiones que produzcan efectos internos, de ejecución inmediata y de difusión en el respectivo servicio o institución.

Esta medida de aplicación general, no se opondría a reservar la formalidad del Decreto sólo para aquellas resoluciones que afecten a terceros extraños a la administración. En este caso serían sin más formalidades que expresar el fundamento y la decisión adoptada en forma directa y breve.

Estos estudios,dispuestos por el Supremo Gobierno, incluyen la puesta en ejecución de un sistema de racionalización de procedimientos administrativos, de carácter fundamentalmente técnico, que permita realizar las funciones y cumplir las decisiones con la mayor rapidez y expedición, mediante actuaciones simples y directamente orientadas al objetivo perseguido. Se trata de superar la complejidad de los formalismos y las tramitaciones inútiles, que aún prevalecen y que las conclusiones de este Seminario deben contribuir a readecuar en forma rápida y efectiva.

Este sistema de racionalización, conforme las Instrucciones Presidenciales, deberá ser encabezado por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa y, sin incurrir en nuevos gastos o aumentos de dotaciones, deberá tener su contraparte en un funcionario de alto nivel profesional en cada Ministerio, Servicio y Región, de tal manera que, bajo la coordinación técnica de CONARA y la dependencia jerárquica de cada uno de los organismos mencionados, opere como un todo, con técnicas comunes y con unidad

de doctrina, para remover definitivamente los excesos burocráticos de la tradicional gestión administrativa, que es preciso superar acorde con los principios y objetivos del Gobierno.

En directa relación con esta materia, se dará énfasis especial a la delegación de facultades. En la Directiva Presidencial para la Reforma Administrativa S.E. ha señalado que constituye un mal profundamente arraigado en la Administración del Estado el incomprensible afán de los Jefes superiores de concentrar un poder formal, realizando directamente o sancionando con su propia firma todas actuaciones del respectivo organismo, lo que retarda y entorpece su gestión. Es condición esencial del verdadero Jefe distinguir entre lo fundamental y lo accesorio, entre lo que debe decidir personalmente y lo que puede y debe delegar; si asume concentradamente todas las tareas, no sólo desatiende y descuida lo esencial sino que, además, entorpece y demora innecesariamente la gestión administrativa.

En este aspecto, es preciso incentivar el sentido de responsabilidad de las Jefaturas intermedias para que asuman una actitud positiva frente a esta modalidad, que representa un espectro más amplio y dinámico en el ejercicio de sus propias funciones.

Esta acción es, sin perjuicio de la activa labor de radicación de funciones en los niveles inferiores, a través de las nuevas leyes orgánicas de los diferentes Ministerios y Servicios Públicos.

En este esquema desburocratizador de los procedimientos y sistemas administrativos, es voluntad gubernamental operar un cambio profundo en el tradicional sistema de control previo de legalidad, que es básicamente formal, y retraza generalmente la ejecución de las decisiones, especialmente mediante el trámite de Toma de Razón. Su concepción tradicional ha estado centrada en refrenar la acción y no en impulsar la administración en pos de sus objetivos. Este dificulta la acción y expone generalmente a sanción al que adopta iniciativas, lo que tiende a favorecer la inercia y la inactividad del funcionario público; además al operar, fundamentalmente, con anterioridad al cumplimiento de la decisión adoptada, la dilata a veces, no obstante la urgencia que pudiera revestir.

Con este fin se postula, en el marco de la racionalización administrativa descrita, reducir dicho trámite en general, dejándolo por excepción para los Decretos promulgatorios de leyes, para los Decretos con Fuerza de Ley y para los Reglamentos. Es oportuno reconocer que el Señor Contralor General de la República ha ejercido la facultad de eximir del referido trámite, en el marco que la legislación administrativa chilena le permite. Sin embargo, parece más propio proceder en virtud de la ley, a fin de institucionalizar formas de general aplicación en esta materia, similares a las señaladas. Esto permitiría asegurar la continuidad y la mejor materialización de estas medidas de agilización administrativa y evitar eventuales cambios de criterios a futuro.

Es fundamental al respecto, propender a un control posterior, que haga efectivas las responsabilidades. Por otra parte, la excesiva importancia que le asigna el erecho dministrativo chileno, hasta el momento al control formal, es necesario subsituirla por una concepción superior de valores que proteja los derechos de los usuarios y evalúe realmente los objetivos alcanzados.

En síntesis, a través de la descrita Reforma Funcional, CONARA pretende evitar que la administración detenga la acción en perjuicio de la comunidad en general y de los particulares recurrentes, para transformarla en un instrumento de acción directa y expedita para el logro de los superiores objetivos y políticas nacionales.

El desafío que enfrentamos es encontrar fórmulas renovadas que logren derrotar la inercia de los hábitos inveterados para afrontar, sin vacilaciones, las transformaciones que la comunidad toda demanda insistentemente a fin de lograr un mayor dinamismo, agilidad y responsabilidad administrativa, en beneficio del progreso y de un mejor bienestar de la ciudadanía en general, que es en definitiva la verdadera destinataria y la razón de ser del aparato público.

ALCANCES DE CONARA AL TEMA ESPECIFICO DEL SEMINARIO.

El principio de racionalidad o de racionalización que informa, entre otros, este proceso de modernización administrativa, exige aplicar a todos los sectores e instituciones del Estado en su organización y gestión, normas técnicas tendientes a lograr una conveniente y deseable eficacia y economía en su actuar a la vez que una oportuna y eficaz satisfacción a las necesidades públicas que demanda la comunidad nacional facilitando, así, el servicio al usuario pero protegiendo, también, los superiores valores e intereses de la sociedad y del Estado.

Estimamos que el principio enunciado, respecto al tema central del presente Seminario, tiene íntima vinculación con la relación que debe existir entre el concepto de Estado de Derecho y el actuar de la Administración.

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa no duda que la gestión del Estado en su función administrativa, no puede considerarse como una actividad entregada al mero arbitrio del o de los órganos que la ejercen sino que constituye, fundamentalmente, una función jurídica cuyo objetivo primero es el logro del bién común, causa y justificación de su accionar. Abundando en este tema, cabe sostener que todas las actuaciones de la Administración están sujetas al principio de la legalidad, en cuya virtud esas acciones, en lo sustantivo y en lo formal, deben subordinarse a normas jurídicas pre-establecidas y al ordenamiento jurídico general.

Considerada en este aspecto, la actividad de la Administración ha de expresarse en una procedimentación regulada por una normativa general y desarrollada, cuya mayor o menor ritualidad deberá ser motivo de análisis en este Seminario, que formalice los procedimientos conducentes al cumplimiento de las funciones sustantivas encomendadas por la Ley a los organos que conforman la Administración del Estado.

Visualizado, así, el procedimiento administrativo -que si bien como tal tiene carácter objetivo- demuestra su importancia cuando, al en-

cauzar u orientar el actuar de la Administración, fija un marco preciso de su acción y, como contrapartida, garantiza los derechos fundamentales del administrado.

Aún cuando pudiere juzgarse innecesario, atendida las calidades de los participantes en este evento la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa estima de interés manifestar su criterio en cuanto a los objetivos que se persigue alcanzar mediante una Ley General de Procedimiento Administrativo, para enseguida, dar a conocer sus inquietudes respecto de algunos temas, que cree del mayor interés e importancia, de entre los que entrega para que sean objeto de análisis, debate y conclusiones en estas jornadas.

En lo esencial, se pretende obtener las bases en que se fundará la selección de las diversas materias que debe contener un cuerpo legal de Procedimiento Administrativo, con el objeto preciso de proponer al Supremo Gobierno una normativa que uniforme y agilice las actuaciones de la Administración Pública, otorgando a ésta los instrumentos que le permitan una eficaz, oportuna y acertada gestión, evitándole la necesidad de improvisar formas de proceder, a la vez que sus preceptos constituyan una real garantía para asegurar los derechos y legítimos intereses de los administrados que, voluntaria u obligadamente, deben solicitar una decisión de la Administración.

Los temas que se pasarán a señalar no agotan las materias que interesa analizar en este Seminario. Sólo algunas, por su relevante importancia, deberán ocupar la atención de los señores participantes en esta oportunidad; las restantes se encuentran señaladas en los temas fijados para las sesiones de trabajo que se llevarán a efecto en días posteriores.

Para la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, unas y otras revisten igual interés. Unas y otras, asimismo, requieren proposiciones concretas porque, no obstante la importancia que los aspectos doctrinales conllevan y el evidente valor de los planteamientos de tipo académico, estamos abocados a la necesidad de formular, cuanto antes, las bases y seleccionar las materias concretas que debe contener un proyecto

definitivo y moderno de una Ley General de Procedimiento Administrativo.

Mediante la Ley de que nos ocupamos se espera que el encuentro entre el Estado y el ciudadano no se produzca como entre sujetos con intereses y deseos contrapuestos e inconciliables sino que, por el contrario, represente un momento de coincidencia y de diálogo enriquecedor entre quién tiene, como autoridad, la gestión del bien común y de quién, como ciudadano, es el natural destinatario, único y directo, de la función con que la Ley ha dotado a la autoridad.

Esperamos, también, lograr una correcta y deseable instrumentación técnico-jurídica que informe y motive el procedimiento administrativo, no sólo para el actuar cotidiano de la Administración sino para que represente un medio con el cual ésta de a conocer su eficiencia y agilidad. Por otra parte, y de modo principal, interesa que esta Ley constituya un cauce de participación y de integración del ciudadano común en la satisfacción de sus necesidades a la vez que, se insiste, garantice la protección de sus legítimos intereses y derechos.

Las siguientes son algunas de las materias que interesa dilucidar en el curso de este Seminario :

A) AMBITO DE APLICACION DE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Interesa, y es de urgente necesidad, determinar el ámbito de aplicación de esta futura Ley, debido a la falta de una delimitación, generalmente aceptada, del concepto de "Administración".

En efecto, existe una concepción teórica de administración centralizada, de acepción restringida a los Ministerios y Servicios dependientes, frente a otra, más amplia, que engloba a los organismos e instituciones del Estado descentralizadas o autónomas, nacionales o regionales.

Por otra parte, la Ley señala en el artículo 2° del Decreto Ley N° 1.263, lo que se entiende por "Sector Público" para los efectos de

la administración financiera del Estado y qué analógicamente sería posible adoptar para circunscribir el ámbito de aplicación de la Ley General de Procedimiento Administrativo.

B) PROCEDIMIENTO FORMAL Y PROCEDIMIENTO AFORMAL.

Hay quienes han definido el procedimiento administrativo como el cauce formal de una serie de actos mediante los cuales se concreta la función administrativa para la realización de un fin determinado.

Ahora bién, esta secuencia de actuaciones que culminan con la dictación de un acto de la autoridad, que decide o resuelve la cuestión planteada, puede darse siguiendo un cauce ritual y rígido señalado por el Legislador y en que se indica la clase, el orden y oportunidad en que han de efectuarse todos y cada uno de los trámites o actos preparatorios que conforman un procedimiento determinado. Es el llamado procedimiento formal, regido por el principio de la preclusión, cuya existencia se justifica en el hecho de que la finalidad perseguida sólo podría alcanzarse mediante un determinado formalismo.

Hay, sin embargo, numerosos casos en que el fin público que se pretende lograr no tiene señalado un camino legal ni reglamentario, o cuya naturaleza no requiere de una forma rígida a que deba ceñirse la Administración. En este caso, el procedimiento se fija, en cada oportunidad, atendiendo a principios de simplicidad y eficacia, realizándose sólo aquéllos trámites y actuaciones que sean necesarias para que la Administración pueda dictar el acto administrativo decisorio o definitivo. Es éste el llamado procedimiento aformal, en que el principio de la preclusión debe reducirse al mínimo.

Resulta evidente la necesidad de normas legales que establezcan y regulen los trámites fundamentales y los distintos instrumentos de procedimiento, como notificaciones, medios de prueba, forma de rendirla, plazos, recursos etc.., que pueden ser utilizados por la Administración en su gestión, frente al requerimiento de un administrado.

La recomendación de uno u otro tipo de procedimientos y la determinación de las materias a las cuales éstos pueden ser aplicados, es un tema del más alto interés para la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa en el presente Seminario. Debe reiterarse, al respecto, la voluntad gubernamental de desburocratizar la gestión administrativa, eliminando trámites y secuencias innecesarias, flexibilizando la actuación de la autoridad, en los diferentes niveles, mediante la liberalización en cuanto a someterse a esquemas y procedimientos rígidos e injustificados.

El procedimiento formal será sólo excepcional. Tal es el desafío que se plantea a esta calificada reunión de expertos.

C) PARTICIPACION DEL INTERESADO O ADMINISTRADO.

Dentro de los principios que informan las acciones de reforma y modernización administrativa, preciso es considerar el que dice relación con la participación real de la colectividad y de los usuarios en todo aquéllo que mire al interés particular y al interés público.

Aplicado este principio a los procedimientos administrativos, creemos que la normativa que pueda establecerse debería procurar que el administrado se sienta integrado al actuar de la Administración, como interesado que es en una determinada decisión de la autoridad. Para éste efecto, las presentaciones, reclamaciones y alegaciones que realice deberían ser interpretadas y tratadas como forma de su participación, sin que se vea sometido a un formalismo rígido, que frustre sus expectativas.

Es por ello que la conveniencia de escuchar al administrado parece indispensable, según la materia a resolver lo requiera.

D) EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION.

La falta de respuesta del órgano administrativo ante el requerimiento del administrado, esto es, el silencio de la Administración, cons

tituye uno de los temas de mayor interés para su análisis en este Seminario, tanto por la trascendencia de sus efectos de acuerdo con el alcance positivo o negativo que la Ley pueda atribuirle, como por el tecnicismo jurídico que requiere su tratamiento. Es importante agregar que no existe, hasta la fecha, una doctrina uniforme a su respecto, y, aún más, que este tema no ha sido tratado en profundidad por la doctrina nacional.

No admite dudas que el silencio de la Administración vulnera, de modo grave, un principio básico de la denominada teoría del "servicio público", cual es aquél que obliga al órgano administrativo a mantenerse en funcionamiento permanente efectuando, en la ocasión precisa, las prestaciones que la Ley le encomienda, dándoles adecuada, oportuna y necesaria respuesta.

La inactividad señalada debería generar responsabilidad extracontractual para el Estado, por los daños que al particular pueda causar el silencio de la Administración. El silencio administrativo perjudica, también, la imagen misma del Gobierno, por dejar librada al arbitro de los funcionarios la prestación de servicios que la Ley atribuye a los organismos de la Administración Pública. Lesiona, a la vez, los derechos que la Ley establece en favor de los individuos, al impedir u obstaculizar, dicha inactividad, el legítimo ejercicio de tales derechos.

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa tiene total conciencia de las dificultades, de todo orden, que presenta la solución al problema del silencio de la Administración, mediante la eliminación de este vacío legal, atribuyendo uno u otro efecto, positivo o negativo, a la inactividad de la Administración. Espera, en consecuencia, las recomendaciones que a su respecto pueda producir este Seminario, conclusiones cuya bondad avala la calidad de los señores participantes.

Es imperativo que este Seminario recomiende preceptos en este tema, que hagan efectiva la responsabilidad administrativa, en defensa del usuario, ante dilaciones injustificadas o falta de respuesta del organismo público requerido.

E) DELEGACION DE FACULTADES.

Como se dijo anteriormente, los hábitos administrativos tradicionalmente arraigados en todas las Jefaturas de los Organismos del Estado, y la rigidez excesiva del ordenamiento jurídico, en materias de derecho público, han conducido a una casi total concentración, en las altas autoridades de los Servicios Públicos, de las facultades de decisión y resolución que la ley atribuye al organismo correspondiente.

Analizando las causas que provocan la referida renuencia, se ha podido establecer que la falta de decisión en delegar facultades se encuentra, principalmente, en la ausencia de una norma específica que elimine la responsabilidad del delegante por o en las actuaciones y actos administrativos ejecutados por el delegatario en virtud de la delegación, ya que las disposiciones generales del derecho administrativo chileno mantienen la referida responsabilidad del delegante.

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa cree que el problema planteado se superaría, en gran medida, si la ley eximiera al delegante de toda responsabilidad por los actos realizados por el delegatario en el ejercicio de las facultades delegadas.

No obstante, de establecerse tal exención, se estima que deben subsistir para el delegante las responsabilidades propias de su cargo de jefatura, esto es, las que podrían corresponderle por negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones de dirección y de fiscalización y la derivada de haber delegado con infracción de los preceptos que autorizan la delegación.

De lo anterior, aparece la necesidad y conveniencia de consagrar, en la Ley de Procedimiento Administrativo, normas de general aplicación en esta materia.

F) CONFLICTOS DE COMPETENCIA.

Por expreso mandato de la Ley, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32° del Decreto Ley N° 575, de 1974, la solución de las cuestiones o conflictos de competencia que puedan producirse entre autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales deberán definirse en normas que se contendran en la Ley sobre Procedimientos Administrativos.

A este respecto, en los antecedentes entregados por esta Comisión Nacional para el conocimiento previo de los Señores Participantes de este Seminario, aparecen disposiciones alternativas, que se refieren al tema y que pueden considerarse como documentos de trabajo y orientación para las recomendaciones que, en definitiva, puedan sugerirse.

G) ACUMULACION OBLIGATORIA DE PROCEDIMIENTO.

Un tema novedoso y que interesa a toda la comunidad por estar involucrado, en cierta medida, el interés público, se advierte en la figura jurídica de acumulación obligatoria de procedimientos. Desde un punto de vista doctrinal, la acumulación de procedimientos obedece o está inserta en el principio de economía procesal. En su aspecto práctico, dicha acumulación está llamada a producir favorables efectos, simplificando y posibilitando la actividad del particular quién, para obtener determinadas autorizaciones o licencias administrativas para el logro de cualquier objeto o actividad ha de recurrir, en la actualidad, simultánea o sucesivamente, a numerosos organismos administrativos a quienes corresponde su otorgamiento. Tal es caso del urbanizador y del constructor de viviendas, por ejemplo.

La acumulación obligatoria de procedimientos, consagrada en algunas legislaciones foráneas, permite al interesado actuar ante una sólo autoridad administrativa a la cual, la Ley o el Reglamento, otorga competencia específica o facultad para disponer tal acumulación.

De este modo, el órgano que instruye el procedimiento requerirá de los otros, a los que corresponda alguna intervención por su vinculación en la materia a que la petición se refiere, los informes y autorizaciones que se precisen.

Esta figura jurídica de procedimiento debe, naturalmente, estar complementada por una clara normativa, que asegure su éxito. Nos referimos, por vía de ejemplo, al establecimiento de plazos para la respuesta del órgano requerido, a la facultad de la autoridad requirente para que, una vez transcurrido el plazo fijado sin que se haya obtenido la respuesta, pueda dictar una resolución, positiva o negativa, según el efecto que se dé al silencio administrativo del órgano requerido. Esta decisión permitirá el otorgamiento o rechazo de la solicitud del administrado quedando, así, abierto el camino para que el interesado ejercite los recursos administrativos o contencioso-administrativos que la ley pueda franquearle.

Resulta de interés hacer notar a los señores participantes, que nuestra legislación positiva, en el Decreto Ley N° 3.063, encontramos un gérmen de la figura de que nos ocupamos. Esta disposición, faculta al Presidente de la República para dictar normas destinadas a traspasar a los Municipios los recursos financieros, humanos y materiales, a fin de radicar en el nivel local algunas prestaciones que, en la actualidad, se dan por Servicios Nacionales, e, incluso, Regionales. Lo anterior, cobra relevancia si se piensa, por ejemplo, en las autorizaciones para la construcción de viviendas, u otras semejantes, respecto a las cuales el interesado sólo recurriría a la Municipalidad correspondiente, siendo obligación de ésta la realización de todo el procedimiento para la obtención de tales licencias. Para este efecto, se le dotaría de las facultades necesarias destinadas a recabar de los otros organismos vinculados con la materia, los informes y autorizaciones que se precisen, los que se entenderán otorgados una vez transcurrido un plazo, establecido por la ley, sin haberse recibido la respuesta del órgano requerido.

La consagración legal de la acumulación obligatoria de procedimientos aparece, así, como un excelente instrumento de desburocratización que permitirá reducir el considerable número de trámites que el particular

se vé hoy obligado a realizar, de servicio en servicio, de oficina en oficina, en virtud de preceptos legales y reglamentarios concebidos en un esquema estatista ya superado.

Permitirá, además, incentivar el interés e inversión del particular en actividades vitales para el desarrollo nacional.

H) CONTROL DEL ACTO ADMINISTRATIVO - RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

El control del acto administrativo, a juicio de esta Comisión Nacional, reviste un doble aspecto.

Significa, por una parte, la tarea permanente de la autoridad en cada una de las etapas del procedimiento y se orienta al rendimiento interno de la propia Administración, velando por su corrección, eficacia y legalidad. Por otra parte, referida esta tarea al interés directo del particular, otorga a éste los instrumentos jurídicos necesarios para hacer respetar sus derechos y legítimos intereses, que pudieran verse dañados por decisiones ilegales o injustas de la Administración, y para exigir las indeminizaciones por los daños que tales actos le hayan ocasionado.

Visualizada, de este modo, la etapa anterior, los recursos administrativos constituirían una segunda forma de control, posterior y subsidiario que, internamente, realice el órgano correspondiente. No son éstos, sin embargo, los únicos medios que permiten al particular actuar en contra de un acto ilegal de la Administración. Ordenamientos jurídicos de otros países establecen otras vías, que han demostrado su eficacia, y de las cuales cabe destacar la conocida figura del "ombudsman".

Sabemos que tanto los recursos administrativos propiamente tales, que se interponen ante la Administración, como los recursos contencioso-administrativos de que conoce un órgano jurisdiccional, son los medios que la ley franquea al particular para obtener la revisión, modificación

revocación o anulación de un acto administrativo que le afecta o perjudica. En el primer caso, se resuelve mediante un acto administrativo; en el segundo, por un acto jurisdiccional.

Es oportuno hacer presente que, conforme a principios de sana justicia administrativa, se postula entregar al conocimiento de los Tribunales que se determinen, las reclamaciones de los particulares ante fallas de la Administración, reduciendo al mínimo, la discrecionalidad funcionaria para revisar actuaciones suyas que lesionen intereses o derechos del administrado.

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa está consciente de la diferencia del campo de acción existente entre el recurso propiamente administrativo y el contencioso-administrativo.

No obstante, considerando la urgente necesidad de solución del problema, aún cuando es tarea que debería legislarse en otro cuerpo legal, CONARA considera de absoluta necesidad que en este Seminario se analice y emitan conclusiones y recomendaciones respecto del recurso contencioso-administrativo, para ser consideradas entre las disposiciones de la ley que motiva el presente Seminario.

I) IMPARCIALIDAD DEL FUNCIONARIO PUBLICO.

Se estima conveniente que la Ley General de Procedimiento Administrativo, contenga preceptos que establezcan causales de recusación que el administrado pueda hacer valer fundadamente.

Este tipo de normas, similares a las contenidas en las Leyes que regulan el proceso jurisdiccional, en gran medida garantizarían la confianza pública en relación con la imparcialidad de las decisiones de la Administración, que es factor fundamental de fé jurídica, en la gestión de los funcionarios públicos.

C O N C L U S I O N E S.

La Reforma Administrativa Chilena se inspira en la filosofía definida por el Supremo Gobierno a través de los postulados contenidos en la Declaración de Principios, en el Objetivo Nacional, en la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, en el Plan Nacional Indicativo de Desarrollo, en la Directiva Presidencial para la Reforma Administrativa y en los Programas Ministeriales anuales.

Es reconocido internacionalmente, que la readecuación de la Administración a los cambios permanentes y acelerados de nuestra era es una tarea que preocupa a todos los Estados. No es una empresa fácil ya que el aparato público se caracteriza, tradicionalmente, por su inercia y por la lentitud de sus reacciones.

Este es el desafío que los diferentes países enfrentan, unos con mayor intensidad que otros, con resultados necesariamente diferentes.

Las metas, definidas por los distintos gobiernos, para la adaptación del Sector Público a las nuevas situaciones, es lo que se ha dado en llamar la Reforma Administrativa, la que tiene mayor o menor amplitud, según sea la capacidad y voluntad de cada Estado.

Esta intención históricamente ha logrado escasos resultados efectivos y reales ya que readecuar la Administración en sus aspectos orgánicos y funcionales, es de aparente sencillez en su definición pero de muy difícil materialización, como lo demuestra el conocimiento de procesos similares realizados en otros países.

La Reforma Administrativa Chilena tiene fundamentadas bases, para confiar en su éxito, ya que pocos países como el nuestro reunen dos factores fundamentales que avalan este proceso: la voluntad política del Gobierno, reiterada por S.E. el Presidente de la República, y la reconocida capacidad técnica nacional, que es debidamente utilizada mediante la

armoniosa conjugación de las respectivas capacidades de los expertos civiles y militares que participan en esta tarea.

Las acciones de la Reforma Administrativa, que conduce técnicamente CONARA, se aplican a los Sectores (Ministerios), a las Instituciones (Servicios Públicos, Empresas Públicas y otras Corporaciones de la Administración del Estado), a los sistemas y procedimientos administrativos, incluído el de administración de personal, y a las Instituciones de Gobierno y Administración de carácter regional, provincial y local.

En este proceso general de modernización administrativa, que lleva a cabo nuestro Gobierno, está inserto el objetivo central de este Seminario.

La preparación de las conclusiones, destinadas a proponer las bases y contenidos de la Ley de Procedimiento Administrativo, deberá considerar la voluntad gubernamental de obtener el mayor perfeccionamiento posible de la gestión administración, sin apegarse a formalismos tradicionales, a teorías o concepciones que no se avengan - sean estas nacionales o foráneas - con el espíritu de renovación de nuestra sociedad y del Estado de Chile, en el marco definido para la Nueva Institucionalidad.

En relación con esta materia, el Señor Jefe de Estado ha instruído a CONARA para evitar la reglamentación excesiva, que caracteriza a sistemas administrativos tradicionales y burocratizantes, que se están corrigiendo en nuestro país a través de este proceso de modernización. Una reglamentación frondosa, frena la iniciativa y entorpece la acción. Además, anquilosa los organismos rígidamente sujetos a moldes y formas.

Es preciso tener presente que es preferible proponer normas amplias y generales que, siendo suficientemente precisas y protectoras de los valores e intereses fundamentales, dejen abierto el cauce de la iniciativa creadora y permitan una renovación cosntante de las técnicas y procedimientos.

En este aspecto, se debe considerar que la Administración no sólo debe cuidar del cuerpo social sino, también, de los derechos de los particulares, procurar que sean respetados y, sobre todo, que la propiedad y la seguridad individual no sean invadidas, porque ellas son valores fundamentales del individuo y de la sociedad y constituyen el soporte fundamental del progreso y del desarrollo de la Nación.

Al declarar oficialmente inaugurado hoy este Seminario, organizado por CONARA con la colaboración de las Naciones Unidas, se confía, plenamente, en que las jornadas que se inician servirán para llegar a positivas conclusiones. Estas deberán contribuir técnicamente a la elaboración del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo por CONARA, para ser sometido a la Superior aprobación del Supremo Gobierno en el curso del presente año.

La activa participación de los expertos aquí reunidos es importante para obtener, en mejor forma, la meta final de perfeccionar la gestión administrativa en beneficio de toda la comunidad nacional.

Santiago de Chile, 05 de Mayo de 1980.

ROBERTO SOTO MACKENNEY
General de Brigada
Ministro Presidente de CONARA

III - EXPOSICIONES DEL SEMINARIO.

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

A. "EL ESTADO DE DERECHO EN CHILE Y SU INCIDENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. CONVENIENCIA DEL ESTABLECIMIENTO DE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO".

EXPONE :

Profesor de Derecho Administrativo de Universidad de Chile. Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Chile.

DON EDUARDO SOTO KLOSS.

- PRIMERA EXPOSICION.

Suele a veces ser frecuente, para muchos hombres, el entender el Derecho como un límite desagradable, como una camisa de fuerza, como algo que impide desarrollar nuestra voluntad libre, y así lo sienten, incluso, como un mal, como algo del cual hay que desembarazarse, desentenderse y, aún más: no tomarlo muy en cuenta pues sería una limitación que entraba y molesta nuestro actuar.

Y no es tan extraño que ello ocurra: y ello por dos motivos :

(1) porque el Derecho es obra de civilización, y ésta implica una convivencia donde hay que respetar a nuestro prójimo, en todas nuestras actividades; y ello no es fácil, por cuanto supone superar la bestia que llevamos dentro y traspasar la etapa de las cavernas, y

(2) porque no pocas veces se entiende el Derecho como una mera fachada formalista, cuyo contenido puede conducir a las peores atrocidades, olvidándose que es un instrumento de justicia, para concretar lo justo, lo debido en las relaciones sociales, y obtener, así, la paz en la comunidad política.

Sí, el Derecho es instrumento civilizador.

El Derecho mejora el destino de las naciones, las saca del estado de tribus incultas, las eleva, las hace ocupar el rango de realidades políticas, amparando y protegiendo, en un orden armonioso y estable, el comercio espontáneo del que están hechas sus almas, su vida, su conciencia. El instante en el que se lo ve aflorar en una horda o tribu, es el síntoma por el cual se puede adivinar que aquéllas han sido ya ganadas para la civilización; es el índice de que sus usos y costumbres morales van a cuajarse y a fijarse por un tiempo; es la marca que aureola las instituciones para que la cultura resplandezca en su fuente.

La familia, la casa, la tribu, no son en la vida comunitaria sino etapas del camino que lleva hacia la ciudad: ésta es el objetivo al cual tienden las fuerzas que se desarrollan en el seno de la agrupación humana: es el término oscuramente buscado, es el producto natural de esa larga y trabajosa gestión a la cual las agrupaciones humanas están sometidas. ¿Podría ser, entonces, la ciudad algo diverso que la toma de conciencia, por una nación, de las leyes de su propia evolución y sus desarrollos, y su posterior elevación al estado de reglas y de derechos?.

Situando a las naciones en un estado superior, el Derecho irá permitiéndole empeñarse en una vida nueva, ya que el Derecho vendrá, así, a convertirse, de alguna manera, en el asiento de sus operaciones colectivas, la base sobre la cual se apoyan los pueblos para emprender el vuelo hacia el progreso.

Y es que el Derecho es una pieza esencial para la salvaguardia del equilibrio del edificio político: es quien desempeña el papel intermediario, de enlace, entre los miembros de una misma comunidad.

Es un lazo, un vínculo, pues la obligación de los individuos de conformar su actividad a un tipo común, engendra la cohesión y la unidad; pero, no obstante esto, no es tanto un vínculo cuanto una determinación, una medida y, ante todo un ligámen, ya que es norma. Su función es reguladora, ordenadora del funcionamiento interior de las instituciones: su fundamento y razón de ser es la de introducir en los cambios recíprocos de bienes y servicios, una forma objetiva, precisa, definida. Del mismo modo que un molde o una matriz, así el Derecho vá moldeando las relaciones sociales dándoles su propia forma; así, impregnan de orden la vida colectiva, y constreñirá, también, a las energías vivas de la comunidad a elevarse hasta su propia altura, a llevar grabada su marca específica.

Pero, guardémonos de exagerar la misión del Derecho sobre las actividades de la Nación. Su misión es lo bastante profunda como para cortar de raíz todos los desórdenes, discusiones y estragos que llevan a la destrucción de esa Nación, y los suficientemente imperiosa como para impedir a la multitud el retrotraer el camino que le sacara de la horda.

No; el Derecho es el mínimo esencial, el título estrictamente necesario para la existencia política; en la difusión de la vida social establece el Derecho lo que es de rigor para constituir un apoyo firme libre. Es que para que un pueblo se eleve hacia el arte, la cultura, el progreso, ha de apoyarse ineludiblemente en un soporte estable e inquebrantable: eso es lo que le procura el Derecho.

Introduciendo un ordenamiento estable en la vida colectiva, el Derecho la reviste, además, de un reflejo de belleza, y de belleza moral. (Lachance).

Estas bases y genéricas reflexiones - cuya contraprueba es fácil hacer señalando que la decadencia y la caída de multitud de regímenes, ya en la antiguedad, ya en nuestro mismo Chile y hace muy poco, es atribuíble en la mayor parte de los casos al menosprecio de la justicia y del Derecho - creo que bastan para mostrar ese carácter típicamente civilizador que posee el Derecho.

Y es que el Derecho introduce orden en el operar: es nada menos que la demarcación objetiva que ha de revestir la actividad exterior del hombre para insertarse en ese orden. Pero no cualquier orden, sino un orden de justicia, sin la cual no sólo no habrá orden, sino tampoco paz.

Y he aquí que nos parece adecuado introducir la idea - tan manoseada y hoy casi convertida en slogan publicitario - de "Estado de Derecho".

Sí; es que Estado de Derecho nace como expresión jurídicamente acuñada para hacer resaltar que no puede existir un orden de justicia en las relaciones del ciudadano con la Autoridad, si esa Autoridad no está también vinculada, sujeta, subordinada en su actuar, al Derecho, y en especial la autoridad administrativa, que es quien están en contacto permanente, frecuente y reiterado con el ciudadano, al realizar concretamente en su función toda esa enorme gama de servicios en bien de la comunidad, satisfaciendo las necesidades públicas.

Y es que nace la idea de Estado de Derecho cuando hay el convencimiento que no sólo el súbdito ha de regir su conduta por el Derecho sino, muy en especial, la propia Autoridad Gobernante sea como legislador pero, sobre todo, como Administración.

Pero de nada sirve que ello quedará en puras declamaciones líricas o verbalistas, en Declaraciones o Programas: se vinculará al Derecho la autoridad gubernativa y administrativa en la medida que existan los mecanismos jurídicos que permitan hacer operable, efectiva, actualizable esa vinculación, esa sumisión, esa sujeción, esa subordinación al Derecho.

Y ello sólo será posible - y es la idea fundamental sobre la cual se asienta allá en la Prusia del siglo XIX, con Von Mohl, la construcción intelectual del Rechtstaat - en cuanto un juez, independiente e imparcial, pueda conocer de las reclamaciones que los afectados puedan interponer en contra de los actos y disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas y administrativas, quienes estando también bajo el Derecho - y no sobre él - han de adecuar su actuación a sus mandatos y ver anulados sus actos si son antijurídicos, debiendo, además, reparar el daño que en su función hubieren producido.

Un juez - independiente e imparcial - que diga el Derecho resolviendo conflictos entre partes (cualquiera sean éstas, aún si es la propia Administración) y decidiendo con fuerza jurídica el litigio, decisión que se impone a las partes. He aquí el eje central de la noción tal como nació: una perspectiva ius-administrativa, cuya fuerza de expansión invadirá todo el Derecho Público del siglo XIX, para asumir también expresión propia en todo el Derecho Político del siglo XX, pero ya con variadas connotaciones, muchas veces bien alejadas de su concepción originaria.

Nuestro país - que fuera sin lugar a dudas - no sólo el más avanzado sino el que primero adquirió estabilidad política e institucional dentro del conglomerado de naciones de la Hispanoamérica durante el pasado siglo - no fue ajeno a esta noción - : no por haber recibido influencias germánicas, a este respecto inexistentes, pero es que la sumisión al Derecho, la idea ministerial de autoridad, el respeto por el hombre, el recono

cimiento de las libertades comunales, era el acervo normal y practicado, hecho vida, en la institucionalidad indiana, en la cual nuestros pueblos fueron surgiendo a la civilización a través del verbo hispánico y cristiano.

Esta riqueza institucional no fue en vano, como lo ha mostrado con amplitud y rigurosidad la más moderna histografía.

Ya la Constitución Política de 1833 contenía principio que, por aquélla época, eran impensables en los países desarrollados de la Europa decimonónica: porque ¿dónde encontrar en 1833 en Francia, España, Alemania o Italia, normas que establecieran la vinculación positiva del actuar del gobernante y su Administración al Derecho, concibiendo a éste como el condicionante de su propia existencia y de su propio obrar?.

¿No es, acaso esto lo que expresaba de modo clarísimo su artículo N° 160°, verdadera "regla de oro" - como suelo llamarla - del Derecho Público chileno?:

"Ninguna majistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuírse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo", y esta norma estaba asegurada por dos mecanismos :

- Uno, al determinar que el Presidente de la República (a quién se le confiaba la administración y gobierno del Estado, y cuya autoridad se extendía a todo cuanto tuviere por objeto la conservación del órden público en el interior y la seguridad exterior de la República) en este su actuar debía "guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes". (Art. 81°).
- Y el otro, fundamental (Art. 108°), al disponerse que la facultad de juzgar las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamente a los tribunales, no pudiendo ni el Presidente de la República ni el Congreso ejercer, bajo forma o arbitrio alguno funciones judiciales, avocarse causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos.

(y valga señalar que por aquéllos años no habían nacido todavía los sutiles y maquiavélicos legistas que dirían que "causa civil" era la regida por el código civil, y que "función judicial" era algo distinto a función jurisdiccional, torpezas ambas que, por desgracia, harían naufragar en este aspecto el sistema 140 años después).

Pero nuestro tema dice más relación con el Estado de Derecho bajo la Constitución de 1925, que en lo administrativo y judicial aún nos rige.

Pasemos pues a ello, aún brevemente.

Si partimos de la base - normalmente admitida - que un Estado de Derecho, en sus connotaciones jurídicas (que es lo que nos interesa aquí mostrar), está montado sobre "un eje fundamental" y "dos pivotes laterales de apoyo", podríamos decir que la armazón constitucional estructurada en 1925 (reforma de la del 33) daba lugar a un Estado de Derecho, propio y verdadero.

En efecto: ese eje fundamental es el reconocimiento de lo que se ha dado en llamar los "derechos públicos subjetivos", otro nombre - pero publicizado - de los derechos y libertades fundamentales; es decir el reconocimiento, incluso frente a la propia Autoridad, de los derechos inherentes a la naturaleza humana "que teniendo su orígen en el propio Creador, el Estado debe reconocerlos y reglamentar su ejercicio, pero no siendo él quien los concede, tampoco podría jamás negarlos" - como dice bellamente la Declaración de Principios de 1974.

Pero ese eje necesita para su mejor sustentación :

1° que la actuación y la existencia misma de los órganos estatales, en especial administrativos, esté condicionada por el Derecho - es el principio de la juridicidad de los órganos del Estado, tanto en su existencia como en su funcionamiento, y que asumirá respecto de la Administración el nombre de principio de la legalidad administrativa; y

2° el control de esa actividad de la Administración, por un juez independiente e imparcial que decidiendo conflictos jurídicos entre partes, la imponga con su imperio, aún a la propia Administración.

En la Constitución Política de 1925 se daban, sí, estos ingredientes :

1.- Si se analiza lo que hemos llamado el "eje fundamental", esto es el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos, aparece que todo un capítulo y bien extenso (el III) ha sido dedicado al reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales (Art. 10° al 20°), y dentro de ellos, y con una garantía especial, libertad personal y propiedad: el primero, por el recurso de amparo (habeas corpus), el segundo a través del instituto de la expropiación (Arts. 13°, 14°, 15° y 16° - 10n° 10, respectivamente).

Por su parte, la idea de seguridad personal estaba garantida, genéricamente, al determinarse que ninguna autoridad tiene otro derecho o poder - ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias - que los que expresamente les hayan conferido la Constitución y las leyes, siendo todo acto en contravención a ello, NULO. Y específicamente, por varias disposiciones en que la Constitución desarrollaba el principio del debido proceso :

a.- Nadie puede ser detenido sino por orden de funcionario público expresamente facultado para ello por la ley, e intimada dicha orden en la forma legal;

b.- Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales sino por el tribunal que le señale la ley y establecido con anterioridad; y

c.- Nadie puede ser condenado si no es juzgado legalmente, y en virtud de la ley promulgada antes del hecho sobre que recae el juicio.

Y, además, por el derecho a la jurisdicción reconocido por los Arts. 80° y 87° al poder acudir siempre a un tribunal de la República, únicos competentes para decidir cualquier controversia que se suscitare dentro del orden temporal en el territorio de la República, cualquiera

fuere su naturaleza o la calidad de las partes, aún si se tratare de las autoridades políticas o administrativas mismas.

Y es que - como decía un notable inspublicista de comienzos del siglo = "toda contención de bienes y derechos, sea que se agite entre particulares, sea que se suscite entre el fisco y los ciudadanos, es de necesidad un asunto judicial, peculiar y privativo de los tribunales y jamás y en ningún caso de la competencia del Presidente de la República, de las autoridades administrativas, o del propio Congreso Nacional" (A.Montt -caso Allendes -Carrasco, vista 16/4/89).

Y agregaba: "En nuestro régimen, como también en el de todo el país regularmente constituído, no ha de faltar juez a litijio alguno, ni protección a un derecho reconocido: no siendo admisible la hipótesis - repugnante a las más elementales nociones de justicia, de que pueda existir un derecho en condiciones pasivas y sin medios y arbitrios de conocimiento, eficacia y goce. El derecho es por su naturaleza activo, y pierde este carácter si el que lo invoca a justo título carece de amparo y no hay autoridad pública (judicial) que oiga su demanda y la haga respetar hallándola justa y merecedora de acogimiento".

2.- El principio de la juridicidad del actuar de los órganos estatales tenía ya en 1925 vieja tradición - como decíamos, pues venía de 1833: fue plasmado como Art. 4° y vinculado en cada función estatal a un mecanismo preciso de garantía.

2.1 El legislador no podría infringir las disposiciones constitucionales al desarrollar su función legislativa, pues si iba más allá, su texto podría devenir nulo en el caso de la especie a través del llamado recurso de inaplicabilidad (86° inc. 2°), reservada esa declaración de inaplicable a la Corte Suprema.

2.2 El administrador - sujeto constitucionalmente al principio de la legalidad - veía todas sus competencias bien delimitadas pues no sólo en virtud de una ley era posible crear servicios u organismos administrativos (44° N° 5) sino que toda su actuación, desde el propio

jerarca máximo - Presidente de la República - estaba sometida a la Constitución y a las leyes (70° - 71° - 72° n'2); el Derecho crea los organismos y los dota de atribuciones: es en él donde éstos encuentran no sólo la fuente de su propia existencia sino también la energía para poder actuar, para cumplir los fines públicos en virtud de los cuales cuentan con las atribuciones dadas.

2.3 Respecto al juez, valga señalar que tanto la Constitución como la ley enmarcaban precisa y adecuadamente los poderes jurídicos de los tribunales de la República, siendo los códigos procesales y las leyes de procedimiento suficientes garantías para evitar desbordes o inacciones.

Debe recordarse que una Majistratura Suprema estaba expresamente habilitada para ejercer - como Corte Suprema - la superintendencia directiva, correccional y económica sobre todos los tribunales de la Nación.

Y valga agregar que dentro de la textura de la Constitución, quiso darse expresamente la calidad de Poder, al Poder Judicial, mientras habla sólo de órganos al referirse al Congreso Nacional, y al Presidente de la República.

Y ello no en vano: porque es este Poder quien revisa la constitucionalidad de la ley (Art. 86° inc. 2° - "de oficio o a petición de parte"), y revisa la constitucionalidad y la legalidad de los actos de la Administración (Arts. 80° - 87°).

3.- En fin, el "segundo pivote lateral de apoyo" a ese "eje fundamental" no es sino, el control de la actividad del Administrador ante un juez, independiente e imparcial.

Veíamos que desde 1823 ya en Chile se prohibía al Presidente de la República ejercer funciones judiciales, y luego en 1833 se le agregaría "ni avocarse causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos".

En 1925, y para perfeccionar el sistema - al menos así entendieron hacer los constituyentes, según aparece de sus Actas - se agregaría el famoso Art. 87° : "Habrá tribunales administrativos, formados con miembros permanentes, para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no esté entregado a otros tribunales por la Constitución o las leyes".

Así, de este modo, toda la actividad del Administrador, incluso más, todos los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas, quedaban sujetos en su control a un juez cada vez que alguién se sintiera agraviado, lesionado o perjudicado por la acción u omisión de la Administración.

Y valga agregar que a ello se unía un régimen que aseguraba la responsabilidad personal de todas las autoridades, tanto civil como penal de todas ellas, disciplinaria además para todas, a menos de aquéllas situadas ya en la cúspide de la jerarquía, sujetas a la responsabilidad política. Y es que el sistema mismo no era sino "republicano", que es sinónimo de "gobierno responsable", donde todo aquel que ejerce autoridad ha de responder de sus actos, y reparar el daño que haya con su acción producido.

Así, al menos en los textos, y en la previsión del Constituyente.

Y digo bien = en los textos.

La práctica - por desgracia - discurriría, sin embargo, por otros cauces, por otros caminos, por otras vías, y a veces bien alejadas de esos textos fundamentales, de esa realidad normativa.

Sí : la previsión del constituyente fué lo suficientemente armónica - en este aspecto de lo jurídico, que es el objeto de nuestro análisis - como para permitir el adecuado realizarse de las funciones estatales en el debido respeto y equilibrio con los derechos y libertades fundamentales.

No obstante, bien pronto apareció que el sistema naufragaba por su "eje fundamental" :

en efecto, ¿como podrían ser tutelados esos derechos públicos subjetivos si el juez, "piedra angular" del edificio del Estado de Derecho, comenzó a decir que no podía conocer de las reclamaciones en contra de los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas porque ello era de competencia de los tribunales administrativos?. Si éstos hubieran sido creados, podría haber sido sensata la afirmación de los tribunales ordinarios; pero no existiendo, parecería ello más que un chiste cruel, una verdadera denegación de justicia.

No es la ocasión de detenerse en el verdadero drama de indefensión en que pronto se encontró el ciudadano frente a la arbitrariedad de la Administración, debido a esa interpretación tan curiosa del referido Art. 87°, pero sí podemos decir que tanto el texto mismo de los Artes.80° y 87° de la Constitución, como la historia fidedigna del establecimiento de este último, y toda la práctica jurisprudencial anterior a 1925, conducían a una posición bien diversa (como creemos haberlo demostrado en varios de nuestros trabajos), entregando la plenitud jurisdiccional a los tribunales ordinarios incluso en lo contencioso-administrativo al no crearse ese orden especial, según lo había previsto la Constitución del 25.

Pero, como no hay bien que por mal no venga, esta dimisión tan ostensible del juez en su función de juzgador de lo administrativo, vino en alguna medida - rudimentaria al comienzo, amplia después a ser paliada, y llenado ese vacío, por un organismo que originariamente destinado al control de los fondos públicos, vino a transformarse en un baluarte parte asegurar la juridicidad del actuar de la Administración llegando a ser un verdadero poder estatal.

Si : la Contraloría General de la República vino providencialmente a servir, de algún modo, de genio tutelar de los derechos ciudadanos frente a la arbitrariedad del administrador e incluso a veces del gobernante, pues encargado de velar por la constitucionalidad y legalidad de los actos del Presidente de la República en su función administrativa, y

de la Administración toda, antes de que el acto mismo naciera, estaba dotada constitucionalmente de poderes de inhibición impidiendo ese nacimiento si los estimaba contrarios a Derecho, negándose a tomar razón. Cierto, que la inasistencia presidencial venía a torcer el sistema, pero no olvidemos que más de un Contralor sostuvo su inconstitucionalidad incluso rechazándolos (tésis que recordáramos desarrollándola no hace muchos años, allá por 1972).

Vino, pues, Contraloría General de la República, a través de las amplias potestades con que dotara el constituyente (1943) y el legislador, a llenar todo el ámbito de actuación del Administrador, fiscalizándolo previamente en sus actos, disciplinariamente en sus conductas, contablemente en el manejo de sus fondos, éticamente imponiéndole probidad, jurídicamente sometiéndolo cotidianamente al principio de la legalidad y previamente, y en no poca medida, a través de un procedimiento administrativo, mínimo en la letra legislativam amplísimo en su práctica jurisprudencial, jurisprudencia contralora que es en grandes ámbitos fundamento basilar del Derecho Administrativo chileno.

Pero así y todo, jamás la garantía judicial podrá ser sustituída, ya que contralora y todo las funciones de Contraloría no sustituyen ni reemplazan de modo alguno en su sustancia el papel del juez, que declara el Derecho de modo definitivo cuando hay controversia entre parte, imponiéndose a ambas.

Pero no sólo fallaría el sistema por la dificultad de impedir que los actos arbitrarios de la Administración surtieran efectos, sino que por la reluctancia con que ese mismo juez - no obstante no negar su competencia - mirará el problema de la responsabilidad del Estado.

En una involución sorprendente - como lo hemos mostrado en algunos trabajos recientes - el juez de la década de los años 30, y casi hasta ahora ha sentado casi como principio la irresponsabilidad del Estado por los daños que produzca en su actividad administrativa: contrariando todo el sistema del 1925, y su propia jurisprudencia hasta 1930, el juez supremo hacía revivir por esos años la teoría de los "actos de autori-

dad y de los actos de gestión" (de claras reminiscencias prusianas diecie chescas, y ya abandonada por la propia jurisprudencia francesa a principios de siglo), disponiendo la responsabilidad con ocasión de los actos de gestión, aplicando el derecho privado, y sentando la irresponsabilidad por los primeros.

Cerrada la posibilidad de la nulidad de los actos de la Administración, cerrada asimismo la posibilidad de perseguir siquiera la responsabilidad en caso de perjuicios producidos por ellos, por un lado se erigía a la Administración - y precisamente por obra del juez - como un inmenso baluarte de verdadera inmunidad jurisdiccional, y por el otro se abandonaba al ciudadano a su propia suerte, quien la buscaría en la Contraloría General de la República y si no lograba allí cumplida satisfacción, comenzaba a mascar el polvo de la inconformidad pero también de la rebelión. Los más pudientes conseguirían del legislador en cada vez mayor amplitud la dictación de una legislación "exorada", cúmulos de privilegios de todo tipo y en todos los sectores, que configurara una verdadera maraña de materias, que aún hoy se hace difícil despejar, y que si se hubiera aplicado real y precisamente, no cabe duda que habría impedido la marcha misma de la Administración cuando no su quiebra total.

En estas condiciones, no quedan muchas dudas para responder al interrogante que cualquiera puede hacer.

Y es que ningún texto normativo, aún el fundamental, se salva de la bancarrota a que lo conduce una interpretación chata, escuálida y misérrima. Y la responsabilidad en ello es bien la de los legistas, que ponen más confianza en la prerrogativa del poder que en la libertad del ciudadano, en la atribución imperativa más que en la concertación convenida, en la maximación de la autoridad más que en el equilibrio con el súbdito.

Y así potencian al Estado, disminuyen al individuo; ensalzan la soberanía, minimizan la idea de servicio; intervienen en todo, esclavizan la persona.

¿De qué extrañarse, entonces, que así devenga el Estado todo y la persona nada; la autoridad inmune y el ciudadano inerme; la Administración un monstruo, y el individuo, enano?.

Y lo que es peor, ¿De qué extrañarse, entonces, que para el individuo devenga el Estado algo enteramente ajeno, la cosa de unos pocos que lo manejan a su amaño, y por ende el ciudadano un extraño en su propia tierra, y un extranjero en su propia patria?.

Y peor aún ¿por qué asombrarse que lo estatal, el bien común,ya no entusiasme al hombre común, ni sea fácilmente posible integrarlo a la tarea social, que es también suya?; ¿por qué asombrarse, pues, si la idea misma de participación ya suene a desconfianza, y se mire con recelo por el propio ciudadano?.

El hombre primitivo temía con pavor a los dioses; y es que siempre al hombre aterroriza el poder omnipotente, se lo siente tan distante, tan lejano, tan ajeno y sorprendente, tan terrible en su fuerza coactiva.

Hoy, sin embargo, la Administración tan omnipotente, tan distante y lejana, que causa temor - ya que no pavor - al hombre civilizado, ve que no puede ya funcionar si no cuenta con el ciudadano, y aún advierte que su propia inmunidad es fuente de errores, perturbación e ineficiencia.

He aquí curiosamente que la idea de Estado de Derecho ha venido a agregar un nuevo mecanismo en su tarea de vincular a la Administración al Derecho, no ya externamente, sino internamente, por medio de la integración del ciudadano en el quehacer administrativo y a través de una procedimentalización del actuar del Administrador.

¿Será posible entre nosotros llegar a ello?

Si alguno estuviere desprevenido, tal vez podría pensar que se trata de algo nuevo entre nosotros: sin embargo, ya llevamos más de 50 años de práctica en ello, y organizada, si se toma en cuenta que la pro

pia ley de Ministerios (de 1927) y la propia ley orgánica de Contraloría General de la República ya disponían si bien escuetamente, un procedimiento de elaboración de los actos presidenciales y de jefes de servicios.

En otra ocasión ya analizábamos ese procedimiento administrativo general, que revela una gran riqueza jurisprudencial, según veremos en una exposición ulterior dentro de este mismo Seminario, y que es necesario tener muy en cuenta a fin de no caer en injertos extranjerizantes que han sido tan perniciosos - en otros campos - de nuestro derecho público.

Y ¿es que aparece necesario, hoy, regular la actividad administrativa a través de una normación procedimental, codificada, ordenadora y vinculante tanto para gobernantes y gobernados, administradores y administrados?.

Aunque tan sólo fuese para reducir a sus justas proporciones los enormes poderes de imposición de que suele haber gozado la Administración - y no porque le hayan sido atribuídos por la Constitución y las leyes sino debido a la inmunidad que de hecho le ha regalado el juez graciosa pero peligrosamente - esta procedimentalización administrativa sería bienvenida y reconfortante.

Pero hay ciertamente algo más, y mucho más importante, en orden a ir hacia la dictación de un verdadero ordenamiento de procedimiento administrativo.

Función de la Administración - y función jurídica, esto es, vinculada a Derecho - básica y primordial es la de asegurar una eficaz y oportuna satisfacción de las necesidades sociales que en un momento determinado el Estado estima de su deber hacerlo y lo hará, por medio de decisiones y medidas que tienen por fin esa concreta satisfacción, de bien público, en beneficio de todos y cada uno de los ciudadanos.

Es para satisfacción de los miembros de la comunidad nacional, que se realizan las tareas concretas de la Administración.

Ahora bien, esa actividad, variadísima y de gran complejidad, si quiere ser eficaz y oportuna ha de estar sujeta a cauces formales para poder expresarse; ese cauce formal no es sino el Derecho, que hará que eficacia y oportunidad se unan en un común denominador: justicia.

Porque no hay eficacia a través de la injusticia, ni cabe llamar oportuna - al menos racionalmente - a una decisión injusta.

Solución eficaz, oportuna, justa, he ahí la meta de todo actuar administrativo: él, sí que significará satisfacción real de las necesidades pública.

Pero ¿cuales serán sus fundamentos, para que realmente ello convenza?.

Por de pronto, suelen clásicamente indicarse dos facetas típicamente diferenciadas que caracterizan al procedimiento administrativo :

- Una, la faz garantística, y que el viene de la idea misma de ser un "procedimiento", idea largamente monopolizada por la jurisdicción: Procedimiento = igual = conjunto de actos jurídicos trámites y terminales destinados a asegurar la efectividad de los derechos de las personas.

- Pero esta misma idea ha venido también a mostrar la faz de "eficacia" en la acción, al regularla racionalmente por medio de normas tendientes a un fin y con unidad de efecto.

Curiosamente, "garantía" y "eficacia" parecen ser dos nociones que pudieran chocar = la síntesis enriquecedora de ellas es la mejor prueba de la existencia de "procedimientos administrativos", normados incluso en codificaciones ya de varios lustros.

Y esta síntesis, creemos, dá prácticamente los fundamentos de esta normación procedimental administrativa :

1.- Hay en ello una protección del interés general : no se olvide que la Administración no tiene un interés propio, jurídicamente hablando; su interés es el interés del Estado, su fin no es otro que el de éste; y éste es el bien común, el interés general dicho de modo vulgar pero más impreciso. Las formas impuestas al acto de la Administración no están en favor de tal o cual parte básicamente, sino en el interés de la decisión misma, de su corrección o acierto, madurez y justicia; es un fin de buena administración el que las impone.

2.- Hay en ello una organización racional de la adopción de decisiones.

El procedimiento administrativo, viene a ser una forma de simplificación del actuar administrativo, evitando un esfuerzo de imaginación a la autoridad y al funcionario, y uniformando prácticas acertadas en la acción de la Administración. Como alguién podría decir, es racionalizar hábitos de higiene decisional, por medio de una adecuada ordenación. Y es que no hay posibilidad - en las organizaciones burocráticas modernas - de obtener productividad, economía y desburocratización, sin ordenar racionalmente - o sea por normas - la actuación de los agentes administrativos; y esta "higiene decisional" lleva implícita - cuando se trata de la función administrativa estatal - una "sanidad política", que merece ser destacada.

Y es que "nadie se beneficia más, a la larga, si existe una correcta, justa y eficiente Administración, que los propios administrados, y no debe olvidarse que el Estado está consustanciado, desde la cúspide hasta su base, con esa verdad tan simple y tan profunda de que el éxito del gobernante depende en no poca medida de su buena Administración y de la aprobación de los gobernados". (Wade).

Y es que no en vano el ciudadano ve al Estado, al Poder, no tanto como legislador o juez, sino como Administración. Es bien evidente que una gran parte del descontento de un pueblo con su gobierno nace no tanto de las grandes líneas de acción política, sino sobre todo de las pequeñas pero numerosas y constantes injusticias que a diario el ciudadano puede sufrir a través del aparato administrativo,

y de las ventanillas de atención, ya sea por un trato descortés, por la ausencia de decisión, por una decisión arbitraria, por una medida inoportuna, por un defecto en la prestación, etc. etc.

La eficiencia administrativa no sólo economiza medios, y ahorra tiempo, sino también - y para el gobernante es fundamental - es un sustancioso capital político, cuyos dividendos son imprescindibles para obtener la aprobación de los gobernados.

No cabe olvidar, que sin el apoyo, el asentimiento y la colaboración de éstos, nada duradero podrá construirse desde el poder.

2.- Hay en ello y esto es bien notorio, una protección de los ciudadanos usuarios de los servicios públicos o beneficiarios de ellos; si la actuación de la Administración tiene necesariamente efectos en la ciudadanía, lo normal será que ella le afecte como beneficio o como carga; y ello es obvio, pues que el destinatario natural y exclusivo de la acción administrativa son las propias personas, miembros de la sociedad.

Para nadie es un misterio - y menos para nosotros que hemos visto y padecido ese intervencionismo agobiante de la Administración - que ésta goza de poderes unilaterales de imposición que pueden afectar directamente - autotutela normativa - nuestras situaciones jurídicas, en orden a hacer precisamente primar el interés general, el bien común.

Pues bien, supraordenación sí, pero no arbitrariedad; frente a ello es que aparece la protección jurisdiccional de los administrados y la figura del juez como supremo garante de los derechos y libertades fundamentales, en un Estado de Derecho.

Sin embargo, frente a las diversas fallas que la protección jurisdiccional ha ido demostrando tener, es que aparece necesario, conveniente, utilísimo, el procedimiento administrativo, como un complemento eficaz y a veces indispensable, para asegurar el respeto y la integridad de los derechos de los administrados.

En efecto = 1) la protección jurisdiccional es una protección a posteriori, una vez dictado el acto de la Administración, y aún producido a veces todos sus efectos; efectos imposibles de destruir en ciertas oportunidades, o que habiendo ya perjudicado, el perjuicio por muy reparado que sea ya ha sido producido, agraviando a veces gravemente al individuo.

2) la actitud del juez suele ser remisa en orden a proceder a la suspensión del acto, mientras se conoce de la controversia con la Administración; en ocasiones, la ley suele prohibir el efecto suspensivo del recurso o acción contenciosa; todo lo cual dilata la defensa del particular agraviado o diluye los medios de garantía.

Cuanto más, si todo ello ocurre, es necesario otorgar debidas garantías antes de que el acto nazca, a fin de, incluso, no abarrotar al juez de litigios en contra de la Administración.

3) la protección jurisdiccional suele ser lenta, por desgracia; quien sabe si por aquello de que "es mejor una justicia lenta pero segura" que "rápida y con rehabilitaciones post-mortem". La verdadera maraña de situaciones jurídicas que un acto administrativo puede originar, son a veces imposibles de rehacer si media una nulidad declarada por el juez, años después.

4) Pero aún más = aún en los países del mayor desarrollo jurídico suelen encontrar dificultades los administrados ganancioso para hacer ejecutar lo sentenciado por el juez en contra de la Administración; cierto, que quien se niega a cumplir lo fallado comete el delito de desacato, y deviene pasible de la correspondiente acción penal.

Frente a ello, se ha visto también la posible mayor eficacia de una decisión del superior jerárquico, que enfrentando a una reclamación administrativa, simplemente ordena al inferior que satisfacción sea dada al recurrente.

Pero hay algo más que todo cuanto hemos señalado.

Mientras el Estado y su Administración tuvieron por función simplemente "la conservación del orden público" (como señalara la C.P. 1925, Art. 71°), podía satisfacer la idea de una acción administrativa que invocando siempre la noción de soberanía imponía sus actos a los ciudadanos, que, ajenos enteramente a la decisión, debían soportar, muchas veces como un mal necesario.

Sin embargo, hace ya bastante tiempo (y sobre todo con motivo de la asunción del Estado de su papel preponderante en lo económico y social), que la Administración ha venido asumiendo tareas fundamentales en campos tales que han venido a afectar al individuo en lo más vital de su existencia, sea educación, sea urbanismo, sea sanidad, planificación económica, política de salarios, desarrollo industrial, política cultural, comunicaciones, etc. etc.

Estas nuevas tareas son imposibles de concretar con éxito si son impuestas desde arriba, sin que exista no ya un mínimo de adhesión ciudadano, sino una colaboración consciente, responsable de los mismos beneficiarios de ellas. Afectando ellas directamente al modo mismo de vida de los ciudadanos, de no haber una aceptación querida, tarde o temprano eludirán sus efectos y fracasarán; siendo el fruto de una colaboración con ellos, es más que seguro que perdurarán esas medidas y fructificarán.

Esa necesidad de adhesión, o en todo caso de colaboración, ha venido a ser una exigencia de la Administración moderna, que siendo una Administración promotora del bien integral del ser humano en su dimensión temporal, requiere ineludiblemente del sujeto, fundamento y fin de su propio obrar, tal como es el ciudadano, en su dimensión societaria.

Alguien decía que esa colaboración era hoy la verdadera fuerza del poder y la condición indispensable de la obediencia del ciudadano (Mathiot); y es que la ejecución del acto de la Administración tendrá eficacia más que en la coerción de la Autoridad, en la adhesión del administrado. Mientras que en la Administración tradicional

no se busca tanto convencer cuanto imponer, la Administración de hoy - dotada de un poder político mucho mayor que antes - busca mucho más explicarse y convencer, afectando como afecta hoy a los intereses más vitales de la comunidad.

Y en esto, el Procedimiento Administrativo es realmente insustituible = viene a ser el medio más perfeccionado por el cual se puede asociar el ciudadano al quehacer común, escuchando sus peticiones, estudiándolas con detención, informándose con todos los interesados que quieran coborar, sopesando los intereses contrapuestos, y en fin, decidiendo - ciertamente como Autoridad, pero con pleno conocimiento de la realidad de los hechos, de las circunstancias concretas, y con la aquiescencia, o al menos la adecuada comprensión, de aquéllos a quienes va a afectar, como beneficio o carga.

Medio privilegiado de crear solidaridad, el Procedimiento Administrativo al mismo tiempo es escuela enriquecedora en la formación ciudadana, integrando en las tareas realizadoras de bien común, a las personas mismas interesadas, evitando así esa idea tan tremendamente disolvente y corruptora de creer que bien común y bien particular, Autoridad y ciudadano, Administración y administrado, son términos irreconciliables, enemigos jurados, nociones contrapuestas, incapaces de una síntesis integradora.

Síntesis que no diluye a la Autoridad desarmándola, pues que ésta solamente, tiene por misión la búsqueda y concreción del bien común, pero que consciente de estar gobernando personas, que no cosas, ha juzgado necesario para una mayor eficiancia de su acción de servicio, dirigirse a la racionalidad del hombre, buscando la adhesión de su inteligencia para integrarlo a una tarea común; a una tarea que, en definitiva, va en su propio y único bien; y si es así, parece natural que está asociado, que colabore, que no sea ajeno, a su propio bien como miembro de la comunidad.

Todas estas razones, con ser enteramente valederas, son razones, si se quiere, técnicas, cual más cual menos, pero son en verdad, consecuencias de la razón de fondo, fundamental, basilar.

Y esa razón no sino una, que no obstante ser obvia, e incluso así también la entendían los antiguos, ha venido a ser obscurecida por 2 ó 3 siglos de absolutismo, primero monárquico, luego burocrático; y es que la razón de ser de la autoridad, del gobernante, de la Administración, de quien ejerce en general una función pública, su fundamento, su base, es el bien común de la comunidad política, es el bien de todos y cada uno de los miembros de esa sociedad, de nuestra Patria, en cuanto miembros de esta agrupación social.

Y si toda actividad está finalizada a ese objeto, cual es lograr crear "las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a la seguridad, libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional", tal como expresa el A.C., 2, Art. 2°, y antes, la propia Declaración de Principios, no se divisa cómo en esa su actividad pueda no tumar en cuenta, no integrar, no escuchar, no hacerlo colaborador constante, precisamente a aquél que es destinatario, único y exclusivo, de todo el actuar del Administrador.

Toda la tarea de administrar el Estado está volcada para lograr que sus miembros logren, alcancen y disfruten de mayor bienestar, cultura, desarrollo personal; toda la labor de la autoridad no tiene otro fin que ese; si otrora el fin ha sido sólo la lucha por el poder, y alcanzando éste su conservación y mantenimiento, teniendo por mira el bien del partido, de la casta gobernante, de un grupo de amigos personales, etc., etc., ello no puede hacernos olvidar la corrupción que esa idea involucra, y el deber de reaccionar para hacer primar nuevamente la idea servicial que tiene la Autoridad, su sentido ministerial, de entrega de nuestros más nobles esfuerzos en bien de la Patria, que es el patrimonio de todos, idea que hiciera grande a Chile y que es necesario reavivar.

Si la autoridad no tiene más poder, más atribución jurídica, más función que para obtener ese fin social, no parece muy lógico, ni tampoco muy práctico, que sus decisiones de servicio a la comunidad las adopte en el secreto de oficinas, y desde lo alto, sin advertir que los efectos de

ella van precisamente a beneficiar de un modo u otro, y, en definitiva, a todos y cada uno de los miembros de ella.

Y si es para su bien, para su desarrollo, para su progreso, para su elevación, parece esencial que colabore en la tarea común, pues que también obra suya.

Y esta idea de procedimiento administrativo no es sino otro nombre de la integración del particular al quehacer común, de la colaboración entre la Autoridad y la comunidad, que con los dos ejes fundamentales del edificio social.

Nada obtiene la autoridad con realizar los planes más maravillosos si no cuenta con la colaboración de aquéllos a quienes precisamente van esos planes a beneficiar; y esa colaboración es la que los procedimientos administrativos vienen a regular ordenadamente, a fin de hacer más eficaz la acción administrativa en orden a su función prestadora de servicios, más oportuna, y más justa.

Procedimentalizar es eficacia; ciertamente; es oportunidad; ciertamente; pero, sobre todo, es respeto a la razonabilidad del hombre, pues es confiar en su natural aptitud para progresar, para elevarse, para desarrollar sus virtualidades, para integrarse a la tarea común de hacer juntos una Patria grande, justa y fraterna.

El que busca el bien común, también busca de manera consecuencial su propia bien particular, y ello primero, porque el bien particular no puede subsistir sin el bien común de la familia, de la ciudad, de la Patria: y segundo, porque siendo el hombre parte de una casa, de una ciudad, ha de buscar lo que es bueno para él, por medio de un prudente cuidado en torno al bien de la multitud.

Sí; procedimentalizar el actuar de la Administración es en alguna medida hacer al ciudadano facedor de su propio destino, consciente de su misión societaria, responsable de su propio futuro. ¿Estará el hombre común preparado para ello? ¿Estará, también, la Autoridad adver

tida de su papel educador en esto?.

No cabe duda que sí. Pero es tiempo ya que comenzemos. Atrás, han quedado ya muchas palabras: es hoy la hora de la acción: que Dios nos ayude en ello.

* * * * * *

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

B. "EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE LEYES DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO".

EXPONE :

Doctor en Derecho, Universidad de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Cumplutence de Madrid. Consultor de las Naciones Unidas en Procedimientos Administrativos del Proyecto CHI/77/001. Reforma Administrativa y Desarrollo Regional.

DON FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO.

- SEGUNDA EXPOSICION.

1. EL VALOR INSTRUMENTAL DEL DERECHO COMPARADO.

Tras la docta exposición realizada esta mañana por el profesor SOTO KLOSS, comparezco ante este selecto auditorio para hablarles del tema "Experiencia Internacional en materia de leyes de procedimiento administrativo".

Cuando se me hizo este encargo, el primer problema que se me planteó fué el de qué orientación, entre las varias posibles que el título sugiere, era la más adecuada a los fines perseguidos en este Seminario.

Y como quiera que en la "Introducción" al Programa que se nos ha entregado se dicte que lo que se pretende es seleccionar, determinar y analizar las diversas materias que debe contener un Proyecto de Decreto-Ley General de Procedimiento Administrativo e indicar las bases para su elaboración y proposición, pensé que lo más oportuno era, no tanto el hablarles a Uds. de mi experiencia personal sobre la materia, cuanto exponerles en forma esquemática las cuestiones fundamentales que, según nos enseña el Derecho comparado, deben ser tratadas en una Ley de esta naturaleza.

De esta manera, los que entre Uds. hayan de enfrentarse en su día con la ardua tarea de elaborar el correspondiente Anteproyecto, dispondría de un repertorio de cuestiones con indicación del tratamiento que en otros países se dá a cada una de ellas. Y este repertorio, además, se vería enriquecido con los datos que sobre la experiencia chilena nos ofrecerá el Profesor PANTOJA BAUZA.

Ocurre, sin embargo, que a medida que me fuí adentrando en el tema comprobé que su contenido desbordaba ampliamente el tiempo de una hora a que debo limitar mi exposición, por lo que me he visto obligado a poner un marco más reducido a mi

propósito inicial de manera que sólo las cuestiones que me han parecido más llamativas habrán de ser objeto de tratamiento aquí.

En todo caso, y una vez más, el Derecho comparado deberá cumplir su función de herramienta auxiliar para el progreso y perfeccionamiento del Derecho nacional.

Creo oportuno recordar aquí las palabras que en mi informe de Octubre de 1979 escribí sobre este punto en relación con la futura Ley chilena de Procedimiento Administrativo. Dije ya en aquélla ocasión (págs. 59 y 59 bis):

> "...es preciso hacer particular hincapié en que la conveniencia de tener a la vista las enseñanzas del Derecho comparado e incluso prestar atención más destacada a una determinada legislación extranjera, no debe nunca suponer renuncia a la originalidad en aras de un calco servil de modelos foráneos por perfectos que estos puedan ser.
>
> El Derecho comparado.... tiene un mero valor instrumental. Por tanto, la futura ley chilena de procedimiento administrativo - o de la acción administrativa, como prefiero denominarla - debe ser, ante todo, eso: una ley chilena. Esto es, una ley que constituya una respuesta a problemas planteados por la realidad cultural, geográfica, económica y política de la República de Chile.
>
> La bondad, pues, de cualquier modelo deberá siempre ser pasada por el tamiz de la chilenidad. Sólo así se ofrecerá a este país una norma auténticamente vivificadora. Desde estas premisas, resulta claro que lo que estoy sugiriendo cuando invito a tener en cuenta experiencias ajenas es algo bien distinto de una mera copia o una burda traducción de unos textos extranjeros".

Lo que no podía sospechar yo entonces, cuando escribía estas líneas, era cuán cerca estaba mi pensamiento en este punto del de ese gran reorganizador de la Administración chilena, el Ministro Diego PORTALES. Porque ha sido después, cuando he estudiado la Historia de este país, cuando he sabido que ese gran estadista que tanto admiraba a Inglaterra y

que llegaba a llamar a los chilenos "los ingleses de América", jamás pensó en copiar servilmente las instituciones foráneas, pues estaba convencido de que las leyes y las constituciones no son las que moldean a los pueblos, sino más bien ocurre lo contrario, que son los pueblos los que moldean aquéllas.

Pues bien, me parece obvio que esa tarea de estudio y análisis previo del Derecho comparado para adaptarlo después a las peculiares exigencias de Chile, y que es algo así como "verter el vino nuevo en odres viejos", no puede encomendarse a cualquiera, sino que ha de ser obra de especialistas en Derecho Público. Por eso en mi informe - lo saben Uds. que lo han leído - recomendé (pág. 121) que se llamara a colaborar a grupos sociales presuntamente interesados en el tema: Universidades, Sociedades privadas, etc., así como que se informara a los especialistas: Profesores, abogados y jueces, mediante el envío de publicaciones, celebración de coloquios, Seminarios, etc.

Es evidente que tales recomendaciones han sido atendidas.

2. LA PRIMERA ENSEÑANZA DEL DERECHO COMPARADO EN ESTA MATERIA.

A hacer las recomendaciones indicadas me movió no sólo esa necesidad que acabo de apuntar de que estas cuestiones se traten por especialistas, sino también el convencimiento de que es preciso, mediante el oportuno diálogo, reducir al mínimo las posiciones encontradas, y salir al paso de eventuales y explicables resistencias.

Porque la primera enseñanza que nos proporciona el Derecho comparado en este punto es que basta el mero anuncio del inicio de la elaboración de un Proyecto de esta naturaleza, para que se originen focos de resistencia en puntos muy

diversos de la organización, cuyos miembros enarbolan la bandera del Derecho viejo frente a los que alzan el estandarte del Derecho nuevo.

Sobre este tema hay unos párrafos admirables en ese hermoso libro de R. von Jhering que se titula precisamente "La lucha por el Derecho" y que todos los aquí presente, sin duda, recordarán.

Es una lucha ésta que tiene su grandeza y su miseria, y por supuesto un tremendo sentido trágico puesto que tanto los defensores del Derecho viejo como los paladines del Derecho nuevo tienen siempre su parte de razón.

En todo caso, el Derecho nuevo acaba imponiéndose, pero cada victoria no se consigue sino después de enconados combates que van jalonando el camino con los despojos de los vencidos.

Hablo aquí, claro está, de las resistencias de los que sirven ideales nobles. Porque también hay otras inspiradas en principios menos puros. En nuestro caso, suele ser la defensa de las pequeñas parcelas de poder que por diversos conductos han ido acumulando grupos determinados, firmemente enquistados en la organización administrativa en la que se mueven como amos y señores. ¡No es fácil, ciertamente, acabar con los "mandarinatos administrativos".

Pues bien, los ejemplos de Alemania o de Italia en este punto son altamente instructivos. En Alemania han tardado doce años en elaborar una Ley de Procedimiento Administrativo. Nadie puede creer que esto sea debido a un prurito de perfeccionismo legislativo. En Italia llevan más de veinte años intentando hacer una Ley de esta clase. Y hasta algunos Proyectos llegaron a ser aprobados en la Cámara de diputados

pero fueron rechazados por el Senado. Una oportuna disolución de las Cámaras hizo el resto.

He vivido la experiencia española sobre este punto. Recuerdo las críticas que en los despachos se hacían al Proyecto de la que luego fué la Ley de 17 de julio de 1958. Recuerdo como esta resistencia no cesó ante la entrada en vigor de la Ley que, literalmente, fué desconocida en ciertos ámbitos durante mucho tiempo. Hoy, sin embargo, todos convienen en que es una excelente ley que incluso ha servido de modelo a otras leyes extranjeras, y su aplicación es efectiva y más aún, puede decirse que se halla en proceso de expansión, como veremos después.

Ahora bien, no se trata de vencer sino de convencer. Por eso es necesario: primero, saber lo que se quiere hacer; segundo, encontrar quién sepa hacerlo; tercero, realizar una labor de divulgación para que los posibles afectados por la publicación del nuevo texto lleguen a comprenderlo y así puedan convencerse de que las cosas pueden funcionar mejor bajo su vigencia.

Es una tarea difícil, una tarea larga, que exige mucha fé y mucha generosidad en todos.

Y la generosidad puede significar, por ejemplo, renunciar a estériles protagonismos para lo cual hay que sentir y vivir esta empresa como un servicio que se presta a la Patria, que en este caso es Chile.

3. DENOMINACION Y SISTEMATICA DE LA LEY.

3.1 ¿Ley de Procedimiento Administrativo o Ley sobre la acción administrativa?.

En alguna de las contestaciones a mi Informe se rechaza mi propuesta de llamar al futuro texto "Ley general sobre la acción administrativa".

Creo que es ésta una cuestión opinable y, en cierto modo, secundaria. Entiendo, sin embargo, que la ley que se proyecta no debe limitarse a regular la mera andadura procesal, el procedimiento stricto sensu, sino otras muchas cuestiones relacionadas con el mismo.

Así vemos, que en Derecho comparado este tipo de leyes contienen normas sobre ciertas cuestiones orgánicas, preceptos sobre requisitos de los actos administrativos, etc.

De este modo, la rúbrica "Ley de procedimiento administrativo" es demasiado estrecha, por lo que no puede sorprender que en algunos países la rehuyan. Y así, en Hungría se llama "Ley sobre las reglas generales de los actos administrativos del Estado". Y Uruguay que empezó haciendo una "Recopilación de Normas de Procedimiento administrativo" (1966), tiene hoy unas "Normas generales de actuación administrativa" (1973).

3.2 La cuestión sistemática.

Más importancia tiene, en cambio, la adopción de una sistemática adecuada que facilite el conocimiento y comprensión de la nueva Ley.

Ciertamente, una ley no es un tratado doctrinal pero tampoco tiene por qué rechazar la lógica interna propia

de las elaboraciones doctrinales. La Ley yugoslava, o la Ley húngara, son buenos ejemplos de regulaciones ordenadas con rigor lógico.

A mi modo de ver, la Ley que se proyecta podría ser estructurada sobre las siguientes líneas sistemáticas:

1. Ambito de aplicación y Principios generales,
2. Los sujetos (Administración pública e interesados),
3. Los hechos y los actos,
4. Tipificación de las actuaciones que pueden tener lugar en los distintos procedimientos administrativos (Actos de iniciación, de desarrollo, de terminación y de ordenación),
5. Documentos y archivos administrativos,
6. Principios y reglas relativas a determinados procedimientos (declarativos, revisorios y de ejecución),
7. Responsabilidad extracontractual de la Administración.

Por último, deberá redactarse la cláusula de entrada en vigor y la correspondiente disposición derogatoria.

Si se considera necesario, podrían regularse determinadas cuestiones en disposiciones transitorias o en disposiciones finales, según corresponda. Por ejemplo, la creación de unos Servicios de Inspección podría incluirse en una disposición final. Por mi parte, sugeriría la inclusión en una transitoria de una regulación provisional del contencioso-administrativo. Pero sobre este tema volveré más adelante.

4. AMBITO DE APLICACION.

He aquí un problema que seguramente va a provocar no pocas discusiones cuando mañana haga su exposición el Doctor Hernández Emparanza.

Es tema que suele regularse en la leyes sobre procedimiento, aunque alguna, como la austríaca de 1925, lo pase por alto.

Por lo que me consta, las cuestiones más batallonas son las siguientes:

4.1 ¿Debe aplicarse exclusivamente a la Administración del Estado o también a las restantes Administraciones públicas?

En España se aplica directamente a la Administración del Estado y supletoriamente a las Administraciones locales y a los Organismos autónomos. No obstante, la doctrina se inclina decididamente por la aplicación directa también a estas otras Administraciones, sin perjuicio de establecer las especialidades que sean necesarias en el ámbito local.

En Uruguay, las ya citadas "Normas generales de actuación administrativa" (que tienen, por cierto, carácter reglamentario, no son una ley propiamente dicha) se aplican a los órganos de la Administración Central (art. 1°) pero "se exhorta a los Entes Autónomos y Servicios descentralizados a adoptar por decisiones internas las normas del presente Reglamento", y se añade que "El Poder Ejecutivo apreciará, en el ejercicio de sus poderes de contralor, el modo como se cumpla la exhortación que precede" (art. 249). No es quizá una solución ideal, pero, en todo

caso, se advierte la tendencia a extender el ámbito de aplicación de la Ley.

El modelo alemán en este punto ofrece una cierta complicación porque es una ley pensada para una Estado federal, con reglamentaciones legales de los Estados.

4.2 ¿Debe aplicarse sólo al procedimiento de la Administraciones públicas o también a las actuaciones administrativas de los órganos legislativos y judiciales?.

Es conocido que las Cámaras legislativas realizan - al margen de la función que le es específica, legislar - una actividad administrativa. Así, por ejemplo, seleccionan su personal, taquígrafos, letrados, etc.; gestionan su propio presupuesto; etc. etc. Algo semejante ocurre con la organización judicial. La liquidación de tasas judiciales, por ejemplo, es una actuación de gestión tributaria típica.

Pues bien, mientras se postula decididamente que la actividad de la Administración pública debe ser controlada por una organización extraña a ella, independiente de ella, la organización judicial, se acepta en cambio acríticamente que aquéllas otras actuaciones administrativas queden fuera de control que hubiera de realizarse por un distinto titular del Poder.

Hoy, sin embargo, empieza ya a reaccionarse contra esto. El problema se planteó en España a raíz de la publicación de la Ley de Procedimiento Administrativo que en su artículo 1° hablaba del "Estado" y no de "Administración del Estado", concepto más estricto. Un cierto sector doctrinal, en el que me incluyo, viene insistiendo en la necesidad de someter a un efectivo control la

actividad administrativa de aquéllos otros titulares del Poder que no son Administraciones Públicas.

Y que esta corriente va cobrando predicamento lo prueba el que la reciente Ley española Orgánica del Consejo Judicial, declara aplicable la Ley de Procedimiento Administrativo a la actuación administrativa que ha de llevar a cabo este órgano, encuadrado en la organización judicial. Prueba también de que el problema está sobre el tapete es el hecho de que la reciente Ley alemana (que es de 1976) ha considerado necesario declarar excluído de su ámbito la actividad de las Administraciones Judiciales y de las Autoridades de la Administración de Justicia (parágrafo 2°, apartado 3, número 1).

4.3 ¿Debe aplicarse a la Administración militar?.

En el Derecho comparado encontramos diversas manifestaciones que permiten dar respuesta afirmativa a esta nueva cuestión.

Así, la ley española facultaba a la Presidencia del Gobierno para adaptar sus preceptos al peculiar carácter y estructura de la Administración Militar (disposición final segunda). Y en cumplimiento de ello, se dictó el Decreto 1408/1966, de 2 de junio que llevó a cabo la expresada adaptación. El hecho de que fuera necesario el transcurso de ocho años (la ley es de 1958, como es sabido) para que se diera cumplimiento a esta previsión, demuestra que no faltaron resistencias. La experiencia, sin embargo, prueba que tales resistencias no estaban justificadas puesto que el Decreto de adaptación contiene muy escasas diferencias con la Ley cabeza de grupo, y prácticamente es una reproducción literal de aquélla.

En Argentina, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos faculta al Poder Ejecutivo para "dictar el procedimiento administrativo que regirá respecto de los organismos militares y de defensa y seguridad, a propuesta de éstos, adoptando los principios básicos de la presente ley y su reglamentación" (art. 2°, letra C).

5. TRES GRANDES BLOQUES DE CUESTIONES QUE NO VAMOS A EXAMINAR AQUI.

En un orden lógico de exposición correspondería ahora ocuparnos de los siguientes temas :

a) Sujetos del procedimiento, y aquí tendríamos que tratar al menos, de estos problemas :

- conveniencia o no de atribuir personalidad jurídica a las diversas Administraciones Públicas;
- transferencias interorgánicas de funciones administrativas;
- órganos encargados de resolver los conflictos de competencia;
- auxilio administrativo;
- implicancias y recusaciones;
- capacidad, legitimación y postulación de los interesados en el procedimiento.

b) Hechos y actos, y aquí, a su vez reclamarían un adecuado tratamiento :

- el tiempo y otros hechos jurídicos;
- requisitos, presunción de validez y fuerza obligatoria de los actos;
- invalidez de éstos.

c) Tipificación de las actuaciones que pueden darse en los diferentes procedimientos administrativos, es decir :

- actos de iniciación;
- actos de desarrollo;
- y actos de terminación.

Por diversas razones voy a prescindir aquí de estas cuestiones, con ser tan importantes. En primer lugar, porque de muchas de ellas he tratado ya en mi Informe. En segundo lugar, porque sobre algunas de ellas ha de tratar mañana en la sesión de la tarde mi colega el Profesor CALDERA DELGADO. Y en último término, porque el material legislativo es aquí abundantísimo y no hay que andar espigando entre los distintos textos como ocurre con los otros problemas de que aquí específicamente me estoy ocupando.

6. DOCUMENTOS Y ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS.

Un tema cuyo tratamiento no puede omitirse en una Ley como la que nos ocupa es el de la documentación de los actos cuya sucesión integra el procedimiento y el de un archivo temporal o definitivo.

Sobre la recepción y ordenación de documentos encontramos normas más o menos completas en la Ley española (arts. 62° al 65°), en el Reglamento de la Ley argentina de procedimientos administrativos aprobado por Decreto N° 1759 de 3 de abril de 1972 (cfr. en particular los títulos II y III), y en las Normas uruguayas (cfr., en particular el título III).

Un tema que preocupa hoy en algunos países es el del acceso de los particulares a los documentos administrativos, que en ocasiones aparece como un derecho reconocido en

la Constitución (así ocurre en España, conforme a la nueva Constitución de 1978, artículo 105°, letra C). En este punto es de obligada referencia la reciente legislación francesa sobre el tema que regula con bastante detalle tan delicada cuestión. Por supuesto, el problema radica en encontrar el término medio adecuado, pues es evidente que hay que establecer ciertos límites en razón a las necesidades de seguridad y defensa nacional, intimidad de las personas, etc.

Más descuidado se halla, en cambio, el tema del archivo y conservación de documentos que, salvo error, no se regula en ninguna de las leyes que conozco. El tema preocupa hace algún tiempo en España, donde incluso se ha llegado a hablar de un lapsus en la Ley de Procedimiento por haber omitido este tema. En normas reglamentarias sí aparece tratada esta cuestión que no es ni mucho menos baladí. Creo que, al menos las reglas fundamentales, deben tener rango legal. Así, por ejemplo, conviene que la ley diga cuanto tiempo debe conservarse la documentación en las distintas dependencias, al cabo de cuanto tiempo debe remitirse al Archivo Central, quien debe realizar los espurgos de documentos (por supuesto, personal especializado), etc. etc. Las normas reglamentarias españolas ofrecen, pienso, un material estimable para regular acertadamente el tema. Pero incluso habría que pensar en introducir algunas nuevas reglas, como la declaración - no por real menos necesaria - de que los documentos administrativos son propiedad del Estado.

Insisto en que es un tema muy importante y que si no se trata adecuadamente puede dar lugar a daños irreparables en el patrimonio histórico de la Nación. Porque los documentos de hoy reflejan los hechos que mañana serán Historia.

7. SOBRE SI LA LEY PROYECTADA DEBE INCORPORAR TAMBIEN LA TRAMITACION FORMALIZADA DE DETERMINADOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

7.1 Precisiones necesarias sobre el concepto de procedimiento especial

Aquéllos de Uds. que han leído mi Informe habrán podido observar que hay tres cuestiones sobre las que hago incapié con machacona insistencia :

a) La naturaleza de la Ley proyectada, cabeza de un amplísimo grupo normativo en el que introducirá un principio de ordenación y simplificación.

b) La necesidad de distinguir lo que constituye una mera tipificación de los posibles instrumentos procesales de que podrá o deberá, según los casos, valerse el instructor, y lo que propiamente constituye la tramitación formalizada del procedimiento necesario para el cumplimiento de una determinada función administrativa. A falta de una terminología más acertada he hablado - siguiendo la traducción española del texto alemán - de procedimiento aformal, para referirme al primer supuesto, y de procedimiento formal para referirme al segundo de ellos.

c) La conveniencia de plantear la oposición entre general y especial en relación a un procedimiento formal determinado (expropiación forzosa, elaboración de planes de ordenación terrotiroal, etc.).

Debo advertir, sin embargo, que, al igual que vuestro poeta NERUDA, soy del linaje de aquéllos que se niegan a masticar teorías. Con ello quiero decir que no creo que haya teorías ininteligibles sino hombres que por no entenderlas, son

incapaces de explicarlas. En ningún caso, esto es evidente, rechazo la utilidad de una verdadera teoría (que, por cierto, es cosa distinta de afirmar que toda teoría contenga una verdad).

Pues bien, entiendo que es muy importante que aquí dejemos claro de una vez para siempre que lo especial sólo tiene sentido con referencia a lo común o general, y que esto, en el procedimiento administrativo, sólo se consigue por sectores, parcelas o ámbitos determinados.

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

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

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

Por eso, me permito llamar la atención de los futuros redactores de la Ley chilena para que empleen este objetivo especial en su justo alcance, alertándoles sobre el hecho de que en este punto el ejemplo del Derecho comparado.... es un mal ejemplo. O, en el mejor de los casos, hay en esos textos foráneos impropiedad de lenguaje, al llamar procedimientos especiales a los que son simplemente procedimientos formalizados, con tramitación preestablecida.

7.2 ¿Debe la Ley proyectada dedicar un título a regular algunos concretos procedimientos administrativos?.

Es una cuestión discutible y que habrá que debatir los próximos días.

A modo de orientación, indico cuáles de estos procedimientos aparecen en la Leyes que conozco, agrupándolos en declarativos, revisorios y de ejecución.

a) Procedimientos declarativos. Encontramos lo siguientes:

- Procedimiento de formación de la voluntad de los órganos colegiados (Ley española; Ley alemana).
- Procedimientos sancionadores (Ley española; Ley uruguaya de 1972).
- Procedimientos expropiatorios (Recopilación Uruguaya de 1966, vigente todavía en este punto).
- Procedimiento de contratación (Recopilación Uruguaya de 1966, vigente todavía en este punto; Ley alemana).
- Procedimiento de elaboración de planes (Ley alemana).
- Procedimiento de elaboración de normas administrativas (Ley norteamericana; Ley española).

b) Procedimientos revisorios (en todos los textos que conozco).

c) Procedimientos de ejecución (Ley española; Ley húngara; Ley yugoeslava).

No puedo analizar aquí estas concretas regulaciones. En todo caso, uno de estos procedimientos- los revisorios - han de ser objeto de estudio en la exposición que hará mañana mi colega el Profesor PIERRY ARRAU.

8. SOBRE LA POSIBLE INCLUSION DE LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

En algunas contestaciones a mi informe no parece haber encontrado un eco demasiado favorable mi propuesta de incorporar a la futura Ley de procedimiento administrativo la regulación de la llamada responsabilidad extracontractual. Se trata de un tema - se me dice - que escapa al contenido estricto de una Ley de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, no falta quién - como el Profesor SANTIBAÑEZ GUARELLO, de la Universidad de Chile - da acogida a mi propuesta.

Pues bien, en este punto encontramos también en el Derecho comparado alguna enseñanza de interés. Concretamente, en el Derecho Administrativo español.

Como es sabido, este tema de la responsabilidad de la Administración ha tardado bastante en ser abordado frontalmente en los distintos ordenamientos que hoy lo tienen regulado. Lo mismo en el mundo anglosajón que en los países de influencia francesa, el tema no preocupa grandemente hasta que con motivo de las dos guerras mundiales que ha vivido nuestro siglo se empezó a tomar conciencia de la insuficiencia de la responsabilidad del funcionario para resolver el problema y de lo injusto del dogma tan conocido de que "El Rey no puede hacer mal", que, paradójicamente quedó incorporado al mundo jurídico de un pueblo no monárquico como Estados Unidos.

Puede decirse que los grandes avances en este tema tienen lugar apróximadamente alrededor de los años 50.

Pues bien, en 1954, en España podía afirmarse que, salvo en determinados supuestos concretos, la Administración Pública era prácticamente irresponsable por los daños producidos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En ese año - repito, 1954 - se publica en España una Ley de Expropiación forzosa, hoy día ya ha necesitado de una profunda revisión, pero que en ese momento constituyó un texto muy progresivo y en el que se pusieron grandes esperanzas.

Se trataba - y esto es lo que aquí me interesa subrayar - de una Ley destinada a regular un determinado procedimiento administrativo: el de expropiación forzosa. ¿Y qué es lo que ocurrió?. Que sus redactores aprovecharon la oportunidad que se les ofrecía para, saltando por encima de preocupaciones dogmáticas, introducir en esta Ley la regulación del tema de la responsabilidad extracontractual. Porque, en definitiva, lo que importaba era que el ciudadano quedara garantizado frente a esa secuela de daños que una Administración moderna produce inevitablemente y que son consecuecia de una actuación que por su fondo no va encaminada a causarlos.

He aquí, pues, otro paradigma iuscomparatista del que se puede obtener también provechosa enseñanza.

9. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

9.1 ¿Debe incluirse en la Ley que se proyecta?

En mi informe, y de acuerdo con las instrucciones que me fueron dadas por el Vicepresidente de CONARA Sr. Barrientos, aparecen unas sugerencias y propuestas relativas al Contencioso-administrativo.

En alguna de las contestaciones a ese informe se sostiene, sin embargo, que esta materia debe quedar al margen de una Ley de Procedimiento administrativo.

Al respecto debo decir :

a) Que puesto que el Supremo Gobierno de la República tiene declarado su firme propósito de dotar a Chile de una Jurisdicción contencioso-administrativa, y puesto que en el Proyecto de Constitución se prevé la existencia de dicha Jurisdicción, quizá no deba desaprovecharse la oportunidad de anticipar una regulación de la misma, siquiera sea con carácter previsional.

b) Que no hacerlo, supone retrasar la entrada en vigor de lo que consituye la clave de todo el mecanismo de la Justicia administrativa y uno de los pilares de un auténtico Estado de Derecho.

c) Que este retraso puede ser peligroso, como lo prueba la experiencia chilena, donde desde 1925 aparece en la Constitución prevista la jurisdicción contencioso-administrativa y no se ha regulado todavía, no obstante el tiempo transcurrido.

9.2 <u>¿Qué naturaleza debe tener esta Jurisdicción contencioso-administrativa</u>?.

Parece que las observaciones que hice sobre este tema no han sido adecuadamente interpretadas, pues hay quien parece haber entendido que definiendo la configuración de aquélla como una Jurisdicción especial. No es así desde luego.

En ningún caso hablo en mi Informe de Jurisdicción Especial, sino de Jurisdicción Especializada. Parece lo mismo, pero no lo es.

Para mí, como para el Proyecto de Constitución chilena, la Jurisdicción contencioso-administrativa es tan ordinaria como pueda serlo la civil o la penal. Por tanto, se trata de una Jurisdicción plenamente encuadrada en la Organización Judicial, que no rompe la unidad de ésta.

Lo que sostengo - y en esto no hago sino seguir la solución aceptada por la Ley española relativa a esta materia - es que los Jueces de esta Jurisdicción, que por supuesto son Jueces y no Administradores, deben estar especializados en Derecho público.

Esto conecta con un problema dogmático: el de la naturaleza del Derecho Administrativo. Para mí, este Derecho no es un Derecho Especial respecto del Derecho Privado. Por el contrario, el Derecho Administrativo constituye un Derecho tan común o general como pueda serlo el Derecho Civil.

Por tanto, el Derecho Administrativo, es un Derecho con capacidad autointegradora de sus propias lagunas - que esto es lo que quiere decir Derecho Común -, y en ningún caso se halla en un plano secundario respecto del Derecho Privado.

Cuando Ulpiano decía: "Duae sunt positiones; ius publicum, ius privatum", está expresando, en mi sentir, esta misma idea.

Pero el Derecho dministrativo, en cuanto Derecho Común, responde a unos principios propios que sólo con

una preparación especializada en Derecho Público, es posible alcanzar y valorar en toda su extensión.

Esto y nada más que esto es lo que he querido decir cuando hablo de la jurisdicción contencioso-administrativa como una jurisdicción especializada.

10. UN TEMA COLATERAL PERO NO DESDEÑABLE.

En diversos lugares de mi Informe (págs. 86-87, pág. 101) insistí en la necesidad de capacitar adecuadamente al funcionario, puesto que, en definitiva, el éxito o fracaso de toda Reforma Administrativa depende en parte muy considerable del mayor o menor nivel que alcance esa capacitación.

Pues bien, esta preocupación por la preparación del funcionario se hace, si cabe, más intensa cara a la efectiva y correcta aplicación de una Ley de Procedimiento dministrativo.

Por eso, no sorprende demasiado que alguna de las normas sobre la materia que aparecen en el Derecho Comparado refleje con toda claridad esta preocupación. Me estoy refiriendo al Decreto uruguayo - varias veces citado aquí - de 8 de agosto de 1973, sobre "Normas generales de actuación administrativa" que dedica al tema los dos siguientes artículos:

> "Artículo 250° : Cométese a la Oficina Nacional del Servicio Civil la organización inmediata de cursos destinados a funcionarios de la Administración Central, con el objeto de informar acerca de la correcta aplicación de las normas de este Reglamento.
>
> Artículo 251° : La Secretaría de la Presidencia de la República, a través de la Dirección de Publicaciones, dispondrá la más amplia divulgación del presente Reglamento entre los funcionarios de la Administración Central".

Sobre este tema podría hablarle a Uds. bastante extensamente pues no en vano he sido durante diez años Profesor Numerario de Procedimiento Administrativo en la Escuela Nacional de Administración pública de Alcalá de Henares. Pero ni hay tiempo ni tal vez sea necesario.

Me basta con destacar sobre cómo en el país hermano el tema llega a preocupar hasta el extremo de que el legislador ha considerado oportuno ordenar la preparación de cursos para capacitar al funcionario en el manejo de las normas de procedimiento administrativo.

11. UNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ANEXO QUE ACOMPAÑA A ESTA EXPOSICION.

Bien se yo que la exposición que precede es incompleta. Ya advertí al comienzo que me iba a ser imposible ocuparme aquí de la totalidad, ni siquiera de la mayor parte, de las cuestiones que deben ser tratadas en una Ley de procedimiento administrativo.

No obstante, el elenco completo de tales cuestiones, y una posible regulación de las mismas, puede leerse en el Anexo que sigue a continuación.

Se trata de un Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo que he redactado por encargo de Naciones Unidas y con conocimiento de CONARA, dentro del Proyecto CHI/77/001, como continuación del informe por mí realizado en octubre de 1979.

No puede - ni puede tener - otra pretensión que la de contribuir a hacer lo más completa posible la documentación de base necesaria para le Ley en preparación.

Debo advertir que cuando me he visto en la precisión de optar entre incorporar determinadas cuestiones - como la responsabilidad de la Administración y el contencioso-administrativo - o suprimirlas - como en algunas contestaciones a mi informe se sugiere - he preferido la primera solución - aunque esto resultará menos cómodo para mí evidentemente - pues - al margen de mi opinión personal sobre cual de las opciones sea más conveniente - entiendo que mi obligación es ofrecer el mayor número posible de alternatinas y porque, en definitiva, es siempre más fácil suprimir que añadir.

Y he de decir también que aunque en mi informe utilice los sintagmas "procedimiento aformal" y "procedimiento formal", que aparecen en la traducción española del texto alemán, y aunque he visto que esta terminología ha encontrado aceptación, considero preferible reservar su uso al lenguaje de los expertos, sustituyéndolas, cuando se trata de incorporar las correspondientes ideas a un texto legal, por expresiones equivalentes fácilmente inteligibles para el hombre de la calle, que no en vano decía ya el lejano autor del Fuero Juzgo que "el fazedor de las leyes" no sólo debe "fablar poco" sino, sobre todo, "fablar claro".

* * * * * *

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

C. "LA EXPERIENCIA CHILENA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO".

EXPONE :

Abogado. Doctor en Derecho de la Universidad Central de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho Universidad de Chile y Jefe Departamento de Estudio de la Contraloría General de la República.

DON ROLANDO PANTOJA BAUZA.

- TERCERA EXPOSICION.

a) La comparación del sistema legislativo público chileno, en particular con los sistemas legislativos centroeuropeos, lleva a la constatación de que Chile carece de una regulación legislativa del procedimiento administrativo.

En efecto, mientras aquellos países han contado con articulados textos legales desde la década 1920-1930, ejemplo seguido después por importantes naciones, en Chile no existe una ley que se refiera sistematizadamente al procedimiento administrativo.

El ciudadano ajeno al quehacer jurídico, adquiere así la impresión, apoyado en la veracidad de una afirmación de dogmática jurídica, de que el país "carece de procedimiento administrativo"; que en los medios gubernativos y especializados existe una desidia frente a un aspecto tan esencial en la marcha de la República y que en ausencia de esa regulación, la Administración "hace lo que quiere", actúa en forma desordenada y anárquica.

b) Sin embargo, la realidad jurídica nacional muestra un panorama bastante diferente.

b.1 Desde luego, la República, no sólo heredó el espíritu formalista de la administración monárquica que enfatizaba las comunicaciones escritas y los trámites interorgánicos, sino que además, ella misma se erigió como tal, bajo el impulso o'higginiano, sobre cimientos de objetividad que estimularon la ordenación racional de la estructura orgánica y funcional de la nueva administración.

Sólo a título ejemplar, puede recordarse en materia de procedimiento administrativo que "hay muchas pruebas - históricas - que acreditan el uso amplio de la expresión toma de razón, referida, en general al trámite que recae sobre toda orden o decreto del Ejecutivo que corresponda a provisión de empleos, disposiciones sobre fondos fiscales u organización hacendística en sentido

amplio. Así, ya en 1818 se tomó razón - por el Tribunal de Cuentas - de un Bando del Ejecutivo que organizó como monopolio estatal la producción de sal, y ese mismo año, de un decreto sobre abono del sueldo, el que finaliza con la frase: "Tómese Razón en la Tesorería General y Tribunal de Justicia".

"El acto por medio del cual se proveyó, en 1820, el cargo de cura de Lontúe - designado a - J.I. Cienfuegos con dignidad de arcediano de la Catedral de Santiago, aparece registrado en el Tribunal de Cuentas bajo la frase "se tomó en 24 de mayo de 1823".

Por la misma vía meramente ilustrativa pueden citarse los decretos de 24 de mayo de 1820 y de 12 de agosto de 1822, que regularon los procedimientos que debían observar las solicitudes que se elevaran a las autoridades constituídas y la sustanciación de los decretos supremos, respectivamente.

b.2 Conocida es, por lo demás, la legislación que rige la materia.

Según el artículo 17° del D.F.L. N° 7.912, de 1927, Orgánico de Ministerios :

"El trámite de los decretos supremos será el siguiente: firma del Presidente de la República, cuando corresponda, o, en su caso, sólo del Ministro, numeración y anotación en el Ministerio de orígen, examen y anotación en la Contraloría General de la República, y comunicación a la Tesorería General, cuando se trate de compromisos para el Estado".

"Ninguna oficina de Hacienda, Tesorería, Contaduría, etc., dará cumplimiento a decretos que no hayan pasado por el trámite antes indicado. El funcionario público que no dé cumplimiento a esta disposición perderá por este sólo hecho su empleo. Para este efecto los jefes de servicios no serán considerados como tales".

Conforme el artículo 154° de la Ley N° 10.336, de 1964, Orgánica de la Contraloría General de la República.

"La Contraloría velará por que se dé estricto cumplimiento a las disposiciones que prohiben la comunicación de los decretos

supremos y resoluciones antes de que ellos hayan tomado razón el Contralor".

"Para este efecto, los distintos Ministerios, al enviar al Diario Oficial o a otros órganos oficiales de publicación las transcripciones de los decretos y de las resoluciones administrativas, deberán hacer estampar en ellas la constancia de que los respectivos decretos y resoluciones han sido totalmente tramitados".

"En caso de incumplimiento de los establecido en el inciso 1°, se solicitará por la Contraloría la aplicación de las sanciones legales".

En efecto, ya los incisos 1° de los artículos 1° y 10° de esta misma Ley habían expresado :

"La Contraloría General de la República, independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto..... pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General....".

"El Contralor General tomará razón de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría, y se pronunciará sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad de que puedan adolecer, dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de su recepción".

c) Sobre la base de estas disposiciones, e interactuándolas con reglas constitucionales y razones de buen orden administrativo, la Contraloría General de la República ha ido elaborando en el transcurso del tiempo y caso a caso, conforme a los requerimientos de la propia realidad administrativa, un conjunto de normas jurisprudenciales de variados matices de detalle, pero cuyo resultado final ha sido la elaboración de un procedimiento administrativo general.

Del análisis de esa jurisprudencia, surgen las siguientes conclusiones :

c.1 El Derecho Administrativo chileno se sustenta sobre la base de los principios de legalidad y responsabilidad.

c.2 Para desarrollar su actuar dentro de la legalidad, la Administración puede hacer uso de dos procedimientos generales: El procedimiento instantáneo y el procedimiento de lato conocimiento.

- El procedimiento instantáneo procede "en aquellos casos de tramitaciones en que no se precise formar un expediente de lato conocimiento".

- El procedimiento de lato conocimiento, a su vez, cuando "las autoridades administrativas dotadas de poder de ejecución llevan a cabo esa potestad" por medio de "actos jurídicos", esto es, por medio de decretos supremos o resoluciones, que se caracterizan por crear, modificar o extinguir derecho objetivo o subjetivo, por innovar en el ordenamiento jurídico, etc.

La creación, modificación o extinción de derecho objetivo o subjetivo sólo puede disponerse a través de un acto terminal de carácter "solemne" (70970/70).

Este acto terminal puede ser producto de la acción de oficio de la Administración o provenir de solicitudes o denuncias.

Las autoridades y funcionarios tienen el deber de "pronunciarse" sobre las peticiones de los solicitantes o denunciantes, y expedir "las providencias y pronunciamientos referentes a las solicitudes y reclamos.... en forma oportuna y dentro de plazos prudenciales, conforme a procedimientos que permitan llevar a cabo las gestiones administrativas con la debida prontitud y eficacia"

Una vez recogidos los antecedentes, la autoridad debe decidir, y el acto administrativo entrará en vigencia una vez que se encuentre íntegramente tramitado y sea notificado o publicado en el Diario Oficial, atendida su naturaleza.

Contra el acto administrativo terminal proceden los recursos de reconsideración o gracioso y jerárquico, los que proceden "aún cuando no exista un texto expreso que los faculte", recursos administrativos éstos, que por su mera interposición no suspenden el cumplimiento del acto.

Los actos administrativos pueden dejarse sin efecto por diferentes causales. Entre ellas, las principales son la invalidación, la revocación y la caducidad.

c.3 Para hacer efectivo el principio de la responsabilidad, la Administración debe atenerse al principio de que nadie puede ser condenado si no es juzgado legalmente, principio que obliga a instruir el procedimiento general de formación de un acto administrativo, con la particular connotación de que en éste, "deberá darse audiencia al inculpado, dándole la oportunidad de justificarse de los cargos que en definitiva se formulen".

c.4 En la praxis nacional, está fuera de duda que la ejecución material de un acto administrativo puede llevarse a cabo, en términos amplios, por la sola Administración, con auxilio directo de la fuerza pública si fuere menester, y sin recurrir a los Tribunales Ordinarios de Justicia, facultad que es consecuencia de la cualidad imperativa reconocida a los actos públicos, comúnmente conocida como "ejecutoriedad".

d) Lo anterior, sin considerar los procedimientos específicamente fijados por el ordenamiento jurídico, entre los cuales cabe destacar los relativos a la forma y tipo de los oficios, y a la tramitación de diversas clases de concesiones y autorizaciones.

e) Una evaluación global de la praxis chilena en materia de procedimiento administrativo, sugiere cuatro observaciones principales :

e.1 <u>En primer lugar, existe una falta de preocupación técnico-administrativo</u>. Sin el ánimo de insistir en aspectos conocidos, se hace

indispensable dejar constancia del espíritu de ineficiencia e ineficacia que domina el ser administrativo nacional.

Los cuadros superiores de la Administración del Estado, de preparación intelectual generalista, se dejan influir por una tradición de honrada entrega al servicio público, por una especie de inercia ilustrada, y entienden cumplir fiel y esmeradamente sus funciones por el hecho de cumplir las leyes y reglamentos que rigen la función pública, sin dar contenido y motivación personales a ese marco jurídico.

Es necesario formar científica y técnicamente a ese personal superior.

e.2 En segundo término, existe una subutilización de la potestad jerárquica. La jerarquía, en cuanto prerrogativa de mando que asiste a los empleados superiores de la Administración, faculta a éstos para disponer discrecionalmente en un ancho y largo sector interno de la organización a que pertenecen.

Existe consenso en los diversos círculos nacionales relacionados con la cosa pública, gubernativos, administrativos, doctrinales y jurisprudenciales, en que dicha prerrogativa permite a su titular ponderar, independientemente del parecer de los subordinados, todos los motivos de oportunidad y conveniencia que concurran en una situación dada y adoptar la decisión que se considere más aconsejable, con el sólo límite de no sobrepasar el ordenamiento jurídico.

Para una dirección creadora y con iniciativa, la jerarquía es, entonces, un instrumento irremplazable para poner en práctica, por ejemplo, manuales internos de procedimiento administrativo, para readecuar la distribución de las cargas de trabajo, para reacondicionar los elementos de la organización.

La falta de preparación científico técnica lleva entonces a la subutilización de la potestad jerárquica, cuyo uso íntegro podría producir resultados altamente positivos en el servicio público.

e.3 En tercer lugar, se advierte un exagerado formalismo. Sea que se coincida o se discrepe con las corrientes eficientistas extremas, que propician la abolición de las formalidades y formas para dejar campo libre a los administradores, lo cierto es que aún opiniones prudentes creen que la Administración chilena peca de exagerado formalismo.

Las normas que la rigen regulan minuciosamente cada paso del actuar administrativo, partiendo del principio de la desconfianza: los funcionarios no deben hacerse prometer donativos o recibirlos; no deben ofrecer obsequios o manifestaciones a sus superiores; les está prohibido revelar todo aquello que es confidencial "por naturaleza"...

La ley ofrece una columna vertebral que la practica enriquece y el empleado, que ya cuenta con la deficiencia de su preparación científico técnica, pasa a ser formalista, porque careciendo de confianza en sí mismo, por la desconfianza que le han demostrado, busca en un texto escrito el respaldo de una relativa seguridad.

De allí surge también el recelo con que se recibe toda proposición que busque limitar o restringir la rigidez de las decisiones. Se sabe que en el Derecho Administrativo chileno sólo se puede decidir por medio de actos solemnes, a través de decretos supremos o de resoluciones, según la autoridad de que se trate.

La desconfianza hacia la Administración y sus personales, lleva a suponer que de liberarse ciertas medidas de esas formas rígidas, no podría sino quedar un caos administrativo, porque cada uno haría lo que quisiera.

La realidad demuestra lo contrario. Las observaciones y representaciones formuladas por la Contraloría General de la República a los decretos supremos y resoluciones declarados exentos del trámite de toma de razón - posibilidad franqueada por la Ley N° 14.832, de 1962, - contradicen las aprensiones que pudieran tenerse respecto al uso de podría hacerse de una "liberalidad" como ésta o parecida.

e.4 En cuarto lugar, no se ha operacionalizado administrativamente el principio de participación. Las leyes sobre procedimiento administrativo de las primeras décadas de este siglo, influídas por la filosofía individualista del ochocientos, buscaban proteger los derechos subjetivos privados. Las nuevas leyes, en particular la norteamericana, han tratado de incorporar a los particulares, individual o corporativamente organizados, a la ponderación de las decisiones proyectadas.

El trámite del "hearing" que consulta la Ley Federal sobre Procedimiento Administrativo, de 1947, en efecto, tiende a alcanzar ese propósito, y es la ley líder en su género.

Si la Declaración de Principios de Gobierno de Chile postula una administración técnica y apolítica, también busca una integración nacional a través de la participación, criterio que reiteran los Decretos Leyes Orgánicos de la Honorable Junta de Gobierno y de Regionalización.

Tan altos logros no han tenido igual consagración en otros sectores administrativos. Sería de desear que el procedimiento administrativo general, de legislarse, recogiera el principio gubernativo de la participación y abriera a la ciudadanía un ancho cauce de constructiva colaboración en las tareas nacionales, rompiendo el círculo hermético que aureola el Estatuto Administrativo.

f) En síntesis, bien puede afirmarse que en ausencia de una Ley general reguladora de procedimiento administrativo, la práctica administrativa nacional ha creado jurisprudencialmente una regulación procedimental, interactuando normas constitucionales y legales.

Estos procedimientos generales son el procedimiento de decisión instantánea y el procedimiento de lato conocimiento.

Cuando el procedimiento de lato conocimiento recae en materia sancionatoria, debe respetarse el principio audi alteram partem.

El procedimiento administrativo -tanto general como especial- se halla situado en una ecología administrativa, cuyo elemento humano se caracteriza por una inercia ilustrada y cuyo componente legal es rigurosamente formalista, lo que indefectiblemente lleva a una subutilización de la potestad jerárquica y a excluir criterios de participación, todo lo cual proyecta un cuadro de ineficiencia, ineficacia y falta de motivación que no puede menos que superarse.

TIPOS DE PROCEDIMIENTO GENERAL.

"En aquéllos casos de tramitaciones en que no se precise formar un expediente de lato conocimiento y cuando el objeto... sea únicamente el de tomar nota de la fecha de nacimiento de una persona determinada, - puede acreditarse ese hecho - mediante la simple presentación de la cédula de identidad". (20402/70)

"Los hechos u operaciones meramente materiales simplemente se ejecutan; pero los actos jurídicos que las autoridades administrativas dotadas de potestad de ejecución llevan a cabo en uso de esa potestad, se deben revestir de ciertas formas sin las cuales no tendrían expresión externa. Los decretos y resoluciones son precisamente las formas que el acto ejecutivo adopta en la administración y la ley los somete a una tramitación determinada para su plena eficacia". (40966/56).

El artículo 72°, N° 2, de la Constitución Política de 1925 configura "el único precepto de la Constitución que regula la actividad jurídico administrativa unilateral in integrum en su diversa tipología de actos, actividad que se traduce en actos administrativos de general aplicación: reglamentos - llamados también decretos reglamentarios -, en actos de particular aplicación: decretos, y en recomendaciones de buen servicio: instrucciones.... Atendida la circunstancia de que los Jefes de Servicio ordenan o pueden ordenar con ese mismo contenido, la atribución presidencial en su

substancia, se proyecta hacia la actividad administrativa de los Servicios Públicos, desde el instante que aquéllas Jefaturas, en uso de sus facultades, dictan también actos de general, o particular aplicación - resoluciones reglamentarias y simples resoluciones -, e instrucciones". (2886/69).

"Constituye un principio básico de procedimiento administrativo el que los actos de los Servicios Públicos sean esencialmente solemnes, ya sea por razones de buena técnica administrativa o como una mejor garantía de protección y amparo de los derechos de los administrados y, en definitiva de un fiel y exacto cumplimiento de la ley". (70970/70).

"En Derecho Público la voluntad declarada formalmente prima sobre la voluntad real de las autoridades administrativas cuando entre una y otra hubiera oposición". (80772/64).

"El decreto - o resolución - es un instrumento público y como tal no puede contener alteraciones, raspaduras o enmiendas, a menos que éstas sean salvadas con la firma del funcionario competente" (79764/64).

SOLICITUDES.

"La circunstancia de ejercer el derecho de petición obliga al órgano que recibe la solicitud a pronunciarse sobre ella, dentro.... de los poderes jurídicos que le confiere la ley" (16604/60).

Todos los habitantes de la República tienen el derecho a presentar peticiones a la autoridad constituída, siempre que en ellas se proceda "en términos respetuosos y convenientes" (95884/64)

No concurriendo esos requisitos, cabe "no dar trámite a las solicitudes" (94112/64).

Para presentar una solicitud se requiere, además, tener "personería suficiente para impetrarla"; careciéndose de ella, "no procede emitir un pronunciamiento sobre el problema planteado". (29726/57; 30595/69).

El titular de un derecho puede constituir mandato para ante la Administración "mediante escritura pública o simple instrumento privado" (51336/71).

Un poder general "no faculta al mandatario para - presentar la - ..... renuncia voluntaria" (40637/75).

"La solicitud pendiente en el instante en que entra en vigencia una ley... puede seguir su tramitación bajo el imperio de la nueva norma jurídica" (7368/66).

"En todos los casos en que la Administración resuelve respecto de presentaciones de terceros, debe acompañarse la respectiva solicitud del interesado, por cuanto... constituye un elemento indispensable... de juicio" (31874/65).

"Frente a un desistimiento expreso y formal..., la autoridad administrativa debe limitarse a tomar conocimiento del mismo mediante una simple resolución en dicho expediente... y ordenar el archivo de los antecedentes respectivos" (54679/71).

DENUNCIAS.

La denuncia es "el acto estímulo, inicial del procedimiento indagatorio, y el denunciante, su autor, aparece jurídicamente como un colaborador de la administración en la tarea de velar por el debido cumplimiento de la ley. Su rol... es externo, ajeno a la falta misma" (19688/60).

La denuncia "no podría irrogar responsabilidad a quienes la elevaron cooperando con la Contraloría General en el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras" (31823/65).

FECHA DE PRESENTACION DE UNA SOLICITUD O DENUNCIA.

"La fecha de ingreso de una presentación... es aquélla que se estampa mediante el timbre de cargo que debe colocarse en el momento de su recepción, siendo éste el único medio de acreditarla fehacientemente" (8109/68).

TRAMITACION DEL EXPEDIENTE.

"Como quiera que el Servicio Público supone esencialmente la atención regular, continua y oportuna de determinadas necesidades colectivas, es del caso recordar la obligación que incumbe a los funcionarios del Estado de atender asiduamente las funciones que les son propias y la necesidad de que ... las providencias y pronunciamientos referentes a las solicitudes y reclamos sean expedidas en forma oportuna y dentro de plazos prudenciales, conforme a procedimientos que permitan llevar a cabo las gestiones administrativas con la debida prontitud y eficacia, y que prevean las medidas adecuadas para hacer efectiva la responsabilidad funcionaria en caso de entorpecimiento o retardo en la tramitación de esas gestiones" (51336/71).

"La regla general - en Derecho Público - es que una obligación debe cumplirse", aunque el plazo se encuentre vencido, sin perjuicio de la responsabilidad de los funcionarios culpables del retardo (19159/62).

La sola circunstancia de que un funcionario sancionado se allane a los resultados del proceso que le afecta y renuncie expresamente a los re-

cursos que la ley le franquea para su defensa, no exime a la autoridad de la obligación legal de exigir el cumplimiento de los trámites de normas de derecho público que conforman un proceso específicamente reglado" (53977/66).

AUDI ALTERAM PARTEM.

Cuando la ley regula sanciones sin contemplar un procedimiento destinado a establecer el hecho y los posibles infractores de sus normas, deben aplicarse "reglas generales de derecho"; "previamente deberá instruirse un sumario con el objeto de reunir los elementos de juicio que determinan la aplicación de una sanción. En dicho proceso indagatorio deberá darse audiencia al inculpado, dándole la oportunidad de justificarse de los cargos que en definitiva se formulen". (48844/60).

VIGENCIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

"La regla general es que los actos administrativos sólo pueden producir efecto una vez íntegramente tramitados" (19746/73).

"Constituye un principio doctrinario de índole general el que los actos administrativos no produzcan efectos jurídicos sino una vez notificados o publicados, según su naturaleza, principio consagrado en términos amplios en nuestra legislación, que prohíbe dar cumplimiento anticipado a un decreto o resolución... y consagrado por la jurisprudencia administrativa invariablemente sostenida desde años atrás" (19261/60).

Por regla general, los actos administrativos de particular aplicación, sólo deben notificarse al interesado o afectado.

"En conformidad a la reiterada jurisprudencia las notificaciones en el campo de la Administración pueden ser practicadas en forma personal, por carta certificada o en forma tácita, no teniendo, por tanto, el carácter de un acto solemne que deba ser efectuado por un determinado funcionario, toda vez que la intención del legislador es que en forma fidedigna se ponga en conocimiento de un servidor del Estado la dictación de un decreto o resolución que le afecta o interese".

"Así, pues, un decreto o resolución que dispone el cese de funciones de un empleado público podrá ser notificado a éste, indistintamente, en forma personal, por un ministro de fe. por carta certificada dirigida a su domicilio o en forma tácita, concurriendo este último tipo de notificación cuando el empleado realice cualquier tipo de gestión que suponga el conocimiento del documento que había de notificarsele" (71749/75).

"La notificación normalmente se debe hacer en forma personal, en cuyo caso constará de la respectiva acta suscrita por el notificado (Dictámen N° 49.610, de 1968). En el caso de que el notificado se negara a firmarla, hará fé de ello y de la notificación, el atestado que al respecto estampe el funcionario que practique la notificación".

"Solamente en el caso de que la notificación no pudiera efectuarse personalmente, como cuando, por ejemplo, no es habido el afectado podrá practicarse por carte certificada dirigida por correo al domicilio que el empleado tenga registrado en el Servicio. En este caso la notificación se entenderá producida desde la fecha en que dicha carta haya llegado a su destino y ello se acreditará con el comprobante que al respecto otorgue el Servicio de Correos y Telégrafos (Dictámenes N°s. 24747, de 1964 y 49610, de 1968)".

"Sobre este particular, cabe agregar que no constituye obstáculo para el perfeccionamiento de esta clase de notificación por carta, el hecho de que el afectado tuviere registrado en el Servicio un domicilio falso o no lo hubiere actualizado, ya que tales circunstancias no le son imputables a la Autoridad Administrativa, sino, por el contrario, al empleado".

"La notificación tácita se produce en aquéllos casos en que sin ha

ber mediado un procedimiento de los señalados, el interesado toma conoci - miento por otros medios del acto administrativo respectivo, circunstancia que debe quedar de manifiesto de manera inequívoca de sus actuaciones, para estimar que ha operado esta forma de notificación" (85286/76).

Los actos administrativos de general aplicación entran en vigencia una vez publicados en el Diario Oficial.

"Con el fin de regularizar la tramitación de los decretos supremos y resoluciones..., el Contralor General - imparte - instrucciones, cuyo cumplimiento uniformará el procedimiento sobre la materia" (6403/61).

"No obstante que tratándose de los actos administrativos no existe una norma con la claridad del precepto del Código Civil, el principio es el mismo y así ha sido sostenido invariablemente por este Organismo. Los actos administrativos sólo pueden regir para el futuro y jamás retroactivamente, a menos que la ley que el sirve de fundamento expresamente le haya permitido ese efecto".

"Tal principio está, además, implícitamente consagrado en las disposiciones contenidas en los artículos 17° del D.F.L. N° 7.912 de 1927 y 169° de la Ley N° 10.336, Orgánica de esta Contraloría, que prohíben el cumplimiento de decretos antes de estar definitivamente afinada su tramitación".

"En el decreto en estudio, se establece que el valor de la acción a que se refiere, regirá en el período anual comprendido entre el 1° de mayo de este año hasta el 30 de abril de 1964, con lo cual se le está otorgando una vigencia anterior, incluso a la fecha de su expedición, esto es, el día 3 de junio del presente año".

"En concepto de esta Contraloría General, el decreto adjunto no puede producir efectos antes que termine su tramitación, máxime si se tiene en cuenta que, según su propio texto, requiere ser "publicado" (45942/63).

"En este sentido, debe tenerse presente que aún cuando no existe texto legal expreso que regule la materia relativa a la vigencia de los decretos y de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas, sin embargo fluye de las disposiciones contenidas en el D.F.L. 7912, de 1927, Orgánico de Ministerios, en concordancia con el Decreto de Interior D.S. N° 2710, de 1942, que regla la publicación de tales actos, que no resulta procedente anticipar el cumplimiento de las señaladas medidas y que ellas sólo pueden producir sus efectos válidamente una vez que han sido publicadas en el Diario Oficial" (7536/80).

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

La "Constitución Política, al asegurar a todos los habitantes el derecho de presentar peticiones a la autoridad constituída sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes (Art. 10° N° 6), autoriza en general a los particulares para impetrar este recurso de reconsideración, aún cuando no exista un texto expreso que lo faculte, en aquéllos casos en que el órgano administrativo no advierta espontáneamente el vicio que afecta al acto que ha emitido" (16604/60).

"Los interesados - pueden recurrir -, graciosamente, ante la autoridad de la cual - emanó el acto - para solicitar su derogación, pero sin que la interposición del recurso los excuse, entre tanto, de darle cumplimiento" (91782/65).

"La decisión... podrá ser reclamada ante el Presidente de la República, por la vía del recurso jerárquico, que permite al Primer Mandatario revisar las determinaciones emanadas de autoridades administrativas sujetas a su subordinación directa a través de los Ministerios, sin perjuicio de otras acciones que pudieran ejercerse... de acuerdo con la legislación vigente" (92080/71).

"La relación de dependencia jerárquica directa que tienen los Servicios de la Administración Central respecto del Jefe del Estado, no se configura en el ámbito de los organismos descentralizados que gozan de autonomía, donde existe, en cambio, el nexo derivado del ejercicio de una tuición o supervigilancia superior" (76114/72).

CAUSALES DE EXTINCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

"Las decisiones de la autoridad administrativa se pueden dejar sin efecto mediante la emisión de un acto administrativo posterior de contrario imperio (resolución o decreto que los derogue), principalmente por tres causales: a) Por ilegalidad; b) Por el incumplimiento de una obligación prevista por la ley o por el propio acto cuya sanción específica es la extinción del mismo; y e) Por ser contrarios al interés público en general o específicamente de la entidad emisora del acto. Estos tres principales modos de extinción de las decisiones de la autoridad, dan origen respectivamente a las instituciones jurídicas de la invalidación, de la caducidad y de la revocación" (89271/66, 71415/68).

"La jurisprudencia uniforme de la Contraloría General ha tenido la oportunidad de manifestar que la autoridad administrativa se encuentra en el deber de invalidar los actos emitidos con violación de las normas preestablecidas, ya que existe un interés general en el restablecimiento del orden jurídico alterado por los actos que adolecen de vicios" (10.500/71).

"Estas formalidades - trámite esencial prescrito por la ley - no se han cumplido en el presente caso, por lo cual la orden aludida carece de toda validez" (49507/68).

* * * * * * *

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

D. "PRINCIPIOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. AMBITO DE APLICACION DE UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTO GENERAL O COMUN Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES. MATERIAS QUE DEBE CONTENER UNA LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO".

EXPONE :

Abogado y Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

DON DOMINGO HERNANDEZ EMPARANZA.

- CUARTA EXPOSICION.

1.- Cuestión previa: jerarquía de la ley.-

Supuesta la voluntad política de reunir en un sólo cuerpo legal el haz de normas que inciden en el tema de los "procedimientos administrativos", resulta útil preguntarse acerca de la jerarquía que debe asignarse a tal regulación en el marco o bloque de la legalidad vigente.

Sin perjuicio de la posibilidad de introducir alguna referencia general a nivel constitucional, el tratamiento específico de la materia puede abordarse en una doble vertiente: a) En una ley ordinaria, pormenorizada en sus detalles de aplicación en vía reglamentaria, y b) En una ley "cabeza de grupo normativo" o ley orgánica, orientadora de todo el sistema, que ofrece - a juicio del consultor ONU Sr. González Navarro (vid. Informe, págs. 49-53) - ventajas desde el punto de vista de la interpretación, fijeza y economía normativa, pero cuya instrumentalización entre nosotros requeriría - al menos en el corto plazo - de una reforma constitucional, en tanto no entrare en vigencia el anteproyecto de nueva Constitución, cuyo Art. 59° consagra esta modalidad legislativa, sin precedentes en nuestro país.

2.- Principios del Procedimiento Administrativo.-

2.1 Generalidades: La proliferación de codificaciones en materia de procedimiento administrativo es un fenómeno de este siglo, y la confrontación entre sus principales normas con los objetivos que tales regulaciones están llamadas a cumplir, ha permitido a la doctrina administrativa elaborar, por un proceso preferentemente inductivo, una lista o nómina de principios generalmente admitidos.

Las grandes tendencias se orientan hacia una progresiva jurisdiccionalización de la Administración - parafraseando a Duguit - o democratización de la Administración - en el lenguaje de G.Isaac - inspiradas en el común propósito de prevenir eficazmente los

vicios en el actuar de aquélla, en garantía de los derechos de los administrados y aún de la eficacia de la propia administración.

Una ley equilibrada de Procedimiento Administrativo, deberá evitar tanto los abusos derivados de una excesiva formalización que, con el legítimo propósito de resguardar a los administrados del enorme poder de la Administración Moderna, amenazara transformar a los servicios públicos en verdaderos "Jusgados" estirilizando su acción, cuando la inclinación contraria que, en aras del Dios-eficiencia, descalifica todo intento dirigido a limitar o subordinar la discrecionalidad de la Administración; a conferir participación a los administrados en la elaboración de ciertos AA o a establecer un completo sistema de recursos en vía administrativa, proyectado no tan sólo sobre el examen de la legalidad externa sino aún sobre los motivos del actuar administrativo.

2.2 Principios generalmente aceptados.

"Si la eficacia de la Administración moderna exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, las debidas garantías del administrado imponen una serie de trámites esenciales que le permitan una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos", anota González Pérez.

La armonización de estos dos extremos -eficacia y garantía- se busca por lo general mediante la consagración de los siguientes principios técnicos :

2.2.1 Principio del debido proceso, establecido entre nosotros con carácter general en el Art. 1°, N°3, inc. 5° del A.C. N° 3, conforme al cual "toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción necesita fundarse en un proceso previo legalmente tramitado", correspondiendo al legislador "establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento".

El contenido de este principio es prescindible en los siguientes elementos :

a) Derecho a ser oído, lo que presupone :

- Publicidad del procedimiento, al menos para los intesados y sus abogados;
- Consideración expresa por la Administración de los argumentos y cuestiones propuestas, en cuanto sean conducentes;
- Motivación de las decisiones administrativas;
- Derecho a hacerse patrocinar por letrado.

b) Derecho a ofrecer, producir y controlar la prueba de descargo, y

c) Derecho a solicitar la revisión de los actos administrativos. Con mayor o menor énfasis, los anteproyectos compulsados en el Informe G.N. contemplan el principio que nos ocupa, y todos se inclinan por la motivación de los actos administrativos, sean todos ellos(Art. 20° PA) y 58 PV), sean sólo algunos que pueden afectar derechos de particulares (Art. 33° PL).

2.2.2 Principio de oficialidad. postula que la impulsión del procedimiento se realice de oficio por los órganos administrativos intervinientes en su tramitación, por el interés público que aquéllos son llamados a cautelar. Se exceptúan los casos en que la iniciación del procedimiento depende del particular, como en materia de, reclamaciones y recursos.

Dos consecuencias se desprenden de lo anterior: a) La Administración debe desarrollar, de oficio si fuere necesario, los actos adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los antecedentes necesarios para decidir (principio de instrucción), y b) La verdad material prima siempre sobre la verdad puramente formal, en términos que el administrador ha de ceñirse a los hechos, con prescindencia de haber sido ellos alegados y probados por el particular o no.

No obstante lo anterior, el Derecho comparado admite la institución de la caducidad del procedimiento, transcurrido un cierto tiempo desde que un procedimiento promovido por un interesado se paralice por causa imputable al mismo, salvo si la Administración considerare de interés público continuar el procedimiento.

2.2.3 Informalismo pro-administrado o principio "in dubio proactione".

Recogido del Derecho español, ha encontrado recepción en el derecho argentino, uruguayo y yugoeslavo, entre otros.

Este principio procura evitar que un excesivo formalismo frustre la defensa de los administrados frente a la Administración, lo que reviste la mayor importancia, dada la frecuencia con que los reclamantes deben impugnar actos administrativos sin contar plazos, etc.

Se aplica este principio siempre que se trate de inobservancia de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente.

Se ha fallado así que la errada denominación de un recurso, o el error en cuanto al destinatario del mismo, no obstarían a su tramitación.

En nuestro país, el Art. 228° del DFL N° 338/60 contiene una inequívoca aplicación del principio que nos ocupa.

2.2.4 Principio de contradicción. Todo procedimiento conlleva un cierto conflicto de intereses, sea entre un recurrente y un órgano administrativo (por la vía de denuncias, reclamos, recursos administrativos o ejercicio de potestades disciplinarias), o entre varios particulares que contentan intereses contrapuestos, como en el caso de concursos, licitaciones, solicitudes de autorizaciones, permisos, etc., en que el carácter contradictorio es pleno y evidente

La ley de Procedimiento Administrativo deberá establecer garantías de proceso contradictorio en beneficio de la legitimidad de sus decisiones y en protección de terceros interesados. Un Adecuado mecanismo de implicancias y recusaciones, preventivo de la eventual parcialidad, contribuirá a la concreción de este principio.

2.2.5 Principio de la escrituración. En Chile el Procedimiento Administrativo ha sido tradicionalmente escrito, característica que comparten la mayoría de las legislaciones, con excepción tal vez de U.S.A.

La implantación de tal principio no es inconciliable, por cierto, con la posibilidad de autorizar, por excepción, actuaciones orales, con tal que se preserve su autenticidad.

2.2.6 Principio de gratuidad. A diferencia de lo que sucede en el procedimiento jurisdiccional, es clásico del administrativo la ausencia de costas, siendo recomendable la supresión de impuestos de timbres respecto de todas las solicitudes o recursos planteados ante la Administración, en términos similares a los del Art. 384° del DFL N° 338/60, que así, lo dispone en el ámbito de la función pública.

2.2.7 Principios de economía, celeridad y eficacia. La ley deberá regular adecuadamente aspectos vinculados a la realización de estos principios, tales como formalización de documentos; mecanización progresiva; cómputos de plazos, tanto ordinarios como de urgencia; plazos máximos de instrucción de expedientes y sanciones para el caso de incumplimiento, etc., sin perjuicio de encuadrar estos elementos en el contexto regulador del principio del informalismo pro-administrado, de modo de no perjudicar al administrado en su defensa. "La administración - observa Gordillo - no puede desligarse de las formas en aras de la economía procesal, cuando tales formas están dadas en interés o beneficio del recurrente".

3.- Ambito de Aplicación.

La ley de Procedimiento Administrativo debe comenzar por definir, con la máxima precisión, el ámbito de su aplicación.

Cabe destacar dos opciones posibles, que se postulan respectimente en el P.V. y el P.L. :

a) El P.V., en su Art. 154°, dispone que sus normas "se aplicarán a todos los Ministerios, Servicios e Instituciones que conforman el Sector Público, con las siguientes excepciones: 1) Ministerio de Defensa Nacional y sus servicios dependientes, y 2) Misiones diplomáticas, consulares y técnico-administrativas del Ministerio de Relaciones Exteriores".

La noción de Sector Público se obtiene, para estos efectos, por remisión al Art. 2° del D.L. N° 1.263 de 28.11.975, que es comprensiva tanto de la Administración Central, como de la Descentralizada territorial y funcionalmente.

En este contexto, la ley de Procedimiento Administrativo debería regular en forma directa, toda la actuación de la Administración del Estado, en su sentido más amplio, con la excepción de la Administración militar y diplomática.

b) El P.L., por su parte, preconiza una menor amplitud de la ley, que debería regir "a todos los Servicios de la Administración Pública, con las siguientes excepciones: Servicios dependientes del Ministerio de Defensa; Gendarmería de Chile y Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, les será de aplicación esta ley a los Servicios mencionados, cuando se trate de cuestiones de carácter administrativo que promuevan ante ellos las personas no pertenecientes a dichas instituciones" (Art. 1°).

Esta ley, entonces, aplicable directamente en el ámbito de la Administración Central, "será supletoria de las normas que regulen el procedimiento administrativo de las Municipalidades y

de los Servicios descentralizados, de conformidad con la ley que los crea.

4.- Procedimiento ordinario y especiales.

La ley de Procedimiento Administrativo lleva ínsito un sello unificador, opuesto a la dispersión. Pero es obvio que el amplio espectro de lo administrativo no podría ser regulado en su totalidad por una sóla ley, o, lo que es igual existirán siempre sectores de actividad regidos por leyes especiales en razón de la materia, en los cuales la ley general tendrá sólo una vigencia supletoria, y habrá también supuestos regulados especialmente en la propia ley de Procedimiento Administrativo, en los cuales, por razón de especialidad, no se seguirán uno o más de los trámites del procedimiento ordinario.

En esta forma, "los procedimientos especiales lo serán en relación a uno general, en el sentido de que la totalidad o parte de sus trámites difiere del procedimiento formal (ordinario) con carácter general para el supuesto de que se trate: sancionar, expropiar,etc." (Informe G.N., p. 36).

Aún respetando la especialidad de ciertas materias administrativas", la existencia de tales procedimientos especiales en modo alguno puede justificar un régimen diferenciado del sistema de recursos y del silencio administrativo", como acertadamente apunta la Exposición de Motivos de la ley española de Procedimiento Administrativo, de 17.7.58, modificada el 02.12.63, materias que deberían quedar normalmente sometidas al procedimiento ordinario.

Pero en orden a la vigencia objetiva de la ley de Procedimiento Administrativo, habrá de considerarse muy atentamente la situación de una serie de procedimientos actualmente regulados en normas especiales, v. gr. nacionalización; concesión de indultos, propiedad industrial, marcas comerciales, etc., que difícilmente podrían ser incorporados al ámbito de la ley general de procedimiento, sin detrimiento de su especial naturaleza.

Habitualmente se citan como ejemplo de procedimientos especiales los siguientes :

a) Procedimientos declarativos: entre los cuales pueden mencionarse :

- Los procedimientos sumarios y de urgencia;
- Procedimientos para elaboración de disposiciones de carácter general, y
- Procedimiento sancionador.

Creemos que una ley chilena sólo debería abordar parcialmente dos de estos procedimientos declarativos: el procedimiento sancionador, pero sólo en su fase correctiva, por encontrarse la disciplinaria suficientemente reglada en los Arts. 175° y siguientes del DFL N° 338/60, y la institución de la urgencia, que, si bien ha sido objeto de tratamiento en el Art. 10° de la ley N° 10.336/64, tal enfoque sólo incide en la fase de ejecución del acto administrativo, lo que hace aconsejable una visión más totalizadora, en el seno de la ley de Procedimiento Administrativo, con especial énfasis en el trámite de instrucción o preparación del acto.

Recuérdese, a propósito del segundo de los procedimientos especiales citados, que la tradición iuspublicista chilena ha rehuído habitualmente la distinción doctrinaria entre actos de particular y general aplicación, desde el punto de vista procedimental, salvo en cuanto al trámite de publicidad o comunicación, materia sobre la cual existe abundante jurisprudencia de C.G.R.

b) Procedimiento de revisión, y

c) Procedimientos de ejecución.

5.- Materias que debería abordar una Ley de Procedimiento Administrativo.

En la medida que tanto el Informe GN como sus anexos ofrecen un ca-

leidoscopio bastante completo de las materias que deberían contenerse en un proyecto de ley de Procedimiento Administrativo, nos remitimos en esta parte a los respectivos textos, sin perjuicio de enfatizar, en la versión oral, nuestras preferencias y proposiciones concretas.

Abreviaturas.-

P.A. = Procedimiento Administrativo.
Id. = Proyecto Alvarez.
P.V. = Proyecto Vergara.
P.L. = Proyecto Larraínzar.

* * * * * * * * *

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

E. "EL ACTO ADMINISTRATIVO, SU FORMACION
EJECUCION Y EFECTOS.
EL SILENCIO DE LA ADMINISTRACION".

EXPONE :

Abogado. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

DON HUGO CALDERA DELGADO.

- QUINTA EXPOSICION.

En primer término trataremos la importancia del concepto "acto administrativo". Sabemos que la actividad de la administración se expresa tanto, por medio de actividades materiales como de actividades jurídicas, las que a su vez, pueden clasificarse en actividades jurídicas unilaterales o actividades convencionales. Esta última puede ser subdividida en aquella que se ejecuta con sujeción a las reglas del derecho público - de la cual emanarían los contratos administrativos y los conciertos administrativos o la administración concertada - y, en aquélla que se sujeta a las normas que son propias del derecho privado común.

Ahora bién, dentro del concepto de acto administrativo queda fuera la primera de las actividades señaladas, esto es, la actividad material de la administración y dentro de la actividad jurídica, ciertamente que es necesario excluir a la actividad convencional de la administración.

En consecuencia, el concepto se restringe a aquella actividad jurídica unilateral, definiéndose el concepto de acto administrativo de la manera siguiente :

"el acto administrativo consiste en la exteriorización unilateral de competencia, por parte de un órgano administrativo en el ejercicio de sus potestades jurídicas administrativas, para alcanzar los fines públicos específicamente cometidos al órgano".

Aún cuando esta definición es el producto de elaboración en uno de mis trabajos, en lo medular creo que no hay discrepancia con lo sostenido por diversos catedráticos. Quizás tan sólo existen discrepancias en expresiones como "exteriorización" por "declaración de voluntad", pero en lo fundamental, en cuanto a que el concepto es unívoco y específico en la doctrina, no nos cabe la menos duda.

¿Que consecuencias se derivan de estos conceptos?

En primer lugar, los órganos integrantes de la administración del Estado serán los principales generadores de ésta actividad jurídica unilate

ral en que consiste el acto administrativo.

Sin embargo, de acuerdo a lo que señala la jurisprudencia particularmente del Consejo de Estado francés, también es posible una actividad unilateral en ejercicio de potestades administrativas, proveniente de órganos que no integren la administración del Estado, sino que ni siquiera constituyen personas jurídicas de derecho público, como podrían ser los Colegios Profesionales.

Esta actividad puede emanar de personas jurídicas de naturaleza privada, que están llamadas por sus estatutos, a gestionar y coordinar intereses netamente privados. Estos actos - concebidos en tanto provengan del poder público - pueden ser efectuados por entes privados, sólo cuando la ley los haya habilitado especialmente y con el fin de poder alcanzar objetivos de interés general, que se puedan lograr de mejor manera por esa vía extra administrativa, en cuanto a su aspecto orgánico.

Veamos las exclusiones que se derivan del concepto "acto administrativo" que se ha definido anteriormente.

Como ya se dijo, la actividad material queda excluída sin lugar a dudas. También la actividad convencional. Sin embargo, conscientes que una Ley de Procedimiento Administrativo debe regular fundamentalmente la emisión de estos actos unilaterales, no habría ningún inconveniente en que también contemplara, con carácter general, las reglas mínimas por las cuales debe regularse la actividad convencional de la administración, excluída aquélla sujeta al derecho común, como por ejemplo, un arrendamiento o una compraventa.

Pero no habría problema para que algunos aspectos, como los denominados contratos administrativos, fuesen previstos en esta Ley de Procedimiento Administrativo. Asimismo, pueden considerarse otras convenciones, que no constituyan contratos, no obstante la analogía que hace el Código Civil chileno en el 1438 de ambos conceptos, dado que son los conciertos de la administración, en los cuales en alguna forma se busca llegar a un acuer

do para que el administrado, destinatario de una carga pública, la cumpla por un medio sustitutivo a aquél genérico previsto por la ley.

De esta manera, se cree que - tomando por ejemplos el contrato de obra pública, contrato administrativo por autonomía, el procedimiento de licitación, que corresponde a aquél procedimiento por el cual la administración busca su co-contratante - estos podrían perfectamente caber en la Ley de Procedimiento Administrativo.

De igual forma, las denominadas "prerrogativas de la administración" que emanan de los contratos administrativos, tales como una enunciación genérica de los poderes de dirección de fiscalización y sancionadores, podrían asimismo figurar. También los poderes constitutivos del yus variandi, vale decir, la modificación de lo que es el objeto del contrato, sin variar su sentido, como son las especificaciones técnicas o aquéllas que dicen relación con la extensión de la obra podrían incluirse en ésta ley general.

También podrían incluirse normas para la decisión de contencioso que pudieran suscitarse durante la ejecución del contrato.

Con todo lo dicho, estamos en condiciones de recapitular. Si bien es cierto que lo que marcará las características de una Ley de Procedimiento Administrativo, es el concepto de acto administrativo, no constituyendo la actividad jurídica convencional de la administración parte integrante de este concepto, es posible que las convenciones de la administración sujetas a normas del derecho privado público, como es el administrativo - según la fundamentada opinión del Decano George Bedell - pudieran perfectamente ser incluídas dentro de una ley de esta naturaleza. Al mismo tiempo, debiera hacerse una indicación respecto a aquéllos casos, muy excepcionales por cierto, en las cuales el legislador ha habilitado con potestades exhorbitantes del derecho común a una persona jurídica de derecho privado, para asociarla al cumplimiento de una finalidad indispensablemente vinculada a la idea de servicio público.

Ahora bien, en forma suscinta trataremos los siguientes aspectos:

Dentro de la formación del acto nos limitaremos a precisar el motivo, el objeto y el fin.

En relación con el motivo, la Ley de Procedimiento Administrativo debiera contemplar expresamente el principio de la motivación, que corresponde a la señalización e individualización real y precisa de los motivos de hecho y de los presupuestos de desecho que le son aplicables a este acto administrativo y que, por cierto, emanan de la ley.

En segundo término, el principio de la enexcusabilidad de la motivación, que comprende a los actos dictados incluso en el ejercicio de competencias llamadas discrecionales. El alcance o regla general de este principio, es que rige tanto a los actos administrativos como a los llamados actos de gobierno pues, la constitución de 1925 no hace ninguna diferencia en cuanto a la sujeción al control jurídico, tanto de los actos administrativos como de los actos de gobierno y, expresamente así lo dice en la atribución 2° del Art. 39°, que referido a la Cámara de Diputados la denomina la Cámara "fiscalizadora" y la previsión del Art. 87° que prevee la creación de tribunales administrativos para conocer las reclamaciones en contra de actuaciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas. Se entiende que la autoridad política emitirá actos de gobierno y la autoridad administrativa, actos administrativos.

Esto es conveniente insistirlo ya que en la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, se plantea que la motivación del acto administrativo - con mayor razón cuando se trata de potestades regladas, pero también cuando se trata de otras que son discrecionales - debe ser real, con motivos reales y con una apreciación efectiva de los hechos, pues es la única forma que va a tener el Juez para controlar la actividad de la administración, la cual está sujeta al principio de la legalidad administrativa. Este principio no sólo regula la actividad jurídica de la administración, sino que por el contrario, la actividad material de la administración que constituye la inmensa mayoría de las actuaciones, también está regulada por el principio de la legalidad ya que

corresponde a un actuar finalizado, dentro de las funciones que expresamente ha tenido en consideración la Constitución y la ley.

Si la actividad material de la administración estuviese ajena al principio de la legalidad, mal podría responsabilizarse a la administración cuando con ocasión de esta actividad se ha causado un perjuicio, o se ha omitido una actividad material que debió realizarse, como en el caso, por ejemplo, del mantenimiento de las autopistas.

Aparte del principio de la motivación y sin seguir doctrinariamente a Alberto Ramón Real, Profesor de Derecho Administrativo, sino que además haciendo una distinción del concepto de fundamentación que él hace, donde incorpora también la motivación, personalmente colocó el principio de la fundamentación, como una razonamiento concatenado y armónico en el cual, dentro del principio de la proporcionalidad se conjuga el motivo por el objeto y ambos con el fin. Es decir, la fundamentación miraría más al fin, tomando una verdadera armonía entre los tres elementos esenciales del acto administrativo: el motivo, el objeto o la prestación inmediata sobre lo que recae el acto administrativo y el fin teleológico para el cual el acto administrativo es dictado, todo en una perspectiva coordinada y armónica. A esto le llamamos el principio de la fundamentación que como árbitro vendría a perfeccionar nuestro Estado de Derecho.

Otro aspecto dentro de la formación del acto - tema que está de moda, no existiendo concenso respecto a la intención e intensidad en que debe ser admitido o aceptado - corresponde al principio de la participación del interesado, sin que se trate de convertir a la administración en una asamblea en constante debate que paralice toda iniciativa.

Esta participación del interesado es, desde luego, tutelar de sus derechos. Sin embargo, surge la interrogante, de si el administrado debe tener participación en todo tipo de actuaciones administrativas. Desde luego que no parece razonable y ésta debe ser circunscrita cuando se trate por ejemplo, a su participación dentro del procedimiento para ser oído, presentar descargos, etc., derivado de la aplicación de medidas dis-

ciplinarias o sancionadoras que afecten los derechos subjetivos de los particulares, básicamente referidas a la propiedad, como son las requisiciones y actos en general.

En relación a los efectos del acto administrativo. El principio de la ejecutoriedad: personalmente velo por el principio del mantenimiento de los efectos del acto, dado que la administración tiene el deber de proveer a la satisfacción de las necesidades públicas. Este imperativo de Gobierno y de Administración no es un derecho del Presidente de la República ni de la Administración. Es un deber que, incluso en su omisión, le puede ser constitucionalmente exigido.

Por consiguiente, el imperio del acto administrativo debe ser mantenido con aquéllas excepciones que suscintamente se señalan. En el caso de la no suspensión de sus efectos, tanto por la interposición de recursos administrativos como por acciones contencioso-administrativas, la excepción sería la siguiente: cuando de la no suspensión se derivarían daños irreparables y siempre que con la suspensión no se altere gravemente el órden público, el interés general de la sociedad o a la seguridad nacional.

En cuanto a la ejecución del acto se pueden distinguir actos que requieren para su ejecución y cumplimiento, de la colaboración del particular. Ahí es donde tiene importancia el asunto, dado que en aquéllos otros actos en que la administración ejecuta de oficio, con sus propios medios y sin ninguna participación del particular, es irrelevante para el administrado.

Estos actos, se requieren la colaboración del particular o que éste adecúe su comportamiento a lo prescrito por el acto, tienen importancia frente a la negativa del particular a cumplir con lo ordenado en el acto a él dirigido.

Consecuente con la no suspensión de los efectos del acto, cuando el particular se niega atendiendo a la naturaleza de la prestación, debiera contemplarse en la ley de procedimientos, el cumplimiento del acto por subrogación. Es decir, la administración subroga a él. Cumple con él a costa de él. Cuando ello no es posible, procede el cumplimiento por sustitución de la prestación y cuando este también es imposible, se reemplazará por medidas sancionadoras, multas, comisos, etc.

Pero en el caso que la negativa del administrado fuese constitutiva de falta penal o de delito, dicha figura siempre únicamente podrá ser conocida y juzgada por la justicia ordinaria.

El último punto de la exposición se refiere al silencio de la administración.

En primer lugar, el silencio constituye un agravio inferido al particular, dado que significa un menosprecio absoluto de sus derechos, incluso de su condición como persona, que además, lo deja absolutamente paralizado y en una situación de la más absoluta indefensión.

En segundo término, el silencio presume una falta de servicio de la administración, la que no está cumpliendo con su finalidad, sea que éste silencio obedece a causas estructurales u orgánicas, o bién, que tenga su carrera inmediata en el abandono o negligencia para cumplir con las obligaciones inherentes al cargo.

Pero cuando hay silencio de la administración es inobjetable que exista una falta de ésta. En que consiste esa falta, es irrelevante para la administración, excepto en cuanto agravia y le causa un dolor injusto e innecesario.

El silencio de la administración puede ser, en alguna medida paliado por lo que representa el silencio calificado por la ley. No se pretende hablar del silencio circunstanciado de que hablan los civilistas, pues se trata de una nomenclatura distinta.

Del silencio calificado por la ley, derivan dos fórmulas distintas : en primer término, el denominado silencio negativo, que es aquél producido cuando se requiere a la administración, transcurre un plazo fijado por la ley y la administración fictamente ha dicho que no. El silencio positivo es el caso inverso, transcurre el tiempo y la administración no se pronuncia, tomándose como que ésta asciente, dice que sí.

En el silencio calificado por la ley, siempre hay una carga potencial de arbitrariedad. El legislador, con el fin de sacar de esa tierra de nadie, de esa indefensión al administrado, califica el silencio, diciendo: a partir de tal momento, tenga como qué le han rechazado o que le han aceptado tal acto. Lógicamente, como toda norma abstracta, general, impersonal, no se puede preveer los casos particulares en que el silencio está llamado a operar, desconociéndose por consiguiente los presupuestos de hecho y de derecho, invocado en uno u otro caso por el administrado, a quién la ley viene a sustituir frente a una administración renuente y morosa en el cumplimiento de sus cometidos constitucionales y legales. Porque, desde luego, siempre hay falta, cuando la administración no se pronuncia, debiendo haberlo hecho.

Aparte de ello, en un libro sobre la teoría de los plazos, de acuerdo con la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, se ha visto que la regla general es que a la administración no le afectan plazos fatales. La administración siempre deberá emitir sus pronunciamientos y adoptar sus resoluciones, sea que el plazo haya transcurrido o que el legislador haya utilizado las clásicas expresiones del preámbulo del Código Civil donde habla "en" o "dentro de" cierto plazo. La administración siempre debe actuar porque su propia omisión no puede servirle de justificación de un falta que solamente le es imputable a ella.

Como proposición concreta, nos permitimos leer algunos párrafos del informe que se le entregó a CONARA, y que dicen :

- En el silencio negativo al igual que en el positivo no hay acto administrativo alguno, es la Ley la que se subroga a la Administración.

Es la Ley la que viene a llenar el vacío jurídico que la inactividad de la Administración produce, básicamente, por una inacción que, en sí misma, es constitutiva de falta de servicio. Pero la subrogación así operada por la ley carece de antecedentes fundados como para resolver en un sentido u otro, circunstancia que, a priori, acepta de antemano una solución arbitraria al problema planteado a impulso del administrado.

De todas maneras, el silencio positivo de la Administración y, con más propiedad el silencio negativo, del cual nos ocupamos en este punto, viene a paliar la indefensión en que la pasividad absoluta de la Administración deja al administrado al interpretar dicho silencio como una negativa de la Administración abriéndole a éste la instancia contencioso administrativa. Es la solución adoptada por el D.L. N° 1.289, de 1976. "Ley Orgánica de las Municipalidades" en el Art. 5° transitorio, letra c) que dice :

"Se considerará rechazado el reclamo si el Alcalde no se pronunciare dentro del término de quince días, contados desde la fecha de su recepción en la Municipalidad, existiendo requerimiento formal para ello".

La solución del silencio negativo, en aras de la seguridad jurídica, debe contemplar siempre el requerimiento del administrado para la certificación de haber transcurrido el plazo que la ley ha señalado a la Administración para le emisión de su pronunciamiento. Con la salvedad, que si esa circunstancia materialmente se ha dado, que el plazo ha transcurrido, el funcionario a quien la ley le haya entregado esta función de Ministro de fé, no le quedará sino certificar esa circunstancia. Vale decir, requerido de que el plazo ha transcurrido, sin que dentro de él se haya pronunciado la Administración, el funcionario tendrá que certificar esa circunstancia y alguna providencia habrá que tomar para que estas disposiciones no sean burladas.

El silencio negativo de la Administración debe adoptarse preferentemente, y como regla general, respecto de las solicitudes relativas a obtener declaraciones que incidan en la constitución de derechos, esto es, declaraciones que configuren actos "constitutivos de derechos". Los actos

constitutivos de derecho, como es sabido, son aquéllos que vienen a ensanchar la esfera jurídica de los administrados, haciéndoles nacer derechos que antes ellos no tenían, v.gr. permisos sobre bienes nacionales de uso público.

Problemas que plantea el silencio positivo de la Administración.

Aquí vamos a intentar ir a la médula de los problemas que pueden crearse a raíz de la subrogación legal que interpreta el vacío de la acción administrativa como una respuesta positiva de la Administración.

Supongamos que se presenta una solicitud que al no ser respondida la ley interpreta como si hubiere mediado un pronunciamiento favorable de la Administración recurrida. Del silencio positivo, derivado de la solución legislativa, han nacido derechos los cuales al ser ejercitados han dado nacimiento a las más variadas relaciones jurídicas, que a su vez han sido fuente de numerosos derechos y obligaciones, todos los cuales tienen como antecedente el silencio positivamente interpretado por la ley. No perdamos de vista lo que hemos señalado más arriba en el sentido de que la subrogación o solución legislativa directa es siempre más o menos arbitraria, desde el momento en que dicha solución no ha podido tener a la vista los antecedentes presentados por el solicitante y, lógicamente, no ha podido ponderarlos en concreto con los motivos o presupuesto de hecho que en la especie ha contemplado el legislador.

Una vez operado el silencio positivo con todos los efectos jurídicos que le son ajenos, la Administración puede examinar el expediente y constatar que faltaba uno o más de los requisitos exigidos para acceder a lo solicitado por el administrado. Como la Administración no actuó oportunamente por la intervención del silencio positivo, perdió su oportunidad de rechazar una solicitud que de acuerdo con el principio de la legalidad administrativa nunca se habría podido tener como generadora de derechos. En atención al citado principio, consagrado en el Acta Constitucional N° 2, Art. 6° que dice : "Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma y con los re

quisitos que prescriba la ley".

"Todo acto en contravención a este artículo es nulo y origina las responsabilidades y sanciones que la ley señale". (incisos 1° y 3°).

Frente a la ilegalidad constatada (sobre la base de los efectos producidos por el silencio positivo) y en virtud de lo expresado en los dos incisos reproducidos, a la Administración, en estricto derecho, no le quedaría otro camino que invalidar los efectos causados a consecuencia del silencio positivo. Como los efectos de la invalidación, jurídicamente, son los mismos que se producen con la nulidad pronunciada por el juez, tenemos que el derecho nacido como corolario del silencio positivo y las relaciones originadas por el ejercicio legítimo del citado derecho, desaparecerían como si los actos jamás hubieren tenido lugar. A la inseguridad jurídica que se seguiría de la invalidación pronunciada por la Administración, se añadiría la responsabilidad civil en que se haría incurrir al administrado cuyo derecho tuvo como fuente el silencio positivo. Dicha responsabilidad tendría como causa a la ley, desde el momento que fue la propia ley la que hizo nacer el derecho al llenar el vacío por la inactividad o pasividad culpable de la Administración.

Si analizamos la hipótesis anterior veremos que el derecho nacido por efecto de la ley (silencio positivo), tiene como antecedente directo una falta de funcionamiento del servicio público, falta que es directamente imputable de buena fé. Si admitimos la procedencia de la invalidación en el caso propuesto, solución apegada al texto del Art. 6° del Acta Constitucional N° 2, resultaría la consagración indirecta de la inseguridad jurídica, es decir, la entronización legislativa o positiva del caos, la parálisis de de la vida jurídica y económica de parte importante de la comunidad. Pero la solución de la invalidación no deja ajena a la Administración de responsabilidad civil, sin contar la responsabilidad disciplinaria o administrativa de los culpables de que el silencio positivo llegara a producir efectos.

Aquí viene la proposición y es lo que interesaría se debatiera.

En atención a las razones expuestas cuando la ley establezca el

silencio positivo debería, al mismo tiempo y en el propio texto, indicar textualmenye, que una vez que haya operado dicho silencio, en caso de que el derecho así nacido estuviera viciado de nulidad, dicha nulidad no podría jamás ser declarada por la propia Administración a través de la invalidación, sino que habría que solicitar su declaración al juez de lo contencioso administrativo. (Acción de lecividad). En el caso indicado, el "onus probandi" estaría a cargo de la Administración demandante.

En la eventualidad en que se pronunciara en definitiva la nulidad por el juez, se propone que, sus efectos tuvieran efecto para lo futuro, a condición de que lo demandado es diferente al efecto normal que dicha declaración conlleva. Ello es así en protección de la buena fé, de la seguridad jurídica y, principalmente, en consideración a que habría mediado una falta de servicio por parte de la propia Administración.

La nulidad declarada a instancia o impulso de la Administración pondría en juego la responsabilidad extracontractual del poder público.

=°=°=°=°=°=°=

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A
==========

F. "EL CONTROL DEL ACTO ADMINISTRATIVO.
RECURSOS ADMINISTRATIVOS.
RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO".

EXPONE :

Abogado. Profesor de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho, Universidad de Chile de Valparaíso y Universidad Católica de Valparaíso. Abogado del Consejo de Defensa del Estado.

DON PEDRO PIERRY ARRAU.

- SEXTA EXPOSICION.

El tema sobre el que nos toca exponer lleva por título: "Control del acto administrativo. Recursos administrativos. Recurso Contencioso Administrativo". Tema que por su amplitud, impide entrar a un análisis detallado y exhaustivo del mismo dentro del ámbito de este seminario. Es por ello que necesariamente habremos de limitarnos a enunciar los puntos y problemas más importantes y a realizar algunas reflexiones en torno a los mismos.

Nuestra exposición enfocará el tema sobre el control de los actos administrativos únicamente desde el punto de vista de la defensa de los derechos del Administrado. Dejaremos de lado, por lo tanto, todas aquellas materias que, refiriéndose al control del acto administrativo, no miran tanto el interés directo del particular, sino que al interés interno de la propia Administración.

La función administrativa, como función esencialmente ejecutiva, encuentra en la ley, o mejor dicho en el Derecho, el fundamento y al mismo tiempo el límite de su acción. Su fundamento, en cuanto a que la regla de derecho le confiere a cada autoridad el título que lo habilita para actuar, dándole los medios y poderes necesarios y asignándole su competencia. Su límite, en cuanto a que la acción administrativa no puede actuar en contra de la regla de derecho.

La actuación de la Administración debe estar sometida a las prescripciones de las normas externas a ella: Constitución y ley; y, al mismo tiempo, debe respetar el orden escalonado exigido por la jerarquía de las fuentes, sometiéndose los actos concretos de la autoridad a las disposiciones generales y previas dictadas por esa misma autoridad, o incluso, por autoridades inferiores, dictadas dentro del ámbito de su competencia.

Esta limitación del poder de la Administración, conforme el principio de la legalidad, cuya afirmación caracteriza al Estado de Derecho. Está además en directa relación con la libertad individual de los administrados; la que estará mejor protegida en la medida que los particulares dispongan de mejores vías para hacer controlar la observancia de la ley por la autoridad.

Por otra parte, esta limitación también es indispensable para la coherencia de la actividad administrativa, que se vería amenazada si los diversos agentes públicos actuaran solo guiados por sus inspiraciones personales sin someterse a una regla preestablecida.

El Estado de Derecho, como señala Rafael Entrena Cuesta (1), no es sólo el sometimiento de la Administración a la Ley; implica más que ello; ya que como toda técnica, la de cometer el Estado el Derecho puede emplearse para perseguir diversas finalidades, incluso contrarias al bien común.

Señala el profesor español: "Lo que caracteriza al Estado de Derecho, será el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos y el otorgamiento a los particulares de los medios idóneos para la defensa de los mismos. Es aquí donde radica el fondo de esta forma de Estado; y este fondo va a conseguirse mediante el sometimiento del Estado a la Ley. Sólo si el término "Ley" se emplea en un sentido amplio, con mayúscula, equiparable a Derecho, como ley que responde a unos principios determinados que se edifican sobre la base del respeto de la persona humana, podrá considerarse suficiente la afirmación de que el

Estado de Derecho es aquel en que se somete el Estado a la Ley. Porque sólo entonces, someter a la Administración a la ley es someterla al Derecho y, por consiguiente, servir a la defensa de la libertad".

Los medios con que el Derecho Administrativo dota a los particulares para reaccionar contra la actividad ilegal de la administración; así como para exigir indemnizaciones por los daños que dicha actividad les ocasiones, son principalmente los recursos administrativos y los recursos contenciosos administrativos. Ello no implica de ningún modo que sean los únicos con que cuenta el administrado, ya que los ordenamientos jurídicos de los distintos países contemplan otras vías más o menos eficaces; debiendo destacarse entre éstos, a vía de ejemplo, la conocida institución del Ombudsman.

Los recursos administrativos son los medios que el derecho establece para obtener que la Administración, en vía administrativa, revise un acto y lo confirme, modifique o revoque. Se dirigen a una autoridad administrativa, la que resuelve a través de un acto administrativo. Se distinguen de este modo de los recursos contencioso administrativos que se interponen ante un órgano jurisdiccional, en principio independiente de la Administración, que da lugar a la dictación de actos jurisdiccionales.

Los recursos administrativos y los recursos jurisdiccionales son por lo tanto de naturaleza jurídica diferente y se encuentran sometidos a regímenes jurídicos distintos. Son, como señala Auby y Drago (2) "dos sistemas de solución de los litigios administrativos que son en principio separados e independientes el uno del otro".

La independencia de los recursos administrativos y contencioso administrativos se manifiesta principalmente en que el recurrente puede, en principio, elegir entre ambos medios e intentarlos simultáneo o sucesivamente.

La independencia de ambos tipos de recursos sin embargo, no es total. En efecto; aún cuando ellos podrían en principio ser interpuestos separadamente, en forma simultánea o sucesiva; hay algunos aspectos en que necesariamente se relacionan .

En primer término, la decisión de la autoridad administrativa, cuando precede al fallo del juez, que hace desaparecer el acto administrativo recurrido, impide este último la dictación del fallo. Por otra parte, si el fallo del juez precede la decisión del recurso administrativo, la autoridad administrativa deberá respetar la cosa juzgada que emana de la sentencia judicial (3).

La relación más importante entre ambos tipos de recursos se presenta, sin embargo, con ocasión del problema del agotamiento previo de la vía administrativa; el que deberá necesariamente ser resuelto si se legisla sobre lo Contencioso Administrativo. Este punto lo trataremos más adelante, limitándonos aquí a señalar que en todo caso la interposición de los recursos administrativos debe incidir en los plazos del recurso jurisdiccional, prorrogándolo.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Trataremos a continuación algunos aspectos que consideramos particularmente relevantes en relación con los recursos administrativos y que a juicio nuestro deben ser contemplados en una Ley de Procedimiento Administrativo.

1.- En relación a la autoridad recurrida.-

La regla general es que la resolución de los recursos administrativos corresponda al mismo órgano que dictó la resolución recurrida o a su superior jerárquico. Sin embargo, se plantea el problema de aquellos recursos deducidos contra actos singulares de aplicación de reglamentos, en que el fundamento de la ilegalidad del acto singular sea precisamente la ilegalidad de los reglamentos dictados por autoridades superiores. En esta situación, de mantenerse la regla general, podría ocurrir que autoridades inferiores pudiesen revisar actos dictados por autoridades superiores.

Debe tenerse presente que la misma situación planteada en la vía contencioso administrativa es perfectamente posible incluso encontrándose vencidos los plazos para reclamar contra el reglamento. La diferencia estriba en que en este último caso, quien resuelve no es una autoridad inferior de quien dictó el acto, sino un juez.

La Ley de Procedimiento Administrativo española soluciona esta cuestión en su artículo 113 inciso segundo, permitiendo la interposición del recurso directamente ante el órgano que dictó la norma de carácter general.

2.- Con respecto a la calidad del recurrente.-

El aspecto más interesante en este punto es

el relativo a los requisitos que debe exigírsele a quien entable un recurso administrativo; la cuestión de la legitimación. Las alternativas que podrían presentarse son las mismas que para el recurso contencioso administrativo, esto es:

a.- Permitir que cualquiera persona pudiera atacar cualquier acto administrativo. Estaríamos en este caso en presencia de "una acción popular". Este es la situación prevista en la letra a) del artículo 5 transitorio del Decreto Ley Nº 1289 Ley de Municipalidades.

b.- Exigir que el actor sea titular de un derecho subjetivo violado por el acto recurrido. En este caso los recursos se restringirían considerablemente dejando sin medio de protección por la vía de los recursos administrativos, a muchos afectados por la actividad administrativa.

c.- Exigir que el recurrente tenga interés en la modificación o revocación del acto; onterés directo personal y legítimo, como se señala generalmente.

Una Ley de Procedimiento Administrativo debe, a nuestro juicio, señalar la calidad que se exige al reclamante; sin perjuicio que en su preparación y estudio se tengan presente las diversas situaciones contempladas en recursos existentes actualmente en diversas leyes especiales.

3.- <u>Causales de impugnación de los actos recurridos</u>.-

Las causales relacionadas con la ilegalidad de los actos administrativos son, en general, las mismas que podrían ser invocadas ante un juez; a saber: incompetencia, vicio de forma, desviación de poder, violación directa de la ley en cuanto a su objeto, ausencia de motivos legales e inexistencia de motivos invocados. Estas son las causales del recurso de exceso de poder del derecho francés, pero que básicamente contemplan todas las posibilidades de ilegalidades.

Lo importante a determinar sin embargo, es si los recursos administrativos procederán sólo por causales de ilegalidad, o también por razones de oportunidad o conveniencia. El autor francés Guy Isaac (4) señala que la posibilidad de recurrir por inoportunidad contra el acto administrativo es la gran característica del recurso administrativo, pudiendo invocarse este medio tanto en el recurso de reposición como en el recurso jerárquico. Señala que: "el recurso administrativo es muchas veces la única vía de derecho que pueden utilizar los administrados con algunas posibilidades de éxito cuando la decisión que los perjudica se refiere a una cuestión de oportunidad ..."

La posibilidad de revocar o modificar un acto por razones de oportunidad se encuentra limitada en todo caso, a aquellos actos que pueden ser dejados sin efecto discrecionalmente por la autoridad administrativa.

La otra opción que se le ofrece al legislador es limitar las causales del recurso administrativo a aspectos jurídicos, como ocurre con la ley de Procedimiento Administrativo de España, que en su artículo 115 señala que podrán fundarse en "cualquier infracción del ordenamiento jurídico". La motivación del recurso, si bien está regulada con la máxima amplitud como señala Jesús González Pérez, (5) excluye las razones de oportunidad.

Debe tenerse particularmente presente que en Chile la no existencia de una Ley de Procedimiento Administrativo ha ido creando una práctica que se asemeja bastante a la situación francesa descrita por Guy Isaac. La adopción de un criterio como el español podría significar una reducción de los medios otorgados a los particulares en defensa de sus derechos, allí donde precisamente se pretende ampliarlos.

4.- En cuanto al procedimiento propiamente dicho.-

Varias son las cuestiones que deseamos destacar con respecto al procedimiento que debe establecerse para la tramitación de los recursos administrativos.

a.- Efectos de la interposición del recurso.- La regla más aceptada en esta materia es que la interposición del recurso, salvo los casos en que la ley diga lo contrario, no suspende la ejecución del acto impugnado. Se faculta sin embargo, a la autoridad que debe resolver, para suspender de oficio o a petición de parte la ejecución, cuando ella pueda causar un perjuicio imposible o difícil de reparar. Ese es la solución adoptada por ejemplo en España en el artículo 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Como fundamentos para negar el efecto suspensivo de los recursos se señala la necesidad de no perjudicar a la Administración en su funcionamiento; y, desde el punto de vista jurídico, el principio de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos.

b.- Procedimiento contradictorio.- Estimamos, de acuerdo con Guy Isaac (6) que la tramitación de los recursos administrativos debe contemplar el trámite de audiencia; tanto al propio recurrente, hayan o no de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos que no se tuvieron presentes para la dictación del acto recurrido, como a terceras personas interesadas.

Se señala en sentido contrario, que el recurrente ya ha tenido la posibilidad de exponer sus puntos de vista con anterioridad. Incluso legislaciones como la española excluyen el trámite de audiencia, a exepción de los casos de intervención de terceros o de hechos o documentos nuevos. Sin embargo, la grave-

dad e importancia que puede derivar para los administrados de la revocación o modificación de los actos administrativos hacen aconsejable la condictoriedad del procedimiento.

c.- Obligación de resolver el recurso.- La Administración, frente a la interposición de un recurso contra uno de sus actos, puede resolver formalmente o guardar silencio, rehusándose a actuar, sin dar razón para ello. En este último caso se entenderían aplicables las normas que contemple la Ley de Procedimiento sobre el silencio administrativo.

Para que el resurso administrativo sea una verdadera garantía para los administrados, parece conveniente que se imponga formalmente la obligación de resolver para la autoridad que deba conocer de éste. Esto es, particularmente válido cuando el acto recurrido es ilegal, en que la jurisprudencia chilena ha señalado adecuadamente que en esa circunstancia, la revocación no es facultad de la Administración, sino que una obligación.

Lo anterior debe complementarse con la existencia de plazos para fallar y con las adecuadas sanciones en caso de omisión.

d.- Obligación de motivar.- La obligación de motivar las decisiones que recaigan en los recursos administrativos es un corolario de la obligación de resolver el recurso, señalado en la letra anterior; y su fundamento es el mismo aplicable a la dictación de los actos administrativos en general. Se impone además, por la naturaleza de todo recurso y por el rol del recurso administrativo en todo el Procedimiento Administrativo. (7)

a.- La reformatio in pejus.- El problema planteado es el de determinar si el recurrente puede ver agravada su situación, como consecuencia de la interposición de un recurso que precisamente tenía por objeto mejorarla, con respecto al acto recurrido.

La respuesta requiere de algunas distinciones. En presencia de un acto ilegal, la autoridad que conoce del recurso estaría obligada a revocarlo, aún cuando ello sea por causales distintas de las señaladas en el recurso.

Con respecto a los actos de carácter discrecional, se puede distinguir entre aquellos que han creado derechos, los cuales no pueden ser modificados en perjuicio del recurrente; y aquellos que no han creado derechos, que sí pueden ser modificados por la autoridad.

5.- Con respecto a los recursos en particular.-

a.- La principal clasificación de los recursos administrativos distingue entre recursos ordinarios, extraordinarios y especiales. (6)

Los recursos ordinarios son aquellos que proceden contra cualquier clase de actos, salvo exclusión legal expresa y pueden fundarse en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. Los principales son el recurso de reposición y el de alzada.

Los recursos extraordinarios proceden sólo en los supuestos expresamente previstos por el legislador y sólo por las causales señaladas por la ley.

Por último, los recursos especiales pueden fundarse, al igual que los ordinarios, en cualquier infracción del ordenamiento jurídico; pero sólo pro-

ceden en los casos previstos por la ley que los regula, que normalmente establece para ellos una tramitación especial. A estos pertenecen, en el derecho español, los recursos de súplica y las llamadas reclamaciones económico administrativas.

A nuestro juicio es necesario que al procederse al estudio de una Ley de Procedimiento Administrativo, se realice un estudio detallado de los recursos regulados en Chile por la legislación positiva, para los efectos de decidir su inclusión o no en los recursos ordinarios cuya tramitación se regulará en ese ley; o, su mantención con carácter de recurso especial o extraordinario.

En todo caso parece aconsejable uniformar las denominaciones con que las leyes se refieren a los recursos. Al respecto basta con citar el Título Primero del Libro Tercero del Código Tributario, y en particular, el artículo 115, que dá el carácter de Tribunal al Director Regional del Servicio de Impuestos Internos. (9)

b.- <u>Situación particular del recurso de tutela.</u>- El recurso de tutela es aquel que procede contra los actos de organismos autónomos o de sus autoridades superiores; que es resuelto por la llamada autoridad de tutela.

Como es sabido una de las características de la descentralización es que el control a que los entes descentralizados están sujetos, llamado dontrol de tutela, no es de carácter general, ni se presume; existe sólo en aquellos aspectos y por aquellas causales, establecidas expresamente por la ley. La regla general es entonces la ausencia de control, siendo la actividad sujeta a control, la exepción.

En Chile ha sido tradicional desde hace varias décadas, que los distintos servicios públicos que se han ido creando, lo han sido en su gran mayoría con el carácter de descentralizados o autónomos, según las propias expresiones

del legislador. Sin embargo, éste no ha señalado, por lo general y salvo exepciones como la Ley de Municipalidades, cuáles son las materias sometidas a control de tutela. Esta particular situación no ha tenido consecuencias prácticas ya que también, en la casi totalidad de los casos, esos mismos servicios públicos creados como autónomos han sido dotados de autoridades superiores de la confianza exclusiva del Presidente de la República.

A nuestro juicio, para Chile, debe quizás establecerse en la Ley de Procedimiento Administrativo, que contra los actos de autoridades superiores de entes autónomos, es posible el recurso de alzada ante el correspondiente Ministro de Estado, en todos aquellos casos en que la autoridad superior del servicio sea de la confianza exclusiva del Presidente de la República. Sería algo así como un recurso de alzada impropio a que se hace referencia en el derecho español; pero en todo caso de carácter ordinario y no especial. En los casos en que las autoridades superiores del ente autónomo no sean de la confianza del Jefe de Estado, el recurso sería de tutela, y formaría parte de los recursos especiales a que se hizo referencia en la letra anterior.

c.- Multiplicidad de instancias.- Por la vía jerárquica, al no existir una Ley de Procedimiento Administrativo, se puede llegar a la cúspide de la Administración, lo que en definitiva puede ser positivo para los particulares; sobre todo si se estimara que no es requisito para el recurso contencioso administrativo el agotamiento previo de la vía administrativa.

Probablemente, sin embargo, al dictarse la Ley de Procedimiento se optará por la solución dada por el artículo 122 de la Ley española que señala que la resolución del recurso de alzada pone fin a la vía administrativa; limitando a una el número de alzadas.

d.- Plazos para los recursos de reposición y alzada.- Otro aspecto en que una Ley de Procedimiento probablemente reducirá las garantías de que actualmente gozan los particulares; aún cuando ello signifique un ordenamiento del sistema imperante en la actualidad es el de los plazos. Puede decirse que en la actualidad no hay plazos establecidos para interponer los recursos de reposición y de alzada. Al no existir recursos contencioso administrativo, no le son aplicables los plazos para deducir estos últimos, que en otros países limitan la interposición de los recursos administrativos. Una Ley de Procedimiento necesariamente habrá de establecer plazos para la interposición de los recursos, que vendrán a modificar los hábitos existentes sobre esta materia.

6.- Los recursos administrativos en relación con la Contraloría General de la República.-

El recurso administrativo que contemple una futura Ley será interpuesto con posterioridad a la toma de razón por la Contraloría General de la República. Ello, de mantenerse sin variaciones el sistema actual de toma de razón. Esto presenta algunos aspectos que será importante dilucidar. a) ¿Podrá revocarse el acto como resultado de un recurso administrativo, por una causal de ilegalidad en cuanto al objeto, que implique un punto de vista distinto sobre la legalidad o ilegalidad del acto, del que tenga el órgano contralor? O, por el contrario, ¿la toma de razón por la Contraloría impide a la autoridad que conozca del recurso revocarlo por causa de ilegalidad en cuanto al objeto, pudiendo hacerlo sólo en base a antecedentes de hecho que no formaron parte del control de la Contraloría?

La segunda alternativa limitaría considerablemente el alcance del recurso administrativo. La

primera, por su parte parece poco conveniente. Este es un punto que estimamos debe resolver una Ley de Procedimiento Administrativo.

7.- El agotamiento previo de la vía administrativa.-

Si bien esta materia pertenece indistintamente al procedimiento administrativo y a lo contencioso administrativo, lo hemos tratado aquí, para que sirva como nexo entre ambos temas sobre los que nos ha tocado relatar.

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández son categóricos al señalar que el sistema español de los recursos administrativos en vigor, debe ser revisado de raíz (10) en cuanto a que, salvo algunas exepciones muy precisas, la vía administrativa debe ser opcional para los afectados por el acto administrativo; correspondiéndoles a ellos valorar la conveniencia o no de agotarla antes de acudir a la vía contenciosa administrativa.

A diferencia del derecho francés en que los recursos administrativos constituyen una alternativa para el particular, señalan estos autores, en el derecho español la vía administrativa esté "configurada tradicionalmente con carácter obligatorio para poder acceder a la garantía judicial, que es la única objetiva."

No obstante lo anterior el derecho francés conoce muchos casos en que las leyes han establecido recursos administrativos previos a la vía jurisdiccional, con carácter obligatorio. Como opinión contraria a la de los autores españoles se puede citar la de Guy Isaac (11) que en su obra "El Procedimiento Administrativo no Contencioso" señala que la vía administrativa previa, con carácter obligatorio sería criticable sólo si los administrados no beneficiaran en ella de ninguna garantía seria; señalando en cambio muchas ventajas.

El derecho municipal chileno, nos ofrece dos ejemplos distintos sobre esta materia. Por una parte el artículo 5º transitorio señala una vía administrativa previa para interponer el reclamo de ilegalidad. Se trata de un recurso interpuesto ante el Alcalde contra sus resoluciones u omisiones o las de sus funcionarios. Recurso de reposición o alzada según el caso.

No puede hablarse de agotamiento de la vía administrativa, ya que no es necesario interponer recursos ante instancias superiores. Se trata sí, de una vía administrativa previa razonable y con un plazo breve para su resolución.

El otro caso del derecho municipal es el del artículo 12 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones; Decreto Supremo Nº 458 de 18 de Diciembre de 1975 que dispone que "la Secretaría Regional correspondiente del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo podía resolver, en segunda instancia, las reclamaciones interpuestas en contra de las resoluciones dictadas por los Directores de obras. El reclamo deberá ser interpuesto en el plazo de 30 días, contados desde la notificación administrativa del reclamante".

Aparte de la impropiedad del término "segunda instancia" bastante común para designar en nuestra legislación a los recursos administrativos, cabe preguntarse como se relaciona con el artículo 5º transitorio de la Ley de Municipalidades, en el sentido de saber si el recurso ante el Secretario Regional es previo o no al reclamo de ilegalidad o si son excluyentes el uno con el otro.

Nosotros estimamos, y existe jurisprudencia en tal sentido de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, que se trata de dos vías paralelas que pueden ser exploradas por el particular simultáneamente. Si obtiene resultado favorable en una de ellas, antes de la resolución de la otra, optará por desistirse de aquella en que aún no se haya dictado resolución.

Si bien en este caso nada se dice al respecto, parece evidente que de no ser previa la vía administrativa con carácter obligatorio, la interposición de los recursos administrativos debe prorrogar los plazos para la interposición de los recursos contencioso administrativos. Esto lo mencionaremos en todo caso más adelante

LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El problema suscitado en Chile por la inexistencia de tribunales dotados de competencia general para conocer de las materias contencioso administrativas, puede sintetizarse en los siguientes puntos:

1.- La existencia en la Constitución Política de la disposición programática que establece los Tribunales Administrativos privó tradicionalmente a los Tribunales Ordinarios de conocer de aquellos asuntos que implicaban la revisión de la legalidad de los actos administrativos así como de aquellos asuntos que significaban una responsabilidad pecuniaria para el Estado como consecuencia del perjuicio ocasionado a los particulares por sus actos ilegales y, en general, cuando se encontraba comprometida la responsabilidad extracontractual del Estado.

Nuestra doctrina se apegó totalmente a la doctrina francesa, de ahí la norma del artículo 87, sin que hubiera podido salir de ella a pesar de no haberse concretado la creación de la jurisdicción administrativa. Quizás sin dicho artículo hubiere evolucionado por otros cauces y llegado a soluciones modernas y originales sobre la materia.

2.- Para paliar los efectos de la inexistencia de Tribunales Administrativos, la ley fue creando paulatinamente algunos tribunales y algunos recursos administrativos, pudiendo los primeros ser calificados de Tribunales Administrativos Especiales. Por otra parte la misma ley entregó el conocimiento de ciertos asuntos contencioso administrativos a los Tribunales Ordinarios. Todo esto fue hecho en forma desarticulada e inorgánica.

3.- La jurisprudencia de los Tribunales superiores, utilizando fórmulas indirectas permitió a la jurisdicción ordinaria entrar a conocer de la legalidad de ciertos actos ad-

ministrativos, especialmente por la vía de la excepción. Manteniendo el criterio diferenciador, ya dejado de lado por la doctrina, entre actos de autoridad y actos de gestión, se pudo compensar a los particulares en ciertos casos de los perjuicios ocasionados por la Administración. En los últimos años se ha venido notando una cierta evolución de la jurisprudencia en el sentido de ir conociendo de la legalidad de la actividad administrativa para reconocer a los particulares derechos subjetivos frente a la Administración.

No obstante lo señalado en los párrafos anteriores, queda siempre excluída de la jurisdicción de los Tribunales Ordinarios, la anulación de los actos administrativos ilegales; salvo cuando leyes especiales así lo contemplan.

Como señala el profesor Soto Kloss (12) "es justamente la existencia de una Administración Pública controlada por el juez -a fin de comprobar si su actividad se adecúa a Derecho- lo que de modo primordial permite afirmar de un Estado el que esté regido por el Derecho, que en él se dé el imperio de la ley, que sea un Estado de Derecho".

Por grande que sea la importancia para la protección de los administrados, contar con una ley de procedimiento administrativo y con recursos administrativos, la regulación de un procedimiento contencioso administrativo sigue siendo indispensable para el Estado de Derecho.

Al referirnos al control contencioso que pueda establecerse en un futuro próximo en Chile, y para no comenzar de la nada, tomaremos como base principal para la exposición, el proyecto elaborado por la Sub Comisión del Contencioso Administrativo, de la Comisión de Estudio de la Constitución Política, la que presentó a la Comisión en Mayo de 1977 el fruto de su trabajo de varios años. Estimamos que este esfuerzo no puede caer en el vacío y que todo futuro intento que se haga para solucionar el problema de lo contencio-

so administrativo, debiera partir precisamente del análisis de ese proyecto.

Dada la participación que nos cupo en su redacción; nos hemos permitido utilizar algunos párrafos de la presentación del proyecto al Presidente de la Comisión de Estudios, transcribiéndolos literalmente.

1.- Alternativas de organización de la jurisdicción contencioso administrativa.-

Las alternativas de organización de la jurisdicción contencioso administrativas, pueden ser muchísimas; pero principalmente pueden dividirse en dos grandes grupos, a saber: Aquellas que contemplan la existencia de una jurisdicción administrativa totalmente independiente del Poder Judicial y aquellas que lo vinculan estrechamente a dicho poder.

La idea de entregar a la jurisdicción ordinaria la protección de los particulares frente a las actuaciones de la Administración es la primera que aparece históricamente en atención a que, a primera vista, nadie mejor que ella por su carácter de independencia frente al Poder Ejecutivo puede ofrecer mayores garantías de seguridad para los administrados. El caso francés en que con posterioridad a la Revolución de 1789 reexcluyó de la competencia del Poder Judicial todo aquello concerniente a la Administración, basándose en la teoría de la separación de los poderes del Estado, constituye un caso único, motivado por razones esencialmente históricas y válidas para Francia.

El primer problema que plantea la idea de la unidad de jurisdicción es el de conjugar dos intereses aparentemente contrapuestos, el de los particulares y el

del interés general personificado por el Estado, lo que lleva consigo que, o bien el Estado tiende a reducir las materias por las cuales puede ser llevado ante los Tribunales, o bien, el propio Poder Judicial tiende espontáneamente a limitar su poder. Este último caso es particularmente notorio en los Estados Unidos donde, por ejemplo, la Corte Suprema se ha negado a aceptar por la vía jurisprudencial la teoría de la responsabilidad extracontractual del Estado por riesgo, aduciendo la falta de normas legales al respecto. (13)

El crecimiento de la actividad Administrativa, particularmente de control de la actividad privada, aumenta considerablemente la posibilidad que se cometan arbitrariedades que afecten a los administrados y la jurisdicción ordinaria aparece como mal adaptada para resolver litigios entre la autoridad y los ciudadanos.

Un segundo aspecto no menos importante que el primero aboga por la existencia de jueces diversos de los ordinarios para conocer de los litigios concernientes a la Administración, fundándose en la especialización cada vez más creciente que implica el conocimiento de las materias administrativas, que va desde el conocimiento mismo del funcionamiento de la Administración Pública hasta la posibilidad de aplicar a la solución de los litigios en que la Administración es parte, un derecho distinto del derecho privado. Esto último es sólo concebible si el magistrado que resuelve estos asuntos es otro que aquel que resuelve las contiendas entre particulares.

El juez administrativo debe ser un juez competente en materias de derecho administrativo capaz de apreciar y valorar los derechos de los particulares, pero consciente también de la necesidad de dejar a la Administración medios eficaces para el cumplimiento de su función de interés público.

La idea de la creación de los Tribunales Independientes del Poder Judicial en nuestro país ha ido perdien-

do terreno. Aún cuando dicha idea parece haber sido la intención original del Constituyente de 1925, hay que reconocer que el sistema francés, inspirador del artículo 87 de la Constitución Política de 1925, obedece a razones históricas válidas solo en ese país y que las dificultades que presenta son inmensas, bastando con citar al respecto el problema de los conflictos de competencia.

Una ley de lo contencioso administrativo probablemente vinculará el control jurisdiccional de la Administración al Poder Judicial. Sin embargo, aquí también hay muchas alternativas, las que pasamos a mencionar:

a.- Una sala de la Corte Suprema, dedicada exclusivamente a asuntos contencioso administrativos. Esta fórmula parte del supuesto que la Corte Suprema sea modificada en su actual estructura. La Sala Administrativa podría estar integrada por miembros nombrados en distinta forma que aquellos que integran las otras salas. La Corte Suprema podría estar organizada en base a varias salas, cada una de ellas dedicada al conocimiento de asuntos contenciosos de diversa índole, como en España o Costa de Marfil.

La sala de la Corte Suprema en este caso, conocería en única instancia de las materias administrativas.

b.- Igual organización que en el número anterior, pero el tribunal de primera instancia competente lo sería el Juez de Letras, siendo la Corte Suprema a través de su Sala Administrativa el Tribunal de Casación.

Este sistema utilizado en algunos países como Yugoeslavia, por ejemplo, tiene el inconveniente que la sala administrativa de la Corte Suprema conocería de asuntos ya tratados por tribunales inferiores, los que por ser de jurisdicción común no aplicarían los criterios de especialización mencionados anteriormente y que sirven de fundamento doctrinario a la jurisdicción administrativa.

c.- Existencia de una jurisdicción contencioso administrativa ya sea de Tribunales Administrativos inferiores y Cortes Administrativas, o sólo de éstas últimas; pero sometidos a la Corte Suprema a través del recurso de casación, o solamente a su jurisdicción disciplinaria, que incluye el recurso de queja. Este es el caso de Italia, donde existe una jurisdicción administrativa con Tribunales Administrativos y Consejo de Estado, pero sometido a la Corte de Casación como Supremo Tribunal.

d.- Existencia a nivel de Cortes de Apelaciones, de salas especializadas en materia contencioso administrativas, y en la Corte Suprema una Sala Administrativa. En primera instancia conocerían las Salas Administrativas de las Cortes de Apelaciones y, en segunda o única instancia, según la materia, la Sala Administrativa de la Corte Suprema.

Los miembros de las Salas Administrativas tanto de las Cortes de Apelaciones como de la Corte Suprema tendrían formas de nombramiento y requisitos para el cargo diverso de los otros miembros. Este sistema que obviamente significa una reestructuración del Poder Judicial, es el utilizado en España. Es el que a nuestro juicio ofrece las mayores ventajas desde todo punto de vista.

e.- El proyecto de ley sobre contencioso administrativo a que aludíamos anteriormente, consideró que era imprescindible la existencia de tribunales especializados, dentro del Poder Judicial, para permitir un adecuado conocimiento de las materias administrativas. Sin embargo, en un esfuerzo por adaptarse a la realidad de la situación chilena contempla como Tribunal competente de primera instancia, al juez de Mayor Cuantía asiento de Corte de Apelaciones; pero consulta, sí, en Santiago, Valparaíso y Concepción, la existencia de Jueces Administrativos, o mejor dicho, de Jueces Administrativos de Mayor Cuantía de asiento de Corte con una particular forma de ingreso a la carrera

judicial, permitiéndose la posibilidad de crear nuevos juzgados administrativos por Decreto Supremo, en la medida que el movimiento de las causas lo requiera, y a petición de la Corte Suprema.

Estos Tribunales conocerán de todos los asuntos judiciales, contenciosos o voluntarios, en que el Fisco de Chile o las instituciones de la Administración Pública, centralizadas o descentralizadas, aparezcan como demandantes, demandados o peticionarios.

El proyecto previene, en forma especial, que conocerá de la acción contencioso administrativa, como tribunal de primera instancia, un Ministro de Corte de Apelaciones cuando se trate de la impugnación de actos u omisiones del Presidente de la República o de los Ministros de Estado actuando "por orden del Presidente".

Las Cortes de Apelaciones respectivas serán Tribunales de segunda instancia y la Corte Suprema el tribunal de casación, que tendrá, además, la superintendencia directiva, correccional y económica, de acuerdo a las reglas generales.

El Tribunal competente será aquel que corresponda al territorio donde el acto administrativo impugnado debiera llevarse a cabo, y en caso de una omisión, tendrá competencia el tribunal del lugar donde el acto omitido debiera haberse llevado a cabo.

Respecto de aquellos actos de aplicación general para todo el país, será competente el tribunal que corresponda al territorio de la Corte de Apelaciones de Santiago, y, por último, de las demandas que tengan por fundamento la actividad material de la Administración conocerá el Tribunal donde ocurrió dicha actividad.

La subcomisión que elaboró el proyecto prevee que paulatinamente, como ha ocurrido con los juzgados de

menores, se irán creando juzgados administrativos en todas las ciudades asiento de Corte; y, que, con el tiempo, por el avance de la carrera judicial, habré Ministros de Corte especializados en derecho administrativo. De este modo, sin una gran reestructuración del Poder Judicial, se puede organizar en Chile la jurisdicción contencioso administrativa.

2.- Alternativas de Competencia de los Tribunales Administrativos.-

Cualquiera sea la forma de organización que la jurisdicción administrativa adopte, será su competencia en materia contenciosa lo que en definitiva le de su verdadero alcance e importancia como contralora de la actividad administrativa.

En líneas generales, el administrado puede teóricamente interponer ante los Tribunales Administrativos varios recursos, siendo los más importantes el recurso de nulidad, llamado también recurso por exceso de poder, el recurso de plena jurisdicción y, en un segundo plano, el recurso de interpretación.

En relación con los dos principales recursos pueden darse muchas variantes; ya sea por ejemplo que se admitan ambos recursos o solamente el recurso de nulidad; que se admitan ambos recursos, pero en forma restringida, o bien; que se acepte sólo el recurso de nulidad, también en forma limitada, etc.

Se indicarán a continuación a grandes rasgos las alternativas principales que pueden presentarse en relación con los recursos ya mencionados, y que juegan ya sea que el órgano contencioso administrativo sea competente para conocer solamente del primero de ellos o de ambos.

Recurso de anulación, llamado también por la doctrina francesa, recurso por exceso de poder. Por

medio de él se impugna la legalidad de un acto administrativo: o sea, se reclame por la violación realizada por el acto de una regla de derecho general e impersonal. Este recurso se denomina también recurso objetivo por tener como objeto la anulación de un acto y no la reparación de un perjuicio producido a un particular.

En el recurso de anulación, que evidentemente va siempre a formar parte de la competencia de los Tribunales Administrativos, cualquiera que sea la forma que para ellos se adopte, es necesario hacer una serie de distinciones en relación con nuevas variantes que pueden darse y que en definitiva van a ampliar o restringir considerablemente su extensión y por lo tanto en general, la competencia de los tribunales encargados de conocer de él. Algunas de ellas son:

1.- El recurso de anulación procederá sólo para los actos de carácter individual, como ocurre en Yugoeslavia e Italia, o bien para toda clase de actos administrativos ya sean individuales o de carácter general o reglamentario. En ambos casos puede además establecerse que el recurso podrá interponerse sólo contra determinados actos taxativamente señalados por la ley. Se parte de la base en este punto, que la anulación de los actos de la autoridad produce efectos generales y no sólo en los asuntos sometidos al conocimiento del Tribunal.

2.- La interposición del recurso de anulación requerirá de interés por parte del reclamante, o bien existirá la acción popular a nombre de toda la sociedad. En el primer caso habrá de determinarse qué tipo de interés será necesario. En el segundo, cuáles serán las limitaciones para ejercer la acción popular. Pueden coexistir ambas posibilidades, requiriéndose de interés en ciertos casos y permitiéndose la acción popular en otros.

Recurso de plena jurisdicción. Por medio de este recurso el administrado puede demandar a la Administración para hacer efectiva su responsabilidad resultante de la dictación de un acto ilegal, obtener el cumplimiento de un contrato o de una obligación cuasi contractual, o perseguir la responsabilidad por un hecho de la Administración.

El recurso de plena jurisdicción, llamado también recurso subjetivo, se refiere a una situación jurídica individual subjetiva, por el cual el administrado pretende tener derecho a algo de la Administración. Por su intermedio se ejerce no solamente el poder de anulación, sino que el de pronunciar condenas pecuniarias por los perjuicios causados. Su decisión es declaratoria de derechos; se condena a restitución o pago. Anula el acto para el caso planteado y otorga reparación de un derecho subjetivo.

La aplicación de este recurso se refiere en síntesis a lo contencioso relativo a los contratos, responsabilidad por acto o hecho de la Administración y por operaciones creadoras de derechos u obligaciones, como impuestos, reclutamiento militar, etc. En estos asuntos, que por lo general son de orden pecuniario, es siempre necesario invocar la violación de un derecho.

Con relación al recurso de plena jurisdicción se puede también hacer algunas distinciones:

1.- Puede aceptarse la competencia de los Tribunales Administrativos para todos los casos en que este recurso opera en teoría o bien, sólo para perseguir la responsabilidad proveniente de actos administrativos ilegales, excluyendo de este modo la responsabilidad extracontractual por hechos de la administración y lo contencioso de los contratos administrativos. Puede también excluirse sólo lo relativo a lo contencioso contractual.

2.- El recurso subjetivo o de pleno jurisdicción puede ser conocido por la jurisdicción administrativa sólo en los casos expresamente contemplados en la ley.

3.- Distinción entre lo contencioso subjetivo de derecho público y de derecho privado. Esta distinción, aplicada en Alemania, se fundó primeramente en la Teoría del Fisco, del desdoblamiento de la personalidad jurídica del Estado y posteriormente en la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión.

En esta distinción se entrega a la competencia de la jurisdicción administrativa sólo el contencioso subjetivo de derecho público, o sea aquello referente a los actos de autoridad, quedando el contencioso subjetivo de derecho privado en manos del poder judicial, como por ejemplo lo sería el reclamo de un funcionario relativo a sus derechos pecuniarios, las demandas tendientes a hacer efectiva la responsabilidad directa del Estado por actos de sus agentes, la discusión sobre el monto de las indemnizaciones en caso de expropiaciones. En otras palabras, las causas civiles contra el Estado.

4.- Entregar a la jurisdicción ordinaria el denominado contencioso subjetivo, o sea, la defensa de los derechos subjetivos de los administrados, como ocurre en Bélgica e Italia.

Como ya se ha señalado el proyecto de ley elaborado por la subcomisión de lo contencioso administrativo no crea una jurisdicción separada del Poder Judicial y establece en forma excepcional los Tribunales Administrativos para la primera instancia. Lo que propone es una acción contencioso administrativa y un procedimiento para su tramitación.

Esta acción permite, en primer término, reclamar contra los actos administrativos de carácter particular

o general para obtener que ellos sean anulados.

En segundo lugar, se puede reclamar en contra de actos u omisiones, no ya para obtener la anulación, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, como por ejemplo, el reconocimiento de un derecho; para impugnar un acto u omisión de las autoridades políticas o administrativas, o para obtener cualquiera otra declaración conducente al pleno ejercicio del derecho lesionado.

Asimismo, mediante dicha acción se puede reclamar la indemnización de los perjuicios que provengan de la actividad material de la Administración.

Por último, cabe señalar que la acción comprende todo lo referente a la interpretación o el cumplimiento de los contratos administrativos.

Como puede apreciarse el recurso contencioso administrativo del proyecto cubre tanto el recurso de nulidad, como el de plena jurisdicción a que hacíamos referencia anteriormente.

3.- <u>Otros aspectos de la acción contencioso administrativa</u>.-

a.- <u>Sujeto activo de la acción</u>.- Tratándose de la anulación de los actos administrativos, pueden interponer la acción todas aquellas personas que tengan interés en la anulación, y podrá ser ejercida por toda persona natural o jurídica que haya sido afectada por dicho acto.

Se ha descartado para la anulación de los actos el requisito de invocar un derecho subjetivo violado, y se ha preferido ampliar al máximo la posibilidad de recurrir, dejándose, sin embargo, a la jurisprudencia la misión de ir de-

terminando el grado de individualización del interés personal que se requiere para cada caso. (14)

Expresamente se ha establecido que las acciones que tengan por objeto la anulación de actos o en que se reclame contra omisiones administrativas, podrán ser interpuestas por instituciones o corporaciones que posean la representación o defensa de intereses generales, corporativos o gremiales, siempre que el acto que se impugne afecte a dichos intereses.

Lo anterior se ha incluído teniendo en vista la posible existencia de instituciones que tengan por objeto luchar por intereses generales en determinadas áreas, como podría ser, por ejemplo, la defensa del consumidor, del medio ambiente ecológico, etcétera, lo que les permitirá precisamente disponer de acciones procesales para llevar a cabo sus fines.

En cambio, tratándose del reconocimiento de situaciones subjetivas o de indemnizaciones de perjuicios, se requiere que el acto, omisión o actividad lesione un derecho, y será el titular de ese derecho el que podrá interponer la acción contencioso administrativa.

b.- Sujeto pasivo de la acción.- La acción contenciosa administrativa se ejerce contra la administración o institución de las cuales proviene el acto o disposición impugnado o se les imputa la omisión correspondiente. En cuanto a las demandas basadas en la actividad material de la Administración, la persona demandada será la Administración o institución a la cual se impute la realización de la actividad material de la que derive el perjuicio cuya indemnización se demanda.

La demanda se dirigirá contra la persona jurídica respectiva, si el Servicio la posee y, en su defecto, contra el Estado de Chile.

Los actos administrativos u omisiones que motivan la acción contencioso administrativa deben ser, en principio, actos provenientes de órganos de la Administración del Estado. Sin embargo, el proyecto contempla la posibilidad de reclamar en contra de Corporaciones de Derecho Público o Privado no pertenecientes a la Administración, cuando ejercen funciones públicas encomendadas por la ley, o sea, cuando dicten actos administrativos, como, por ejemplo, los colegios profesionales.

c.- La acción contencioso administrativa y los recursos administrativos.- El proyecto de ley no contempla la exigencia del agotamiento previo de la vía administrativa para entablar la acción contencioso administrativa. Ella puede ser interpuesta sin que el particular recurra previamente a la Administración.

Sin embargo, en caso que el acto que motiva la acción haya sido objeto de algún recurso administrativo, debe esperarse la resolución de éste antes de la interposición de la acción, contándose el plazo para hacerlo desde la resolución del recurso administrativo. Hace excepción a esta obligación el recurso de reposición ante la misma autoridad que dictó el acto, en cuyo caso, no es necesario esperar la resolución para recurrir a la vía contenciosa.

d.- Plazos.- La acción contencioso administrativa en el proyecto, contempla un plazo de seis meses como regla general, contados desde la fecha de publicación, notificación o conocimiento del acto impugnado.

Cuando la acción se dirige a obtener la indemnización de los perjuicios que provengan de la actividad material de la Administración, el plazo se aumenta a dos años.

Por último, se contempla un plazo de un año para todo aquello que diga relación con los contratos administrativos.

Una importante prevensión cuando la acción contencioso administrativa se dirija contra un acto o disposición dictados en conformidad a un precepto anterior, se podrá discutir la legalidad de este último, aún cuando se encuentre prescrita la acción para reclamar directamente en su contra.

e.- De la sanción administrativa.- Mención especial merece la disposición que declara expresamente que el procedimiento contencioso administrativo se aplica a todos los actos que impongan sanciones administrativas a los particulares, quedando facultado el Tribunal para regular el monto y condiciones de la aplicación de la respectiva sanción.

El crecimiento en el derecho moderno de las sanciones administrativas justifica, en resguardo de los particulares afectados, que expresamente queden bajo el control del Poder Judicial, aún cuando pudiera ello desprenderse del contexto general del articulado del proyecto.

f.- Ejecución de las sentencias.- Sabido es bue, en último término, la eficacia de la acción del juez que controla a la Administración supone la buena fe de los gobernantes.

Puede ocurrir hipotéticamente que la Administración rehuse inclinarse ante la cosa juzgada, lo que viene a poner de relieve la paradoja de la justicia administrativa en que el juez no condena a un simple particular en contra del cual la fuerza pública puede ser utilizada, sino que al detentor mismo de la fuerza pública. Los medios de coacción están en poder, no

del organismo de control, sino que del controlado, lo que, sin embargo, en un Estado de Derecho no debiera obstar la eficacia de la justicia administrativa, ya que la autoridad se someterá siempre a la cosa juzgada.

En lo que respecta a este punto, el proyecto contempla que las sentencias que anulen actos administrativos se cumplen mediante su publicación en el Diario Oficial, y desde ese momento el acto desaparece de la vida jurídica.

La ejecución de las sentencias, salvo la de anulación, corresponderá a la Institución que hubiere dictado el acto. Ahora bien, si ella no procede a darle cumplimiento dentro de un determinado plazo, los funcionarios públicos o empleados que aparezcan como responsables de dicha omisión serán civilmente responsables de la misma y, además, el incumplimiento será constitutivo de delito.

El proyecto de informe consulta, también, la posibilidad de suspensión o inejecución total o parcial de una sentencia, lo que procederá sólo por decreto supremo firmado por todos los Ministros en ciertos casos específicamente señalados, debiendo, de todos modos, el Servicio que hubiera debido cumplirla, proponer una forma de cumplimiento por equivalencia, la que deberá ser aprobada por la correspondiente Corte de Apelaciones.

Queremos terminar esta exposición afirmando una vez más que la dictación de las leyes de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo constituirían el más significativo impulso del derecho público chileno en la historia nacional. Se insertaría entre las realizaciones más importantes en resguardo de los derechos de los individuos contemplados en el ordenamiento jurídico y por lo tanto del perfeccionamiento del principio de la legalidad y del Estado de Derecho.

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

IV SESIONES DE TRABAJO.

A. TEMAS TRATADOS.

- Primera sesión de trabajo.

  * Ambito de aplicación de una Ley General de Procedimiento Administrativo .

  * Principios y normas generales que deben considerarse para el establecimiento de una Ley de Procedimiento Administrativo .

  * Establecimiento de procedimiento general o común, sólo procedimientos especiales o ambos a la vez. Procedimiento formal y procedimiento aformal. Determinación de conveniencias e inconveniencias.

- Segunda sesión de trabajo.

  * Definición de acto administrativo.
  * Efectos del acto administrativo.
  * Efectos del silencio de la administración.

- Tercera sesión de trabajo.

  * Materialización del acto administrativo. Iniciación, formación y tramitación del expediente, notificaciones, plazos, medios probatorios, recusación al agente público, etc.

  * Concepto de abandono del procedimiento. Sus efectos.

- Cuarta sesión de trabajo.

  * Revisión del acto administrativo.

* Recursos administrativos.
* Recurso contencioso-administrativo.

- Quinta sesión de trabajo.

* Conflictos de competencia entre autoridades administrativas.
* Racionalización del documento ejecutivo.

"Todas las sesiones de trabajo se realizaron en forma plenaria. El texto que contiene las materias tratadas en estas sesiones se encuentra a disposicion de los interesados en el Centro de Documentación de CONARA".

B. Intervención Sr. EMILIO ULLOA MUÑOZ
Ministro Excma. Corte Suprema.

Deseo expresar unas breves palabras, antes del término de este Seminario.

Los Magistrados estamos muy acostumbrados a escuchar alegatos. Aquí los ha habido muy buenos y los he oído con mucho interés, pero nosotros somos malos oradores y no soy una excepción al caso.

Deseo felicitar al Sr. Secretario Ejecutivo de CONARA y Moderador General del Seminario TCL. (EM) de Ejército Don ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD por el acierto con que ha dirigido este torneo; la claridad y precisión como ha captado y enfocado las diversas situaciones planteadas por los participantes en los debates que han surgido de las exposiciones de los señores participantes.

También deseo felicitar a los Sres. Profesores que han actuado en el Seminario, por el gran interés, novedad y profundidad de sus trabajos.

Al Sr. Consultor de Naciones Unidas, por sus brillantes trabajos y por su activa y feliz participación en los foros.

Quiero dejar constancia de mi complacencia por la oportunidad que he tenido de asistir a estas reuniones, ya que las materias tratadas han sido de gran interés y han significado un aprendizaje de gran valor y novedad para el que habla.

Es de esperar y es mi deseo, que este evento tan auspicioso, tenga su concresión en positivas conclu-

siones, que elevadas después a un texto, se legalicen como reglas que han de servir eficazmente a la Comunidad y a la Administración Pública.

Me haré un deber en dar a conocer a la Corte Suprema lo interesante y provechoso que ha sido este Seminario.

Finalmente, quiero agradecer también muy sinceramente las atenciones que me han sido dispensadas aquí.

Muchas gracias.

* * * * * *

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

V. CLAUSURA DEL SEMINARIO.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO NACIONAL SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Expositor: Coordinador General del Seminario
y Secretario Ejecutivo de CONARA,
TCL Don ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD.

A. PRESENTACION.

Teniendo el Derecho una función reguladora y ordenadora del funcionamiento interno y externo de las Instituciones, su fundamento y razón de ser es la de introducir en los cambios recíprocos de bienes y servicios, una forma objetiva, precisa y definida.

Del mismo modo que un molde, así el derecho va moldeando las relaciones sociales, dándoles su propia forma: de este modo, impregna de orden a la vida colectiva, y orientará también, a las energías vivas de la comunidad hasta elevarse a su propia altura y a llevar grabada su marca específica. Pero no se trata de cualquier orden, sino de un orden de Justicia, sin el cual no sólo no habría orden sino tampoco paz.

Este orden de justicia, cuando se dá en las relaciones entre Autoridad y ciudadano, existe en propiedad un Estado de Derecho, que asume especial relieve desde el instante mismo que el administrador se sujeta al derecho; y es que precisamente la Administración es la que está en contacto permanente, frecuente y reiterado con el ciudadano, al realizar concretamente en el cumplimiento de su función propia, toda esa enorme gama de servicios en bien de la comunidad, satisfaciendo las necesidades públicas; y hay un Estado de Derecho, cuando existe el convencimiento que no sólo el gobernado ha de regir su conducta por el Derecho, sino muy en especial, la propia Autoridad, sea como Gobernante, sea como Legislador, y sobre todo como Administrador.

En la época contemporánea la idea de Estado de Derecho, ha venido agregando nuevos instrumentos a fin de concretar la función administrativa no sólo como garantizadora de las situaciones de los administrados, sino que además como una acción eficiente, ágil y eficaz al ser-

vicio de la comunidad destinatario final y real de su existencia.

En este orden de consideraciones, aparece un mecanismo que sirve de vínculo, no ya externamente, sino internamente a la Administración por medio del Derecho, y ello se concreta a través de la integración del propio ciudadano en el quehacer administrativo y por una procedimentación del actuar del administrador.

En conformidad al Objetivo Nacional y a la Declaración de Principios, el Supremo Gobierno de Chile ha ido concretando y perfeccionando el postulado de que la persona tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado, que éste debe estar al servicio de la persona y no al revés y que el fin del Estado y la función u oficio propio del gobernante es el bién común que exige respetar el principio de subsidiariedad, y supone por ende la aceptación y respecto del derecho de propiedad privada - con la idea ínsita de su función social - y la libre iniciativa en el campo de lo económico. En función de esta orientación superior el actual Gobierno ha asumido la misión trascendental de reencauzar las instituciones políticas y administrativas del país por el camino del respeto irrestricto al Derecho y a la legalidad. En función a esta premisa S.E. el Presidente de la República, instruyó a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa en los Programas Ministeriales para 1980, en el sentido de proponerle en el curso de este año, un proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, en el marco integral definido para la Reforma Administrativa del país, destinada a asegurar una actuación administrativa que esté de acuerdo con las exigencias y el rol que corresponde a un Estado.

Para estos efectos CONARA estimó del mayor interés, convocar este Seminario, con la colaboración de Naciones Unidas, y con la participación de calificados académicos y expertos para que analizaran y propusieran las bases y recomendaciones que deberían tenerse presente para preparar este cuerpo legal.

En base a las orientaciones del señor Ministro Presidente de CONARA GDB. Don ROBERTO SOTO MACKENNEY, a la luz de las exposiciones de los ponentes y del análisis exhaustivo de los distintos temas realizados en las sesiones de trabajo de este Seminario, se han elaborado fundamen-

tadas proposiciones y recomendaciones sobre las siguientes premisas :

- Función de la administración y función jurídica, esto es, vinculada a derecho, básica y primordial, es la de asegurar una eficaz y oportuna satisfacción de las necesidades sociales que en un momento determinado el Estado estima de su deber hacerlo y lo hará, por medio de decisiones y medidas que tienen por fin esa concreta satisfacción de bién público en beneficio de todos y cada uno de los ciudadanos.

- Es para la satisfacción de todos los miembros de la comunidad nacional, que se realizan las tareas concretas de la Administración.

- La variada y compleja actividad que cumple la Administración, para ser eficaz y oportuna, ha de estar sujeta a ciertos cauces formales, que aseguren su justa y oportuna expresión, manifestada en el Derecho, que asegurará que se complementen estos supuestos en un común denominador: justicia.

- Solución eficaz, oportuna y justa son las metas de todo actuar de la Administración, el que significará la real satisfacción de las necesidades públicas.

- Cabe señalar dos aspectos claramente diferenciados que deben caracterizar al procedimiento administrativo:

° Uno, garantizador que es la razón misma de ser un "procedimiento", en el sentido de conjunto de medios destinados a asegurar la efectividad de los derechos de las personas; y

° Otro, de eficacia, en la acción destinada a regular racionalmente por medio de normas tendientes a un fin y con unidad de efecto.

Aunque aparentemente, "garantía" y "eficacia" parecen ser dos nociones contrapuestas, la síntesis enriquecedora de ambas es la

mejor prueba de la existencia de "procedimientos administrativos".

- La síntesis anteriormente definida dá prácticamente los fundamentos de esta normación procedimental administrativa :

° Existe en ello una protección del interés general : en este aspecto es oportuno recordar que la Administración no tiene interés propio, desde un punto de vista jurídico; su interés es el interés propio de la comunidad: el Bién Común. La ritualidad impuesta al acto administrativo no está en favor de una u otra parte del procedimiento, sino en la decisión misma, cuya corrección y acierto, madurez y justicia, es el fin que se pretende lograr a través de una eficiente y eficaz Administración.

° Existe en ello una organización racional para la adopción de decisiones :

* El procedimiento administrativo representa una forma de simplificación del actuar de la Administración, evitando esfuerzos innecesarios a la autoridad y al funcionario, uniformando prácticas acertadas en la acción administrativa. Es racionalizar hábitos de eficiente gestión, por medio de una adecuada ordenación. En efecto, en las organizaciones burocráticas modernas no existe posibilidad de obtener productividad, economía y desburocratización, sin ordenar racionalmente - o sea normalizando - las actuaciones de los agentes públicos.

* Son los propios administrados, quienes más se benefician, si existe una correcta, justa y eficiente Administración. No se debe olvidar que el Estado está consustanciado, desde la cúspide hasta su base con esa verdad tan simple y tan profunda, de que el éxito del gobernante depende en no poca medida de una efectiva administración, lo que concita al concenso de los gobernados.

* El ciudadano ve al Estado, al Poder, no tanto como legislador o juez sino como Administrador. Es evidente que en todos los países, una gran parte de insatisfacción de la comunidad, pueden nacer no tanto de las grandes líneas de acción política, sino como sobre to

do, de pequeñas, numerosas y constantes ineficacias que a diario el ciudadano puede sufrir por la acción funcionaria, por actuaciones inoportunas, por decisiones arbitrarias, por dilaciones injustificadas, incluso por falta de capacidad de decisión, por defecto en las prestaciones de servicio e incluso por trato inadecuado al usuario.

* La eficiencia administrativa no sólo economiza medios y ahorra tiempo, sino también representa un valioso medio para acercar al particular a los gobernantes, y lograr el asentimiento y colaboración de éstos en el gestión, que de consuno, debe realizarse en pro de la satisfacción de las necesidades de la comunidad y del logro de los objetivos definidos para alcanzar el bienestar general.

* Es de interes anotar, además, que esta normativa representa una protección de los usuarios de los Servicios Públicos o beneficiarios de ellos, ya que una oportuna y eficiente actuación de la Administración tiene como destinatario natural y exclusivo, a las propias personas que conforman la sociedad.

A fin de evitar la arbitrariedad de la Administración, frente a los usuarios, aparece como fundamental la protección jurisdiccional de los administrados y la Justicia como supremo garante de los derechos y libertades esenciales del individuo, en un Estado de derecho.

Como complemento de la protección jurisdiccional, aparece necesario, el procedimiento administrativo como un eficaz instrumento, para asegurar el respeto y la integridad de los derechos de los administrados.

Un adecuado procedimiento administrativo representa el medio más perfeccionado para asociar al ciudadano al quehacer común: escuchando sus peticiones, estudiándolas con detención, informándose con todos los interesados, promoviendo su colaboración, ponderando los intereses contrapuestos y, en fin, decidiendo como autoridad, con pleno conocimiento de la realidad, y con la adecuada comprensión, de lo resuelto, de parte de quienes van a ser los directos destinatarios de

la decisión.

Es, además, escuela enriquecedora en la formación ciudadana, creando solidaridad e integrando en las tareas de interés general a la comunidad toda, evitando la errada concepción de considerar que bien común y bien particular, autoridad y ciudadano, administración y administrado, son términos irreconciliables, posiciones contrapuestas, incapaces de una síntesis integradora.

Síntesis ésta, que no diluye a la autoridad, cuya misión es la búsqueda y concreción del bien común, consciente de estar gobernando personas, por lo que la mayor eficacia de su acción de servicio, se dirige a la racionalidad del hombre, buscando la adhesión de su inteligencia para integrarlo a la tarea común, que en definitiva, va en su propio y único bien. Por ésto, es natural, que el ciudadano se asocie, colabore, no sea ajeno, a la gestión administrativa como miembro de la comunidad.

- En resumen: procedimentalizar es eficacia; es oportunidad; pero sobre todo, es respeto a la racionalidad y libertad del ser humano, pues es confiar en su natural aptitud para progresar, para elevarse, para desarrollar sus virtualidades, para integrarse a la tarea común de nuestro Gobierno, de hacer juntos una Patria grande, justa y fraterna.

Estas premisas fundamentales han orientado las propuestas y recomendaciones que el presente Seminario ha diseñado como bases para la preparación por CONARA de una Ley General de Procedimiento Administrativo, y que se exponen a continuación.

B. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.

PRIMERA : Se estima no sólo conveniente sino también necesario la existencia de una Ley de Procedimiento Administrativo, que supondría un importante avance en el perfeccionamiento del Estado de Derecho, al mismo tiempo que puede contribuir muy ampliamente a mejorar la eficacia de la actuación administrativa.

SEGUNDA : Tema previo, cuya correcta aplicación facilitará el éxito de la norma que se proyecta, es la determinación precisa del ámbito de aplicación. En relación con este punto, se recomienda lo siguiente :

a) La Ley proyectada debe aplicarse a los organismos de la Administración del Estado y a aquéllas personas que actúen en el ejercicio de potestades jurídico-administrativas.

b) La actuación administrativa del Poder Judicial y del Congreso Nacional no deben quedar sometidas a la Ley de Procedimiento Administrativo.

TERCERA : La futura Ley debe concebirse como una normación general reguladora de la actuación de la Administración Pública, es decir, como una Ley que, sin ser de rango constitucional, orienta, preserva y economiza el correspondiente grupo normativo. Ello porque incorpora sólo aquéllas cuestiones y soluciones que tienen una mayor vocación de permanencia, evitando aquéllas otras que pueden tener un carácter puramente fugaz o anecdótico. Consecuentemente, serán las normas legales y reglamentarias, que han de complementarla, las que sucesivamente han de ir realizando la necesaria y concéntrica aproximación al supuesto de hecho.

CUARTA : La Ley de que se trata, debe evitar en lo posible el rigorismo de los procesos judiciales, construídos sobre el principio de la preclusión procesal. Esto debido a la variedad ingente de fines y a la aceleración contínua de las mutaciones sociales del mundo actual, que hace imposible prever y regular un cauce determinado y preciso para todas y cada una de las múltiples actuaciones administrativas. En consecuencia, sólo debe regularse de forma rígida y completa la tramitación procesal con vistas a la consecución de un fín público, en aquéllos casos en que ello resulte indispensable, porque de otro modo no podría alcanzarse dicho fin o éste se cumpliría tarde o deficientemente. Pero,cuando no concurran tales circunstancias, el instructor del procedimiento debe tener la necesaria libertad de acción para emplear sólo aquéllos trámites que sean absolutamente ineludibles para conseguir conjugar la necesaria eficacia administrativa con el respeto a los intereses y derechos de los particulares. A cuyo fin utilizará las pautas que para cada herramienta procesal (prueba, audiencia, informes, etc.) establezca esta ley, la cual viene así a ser a modo de un depósito en que el operador jurídico puede encontrar siempre el instrumental adecuado a los principios que permitan su creación. De manera que utilizará todos, algunos, o uno sólo de esos instrumentos según lo que exijan las circunstancias de cada caso.

QUINTA : En consecuencia, las normas sobre iniciación, desarrollo, terminación u ordenación del procedimiento que, de acuerdo con la propuesta anterior, se considere oportuno incluir en la Ley no deben verse como un procedimiento común o general al modo del juicio ordinario de nuestro Código de Procedimiento Civil. Por el contrario, hay que insistir en que la Ley debe huir deliberadamente de esta constucción. La contraposición entre procedimiento general y especial donde deberá buscarse será en cada uno de los concretos

sectores de la actuación administrativa, al enfrentarnos con el ejercicio de una determinada potestad administrativa.

SEXTA : Se estima que, en todo caso, la Ley no puede omitir la formulación de determinados principios y reglas relativas a la revisión del acto administrativo y a su ejecución.

SEPTIMA : El objetivo de una administración ágil y eficiente es inseparable de su vinculación al derecho, que es el instrumento privilegiado para garantizar aquél fin, en armonía con los derechos de los administrados. En este sentido hubo acuerdo de postular la inclusión de los siguientes principios básicos, que la Ley debería contener, alrededor de tres pilares: la legalidad objetiva; la responsabilidad del administrador y la garantía de los derechos de los administrados:

a) Debido proceso, que a su vez implicaría los siguientes elementos :

- Derecho a ser oído, para lo cual la Administración debe comunicar al interesado, por los medios idóneos, los actos de procedimiento que puedan afectarlo;
- Derecho a ofrecer, producir y controlar la prueba por el administrado;
- Consideración y resolución expresa por la Administración de los argumentos y cuestiones propuestas, en cuanto sean conducentes;
- Motivación de las decisiones administrativas. Respecto a este punto, ampliamente debatido, se propone que la obligación de motivar se regule en términos suficientemente flexibles a fin de hacer compatible las necesarias garantías del particular con la eficacia de la actuación administrativa. Sobre la base del Dere-

cho comparado podría adoptarse una fórmula concebida en estos o parecidos términos :

* "Serán motivados, con suscinta referencia de hechos y fundamentos de Derecho:

. Los actos que limiten derechos subjetivos;

. Los que resuelvan recursos;

. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictámen de órganos consultivos;

. Aquéllos que deban serlo en virtud de disposiciones legales; y

. Los acuerdos de suspensión de actos que hayan sido objeto de recurso.

- Imparcialidad del instructor, garantizada en un sistema reglado de implicancias y recusaciones a través de la separación de las funciones del instructor y sancionador, en el procedimiento disciplinario.

b) Publicidad, que podría expresarse así :

Los actos de las autoridades administrativas deberían ser públicos correspondiendo a la Ley garantizar el acceso a los documentos necesarios para una adecuada información y defensa, con las excepciones que la Ley señale en consideración a situaciones de carácter especial.

c) Informalismo pro-administrativo, que podría concretarse en los dos siguientes principios :

- La omisión de trámites no esenciales no invalidará el acto de que se trate, con tal que aquélla no produzca indefensión del interesado.

- La duda razonable acerca de si un acto del particular del cual dependa la extinción de su derecho, ha sido o no realizado dentro de plazo, deberá interpretarse en el sentido más favorable a la subsistencia de la acción correspondiente.

d) Inquisitivo o de oficialidad, en el sentido de que la impulsión del procedimiento compete esencialmente a la Administración, sin perjuicio de la intervención obligatoria o facultativa de los interesados en los procedimientos que la ley determine.

e) Participación, en especial en la etapa de formación de la voluntad administrativa.

f) Escrituración como norma general, sin perjuicio de establecer excepciones, en el ámbito de las normas internas de servicio, en beneficio de la agilidad del procedimiento, siempre y cuando los derechos de los interesados eventualmente afectados queden debidamente salvaguardados por la vía de los recursos.

g) Gratuidad, de forma que la intervención en el procedimiento no podrá devengar costas en perjuicio del interesado.

h) Legalidad objetiva. En el sentido de que toda la actividad de la administración debe estar dirigida a establecer la verdad material por sobre la meramente formal.

i) Responsabilidad, distinguiendo la civil, administrativa o penal de los funcionarios de la extracontractual de la Administración.

j) Economía, celeridad, eficacia; tres principios que sir

ven de contrapunto ineludible a los procedentes, y que contribuyen a equilibrar fielmente la balanza. En este punto, se hace preciso, también, prever diversos mecanismos - reducción de trámites, acortamiento de plazos, etc. - que permitan afrontar las situaciones en que la administración no sólo debe actuar con rapidez sino con urgencia, supuestos éstos en que se dá una incompatibilidad entre el procedimiento previsto y el fin a alcanzar, cuando esa incompatibilidad surge precisamente por razón de tiempo.

OCTAVA : Si bien existe concenso en la doctrina nacional y en el Derecho comparado, en cuanto a la naturaleza, sentido y alcance que cabe atribuir al acto administrativo, que en Chile toma las formas de Decreto Supremo o Resolución - acto formal declarativo, creador, modificador o extintor de derecho objetivo o subjetivo, imponedor de cargas - se recocomienda no incluir una definición de acto administrativo, en atención a considerarse que la Ley debe tener un contenido práctico, dinámico, y una redacción comprensible para todo usuario de un servicio público.

No obstante, existe concenso en estimar que son actos administrativos terminales, dentro del Derecho chileno, los Decretos Supremos y las Resoluciones de los Jefes de Servicios.

NOVENA : Los efectos propios del acto administrativo derivan de sus cualidades de imperatividad e reectroactividad.

En efecto, el acto administrativo terminal, debidamente tramitado, y publicado o notificado, se impone con fuerza obligatoria, tanto a los particulares, cuanto a los funcionarios, en términos que de no ser observados sus mandatos la Administración puede hacerlo ejecutar conforme a Derecho y, en caso de inobservancia funcionaria hacer efectiva la

responsabilidad administrativa.

Que, en efecto, debe entenderse que el acto administrativo de particular aplicación, cobra vigencia a contar de su notificación.

DECIMA : Como consecuencia de lo anterior, hubo consenso en estimar que la regla general en el procedimiento administrativo, sería que la impugnación no tendría efectos suspensivos, salvo que la suspensión se solicitare fundada en que el mantenimiento del acto acarrearía daños irreparables, y así lo dispusiere el órgano competente.

DECIMOPRIMERA : Del carácter público del acto administrativo totalmente tramitado, se desprende una presunción legal de validez.

DECIMOSEGUNDA : Del principio de la legalidad se deriva el principio de la irrectroactividad de los efectos del acto administrativo conforme al cual todo acto surte efectos para lo futuro salvo tratándose de los actos declarativos.

DECIMOTERCERA : Los efectos de los actos administrativos pueden extinguirse por la vía natural o provocada.

Que las causales de extinción provocada que deberán encontrarse reguladas en una Ley de Procedimiento Administrativo, son la revocación, la invalidación o de la caducidad en su caso.

En todo caso, los actos declarativos o constitutivos de derecho, y los actos correctivos disciplinarios, sólo podrán extinguirse por la vía de la invalidazión o de la caducidad en su caso.

DECIMOCUARTA : Deben especificarse las causales y los efectos de la nulidad absoluta o de pleno derecho.

a) Entre las causales deben incluirse, por lo menos, la incompetencia absoluta y la omisión total del procedimiento establecido.

b) Entre los efectos, deben regularse la convalidación y la suspensión del acto.

DECIMOQUINTA : Exigencias de tiempo obligaron a reducir a los límites indispensables el debate sobre diversas actuaciones administrativas de iniciación, desarrollo, terminación y ordenación cuya tipificación legal ha de proporcionar al operador jurídico un arsenal de instrumentos que le permitirán - según quedó dicho más arriba - enfrentarse con cualquier posible forma de actuación administrativa. No obstante, parece haber coincidencia :

a) En la necesidad de regular la llamada presentación indirecta de escritos y documentos administrativos.

b) En regular - con las necesarias limitaciones que imponen la seguridad nacional o la intimidad de las personas - el acceso de los particulares a los documentos administrativos.

c) En que la valorización de la prueba debe ser en el procedimiento administrativo integral o de conjunto, siendo la Administración o el particular, según los casos el que debe correr con la carga de la prueba.

d) La terminación expresa del procedimiento administrativo podrá tener lugar o bien mediante pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, o bien mediante la aceptación del desistimiento de la acción, la renuncia del derecho o la declaración de caducidad.

DECIMOSEXTA : Deben instrumentarse los adecuados mecanismos para defender al particular frente a la inactividad formal de la Administración esto es lo que en la técnica jurídica se llama si-

lencio administrativo. En relación con tan fundamental tema, se recomienda :

a) Declarar rotundamente la obligación de resolver que tiene la Administración.

b) A la falta de respuesta de la Administración frente a las peticiones del particular debe atribuirse como regla general un valor o efecto negativo.

c) En los supuestos de licencias, autorizaciones o aprobaciones administrativas cuyo otorgamiento sea requisito previo para el ejercicio de ciertos derechos, el silencio de la Administración debe ser valorado en sentido positivo.

d) Debe, sin embargo, consignarse una regla cautelar que impida que por la vía del silencio positivo se puedan adquirir derechos o facultades contrarias al ordenamiento jurídico.

e) En establecer el amparo por mora de la Administración en el transcurso mismo del procedimiento administrativo.

f) La técnica del silencio positivo podría ser también utilizada en los supuestos del ejercicio de funciones de supervigilancia o control de órganos superiores sobre los inferiores. En los ordenamientos en que así se haya previsto se ha conseguido por esta vía introducir un factor importantísimo, tendiente a imprimir al obrar administrativo la necesaria y conveniente agilización y eficacia.

g) En relación con el silencio positivo es necesario prever las consecuencias del mismo respecto de terceros.

DECIMOSEPTIMA : Los recursos administrativos que se propone se establezcan son el de reposición y el jerárquico, con calidad de recursos ordinarios, y el de revisión, con calidad de extraordinarios. Debe asimismo, preverse la posibilidad de solici-

tar aclaración de actos cuyo contenido o alcance suscite dudas al interesado.

Con respecto a los recursos especiales que contemple el ordenamiento jurídico chileno se deberá estudiar su posible derogación para hacer aplicables a las situaciones allí contempladas los recursos de la Ley de Procedimiento.

DECIMOOCTAVA : El procedimiento del recurso debe ser contradictorio, teniendo la Administración obligación de resolver y debiendo motivarse la resolución.

DECIMONOVENA : La resolución del recurso jerárquico debe poner fin a la vía administrativa, sin que pueda existir un posterior recurso de esta naturaleza, a fin de evitar que la vía administrativa se alargue innecesariamente.

VIGESIMA : En los recursos contra actos sancionadores no podrá la Administración alterar desfavorablemente para los recurrentes la situación jurídica particular derivada de la resolución impugnada.

VIGESIMOPRIMERA : El tema de los plazos en relación con los recursos administrativos presenta dos aspectos distintos que exigen soluciones diversas :

a) En primer lugar, el plazo para recurrir. Debe evitarse la excesiva brevedad de éste a fin que lo que es una garantía no se transforme, por el juego de la preclusión, en una trampa para el interesado.

b) En segundo lugar, el plazo para resolver. Aquí, en cambio, y como regla general, debe establecerse un tiempo breve de tramitación.

VIGESIMOSEGUNDA : La Ley deberá exigir para el recurrente el haber sido afectado en cualquier forma por el acto recurrido.

VIGESIMOTERCERA : Las causales por las que se podrá recurrir a través de los recursos ordinarios son las infracciones al ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. Además ellos se pueden interponer por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

VIGESIMOCUARTA : La autoridad administrativa, conociendo de un recurso contra un acto, puede invalidarlo, no obstante haberse tomado razón del mismo por la Contraloría General de la República, cuando la ilegalidad del acto se funde en antecedentes que no han sido tenidos a la vista durante dicho trámite.

VIGESIMOQUINTA : El agotamiento previo de la vía administrativa no será necesario para la interposición de la acción contencioso-administrativa.

VIGESIMOSEXTA : Debe consignarse expresamente la posibilidad de utilizar las acciones interdictales de nuestro Código de Procedimiento Civil y el Recurso de Protección contemplado en las Actas Constitucionales, como medios eficaces de defensa frente a la llamada vía de hecho.

VIGESIMOSEPTIMA : Cuestión delicada, sobre la que no se ha logrado una opinión unánime es la de si debe tener la Administración la prerrogativa de la revisión de oficio o si debe ser el juez el que en todo caso, a petición de la Administración y con intervención de los posibles afectados, declare la adecuación o no a Derecho del acto administrativo. No obstante, si se estimara conveniente incorporar la referida prerrogativa, sería necesario instrumentar las oportunas garantías que impidan un uso arbitrario de esta prerrogativa revisora.

VIGESIMOOCTAVA : En materia de conflictos de competencia se estima que, si bien la tramitación pertinente es materia de la Ley que se proyecta - y en este punto el Derecho comparado marca orientaciones de interés - la especificación de los órganos que

hayan de resolver aquéllos quizá debiera reservarse a la Ley Orgánica actualmente en estudio.

VIGESIMONOVENO : En relación con el importante tema de la delegación parece conveniente :

a) Admitir con carácter general la posibilidad de delegar;

b) Considerar la conveniencia de admitir o no la posibilidad de subdelegar, según en qué casos;

c) Declarar la posibilidad de revocar en todo caso;

d) Dejar libre al delegante de toda responsabilidad que pueda derivarse de la actuación del delegado;

e) Considerar - a efectos del recurso jerárquico - al delegante como superior jerárquico del delegado.

TRIGESIMO : La sustitución interorgánica cuenta con valiosos precedentes en los artículos 4° y 39° de la Ley de Municipalidades.

TRIGESIMOPRIMERA: La avocación puede admitirse, aunque quizá deba meditarse sobre la conveniencia o no de generalizar esta institución.

TRIGESIMOSEGUNDA: Debe regularse el tema del llamado auxilio administrativo. El Derecho comparado ofrece orientaciones aprovechables en este punto.

TRIGESIMOTERCERA: Una Ley de Procedimiento Administrativo quedaría inconclusa y sus disposiciones corren el grave riesgo de ser letra muerta, en lo que respecta a la protección de los derechos de los particulares, si ella no se encuentra complementada con una Ley de lo contencioso-administrativo. Es por ello que sería conveniente que se legisle simultáneamente sobre tan importante materia.

TRIGESIMOCUARTA : Existe consenso en estimar que debe contemplarse una acción contencioso-administrativa destinada a impugnar, por no

conformarse a derecho, los actos u omisiones de las autoridades políticas o administrativas y destinadas también a obtener el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas, indemnización de perjuicios por actos ilegales y por actividad material de la Administración y en general cualquiera otra declaración conducente al pleno ejercicio de derechos lesionados.

TRIGESIMOQUINTA : Se estima por otra parte, que la acción contencioso-administrativa debe ser conocida por los Tribunales Ordinarios de Justicia.

TRIGESIMOSEXTA : La futura Ley de Procedimientos Administrativos debe contemplar disposiciones que aseguren que la ejecución de las sentencias pronunciadas centra la Administración se llevará a cabo por ésta.

TRIGESIMOSEPTIMA: Supuesto que la actividad de la Administración, a través de sus agentes, tiene como finalidad el interés general, es lógico que si ella causa daños a la persona o bienes de los administrados debe indemnizarlos conveniente y oportunamente, salvo el caso de fuerza mayor, y al margen de la licitud o ilicitud del acto originador del daño y de la presencia o ausencia de una falta que sea imputable al agente.

TRIGESIMOOCTAVA : En relación con las llamadas decisiones cuasijurisdiccionales hay que dejar definitivamente claro que los órganos que las emiten son administrativos y que, en consecuencia sus actos son revisables en vía contencioso-administrativa. En caso contrario, sus funciones deben transferirse lisa y llanamente al Poder Judicial.

RECOMENDACION FINAL :

Se recomienda, por último, la constitución de una reducida Comisión que, bajo la dirección de CONARA y en base a las conclusiones y recomendaciones que preceden, prepare, en un plazo breve, el anteproyecto de la Ley General de Procedimiento Administrativo de la República de Chile, destinada a cumplir las dos metas esenciales de la racionalización que se indican: agilizar la gestión administrativa y proteger al usuario ante posibles excesos, dilaciones injustificadas o falta de respuestas oportunas de la Administración, en cumplimiento a lo dispuesto a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) por S.E. el Presidente de la República en los Programas Ministeriales 1980.

SANTIAGO, Mayo 10 de 1980.

ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
TCL. (EM) de Ejército
Secretario Ejecutivo de CONARA
Coordinador General y
Técnico del Seminario

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
C O N A R A

B. DISCURSO DE CLAUSURA.

SR. MINISTRO PRESIDENTE DE CONARA
GDB. DON ROBERTO SOTO MACKENNEY.

DISCURSO DE CLAUSURA DEL SEMINARIO NACIONAL SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

Ha llegado a su término, con un éxito que nos llena de legítimo orgullo, este Seminario sobre Procedimientos Administrativos, organizado por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, con el alto patrocinio de las Naciones Unidas y la generosa colaboración de todos los participantes.

Se han realizado duras jornadas de trabajo, en sesión permanente, se han escuchado brillantes exposiciones de los más destacados catedráticos del Derecho Administrativo, se han abierto constructivos debates sobre los temas fundamentales, con valiosos aportes doctrinarios, teóricos y prácticos y se ha planteado un conjunto de conclusiones, de gran trascendencia para la regulación de los procedimientos administrativos en el contexto de la Reforma Administrativa Integral.

Se trata de una labor abnegada, profunda y altamente productiva, en la que, una vez más, los más calificados especialistas han concurrido con un sentido de colaboración que merece nuestros más sinceros agradecimientos, para aportar sus conocimientos y experiencias en la común tarea en que el país está empeñado, de construir su futuro sobre las bases sólidas y estables que le permiten vivir en libertad, justicia y progreso.

Si bien el tema mismo del Seminario, los Procedimientos Administrativos, forma parte de un todo coherente, sistemático e integrado, merecía por su importancia y proyecciones un análisis separado, sin perder la perspectiva de conjunto de la Reforma Administrativa.

Este vasto proceso, que empezó hace ya 6 años con la regionalización del país, como objetivo de importancia prioritaria en las condiciones entonces imperante, avanza en la actualidad hacia sus metas fundamentales en lo estructural y funcional, para dar vida a esa concepción básica de desconcentración territorial, en una administración gerencial y dinámica, racionalmente estructurada, capaz de servir a la comunidad y promover el bién común

dentro de los grandes objetivos nacionales

Esta etapa, que S.E. el Presidente de la República ha llamado de 'modernización del Estado", se desarrolla en estos mismos instantes con la destacada participación de todos ustedes y se integra armoniosamente en el conjunto de las siete metas, que el Jefe del Estado anunciara en el Mensaje dirigido al la nación el 11 de septiembre del año recién pasado.

La Regionalización no es más que una obra gruesa, en la que es necesario incorporar un rico contenido de acción y participación, que sirva de base a la Nueva Institucionalidad del Estado, y asegure un desarrollo sostenido y equilibrado en todo el territorio nacional.

Con plena conciencia de esta misión y orientada por el Mensaje Presidencial del año 1979 y por la Directiva sobre Reforma Administrativa Integral para 1980, esta Comisión Nacional ha proyectado y puesto en ejecución un programa de agilización del proceso, orientado fundamentalmente hacia la reestructuración, la Reforma Funcional y una nueva concepción de la administración de personal, que permita alcanzar en el presente año los objetivos fundamentales de la modernización del Estado en el ámbito administrativo.

Para este efecto, ha puesto énfasis en la macro-reforma, en una concepción integrada e integral, que permita enfocar el proceso como un todo y conduzca a una arquitectura administrativa, dentro de un organigrama total de la Administración del Estado, racional en su dimensión, concentrado en su estructura y equilibrado en su integración.

En una primera etapa, bajo presiones circunstanciales y en situación de emergencia, fué necesario proceder a un reordenamiento urgente e inmediato de una administración centralizada, estatista y sobredimensionada, y se actuó, si bien dentro de una doctrina coherente y de principios básicos, en forma aislada, Ministerio por Ministerio y Servicio por Servicio, sin una arquitectura integral que, partiendo de los fines del Estado, definiera sus funciones básicas y proyectara su estructura en orden a éstas, bajo el principio de la regionalización y de la subsidiariedad, en virtud de los cuales

el Estado no debe realizar ninguna función que los particulares o instituciones intermedias puedan cumplir con eficiencia, y el nivel central no debe conservar ninguna tarea que las instancias regionales y especialmente el ámbito municipal, puedan asumir adecuadamente.

Hemos puesto, además, especial énfasis en la distinción entre gobierno y administración, para evitar la confusión tradicional de Ministerios que administran y Servicios que gobiernan, la cual condujo en el pasado a las más graves distorsiones.

La función de gobierno, que es propia del Estado, consiste fundamentalmente en la formulación de políticas, la dictación de normas, la coordinación y la evaluación superior y debe quedar radicada en el Presidente de la República, con la colaboración de los Ministerios en el ámbito sectorial, y de los Intendentes, Gobernadores y Alcaldes, en el ámbito territorial.

A la vez, los Ministerios deben desconcentrarse regionalmente para el ejercicio de sus funciones, mediante las Secretarías Regionales Ministeriales, también con funciones normativas, de coordinación y evaluación, en directa colaboración con los Intendentes Regionales, respecto de quienes deben jugar un rol semejante a los Ministerios en el plano nacional.

En cambio, la labor propiamente administrativa debe quedar radicada en los Servicios, despojados de toda función de gobierno, en la misma forma que los Ministerios deben quedar al margen de toda acción operativa o ejecución directa.

En el campo administrativo u operativo la acción del Estado debe encuadrarse estrictamente en los principios de subsidiariedad y de regionalización.

No es aceptable ni el estatismo intervencionista e invasor de la actividad privada, ni el centralismo, que condujo a una capital nacional hipertrofiada y a vastas extensiones de nuestro territorio en el abandono y el estancamiento.

Por esta causa, los Ministerios, en principio, tendrán el mínimo de servicios, ya que los de carácter nacional serán excepcionales para aquellos casos específicos en que no puedan activarse al nivel Regional, Provincial y, especialmente Comunal, núcleo éste último en que se procurará radicar la mayor parte de la acción administrativa del Estado, en beneficio directo y con amplia participación de la comunidad local.

Las empresas estatales, por su parte, en la medida en que subsistan como expresión del rol empresarial subsidiario del Estado, tampoco deberían depender de los Ministerios. No queremos que la gestión empresarial interfiera o afecte la función de gobierno, que es propia de éstos.

En lo funcional, la gran innovación, como norma general, consiste en pasar del control previo y el documento ejecutivo formal, al control posterior y a un sistema de ejecución funcional y directo.

En la gestión administrativa no puede presumirse la mala fé y llevar a la administración de la mano a través de un laberinto de controles formales, de carácter previo, antes de que pueda actuar y cumplir su verdadera misión de servicio a la colectividad.

El funcionario público y, sobretodo la autoridad administrativa, es y debe ser de selección, no sólo en plano intelectual, sino también moral, la función pública debe dignificarse y estimularse, con justos incentivos y la responsabilidad debe ser drástica, si en la gestión administrativa se incurre en actos ilícitos.

Tampoco deberá subsistir en esta década, antesala próxima del año 2.000, el abuso del formalismo de los documentos ejecutivos, mientras la técnica avanza, las comunicaciones progresan y se implantan equipos electrónicos cada vez más sofisticados y confiables, no podemos seguir apegados al viejo papel escrito, a los trámites de control previo, a las notificaciones formales y ese cúmulo de trámites que la burocracia conserva, como si en varios siglos de progreso para ella nada hubiera cambiado.

En la Reforma Funcional queremos también romper la inercia tradicional de la administración y darle iniciativa propia, no es posible esperar la solicitud del interesado para actuar, ni la presencia imperiosa de una necesidad para satisfacerla. Concebimos una acción dinámica con sentio previsor, adelantándose a los acontecimientos, y capaz de reaccionar con prontitud ante el cambio vertiginoso que le impone el progreso técnico y la evolución social, bajo esta concepción, lo excepcional debe ser la solicitud previa, y lo normal, la acción de oficio.

En el mismo sentido, no propiciamos una administración con funciones jurisdiccionales, que aplique sanciones o resuelva contiendas, mucho menos cuando en ellas se constituye en Juez y parte. Estimamos que el Poder Judicial y los Tribunales que de él depende, deben ser los encargados de esta misión. La administración ejecuta, actúa en beneficio de la comunidad y en pos de sus objetivos, si es necesario sancionar o resolver contiendas, la resolución debe ser externa a la administración misma y provenir de un Tribunal independiente e imparcial y no de la propia instancia administrativa.

Y en el núcleo vital de esta concepción integral de la nueva administración, está el hombre, el funcionario público, cuyo rol protagónico es indiscutible, y de cuyo mérito o demérito depende el éxito o el fracaso de la empresa en que estamos empeñados.

Por esta causa, nos preocupa en forma muy destacada y principal, el nuevo régimen del personal y su capacitación.

Los principios y técnicas de administración de personal deben ser aplicados integralmente. Una selección con igualdad de oportunidades, objetiva y basada en el mérito, debe abrir paso a una carrera funcionaria en que se combinen en justo equilibrio deberes y derechos, y que permita, através de un conjunto de incentivos, la selección de los más eficientes y el progreso de los mejores.

Además, tenemos la certeza de que no existe inversión más rentable socialmente que la capacitación. El hombre orienta, encauza y conduce

las instituciones, y éstas no pueden valer sino en la medida de la capacidad humana. Por esta causa, no hay verdadera reforma administrativa sin un cambio profundo en el propio funcionario, en su conciencia y su espíritu.

La trascendencia de la función pública, su propia dignificación, exigen remuneraciones suficientes. Pero éstas eran imposibles e ilusorias en una masa burocrática y sobredimensionada, que arrastraba al país a la hiperinflación. Una vez que se cumpla esta nueva etapa de la Reforma Administrativa, como lo ha anunciado S.E. el Presidente de la República, las remuneraciones de la Administración Pública serán mejoradas ya que se habrá logrado, conjuntamente, una administración reducida a sus justas proporciones, profesionalizada y eficiente, capaz de servir a la comunidad y cumplir los grandes objetivos nacionales, trazados por el Supremo Gobierno.

Cabe destacar en este aspecto, que la esencia del Servicio Público es satisfacer, las necesidades individuales y colectivas de la sociedad, razón de su existencia. El usuario deberá tener amplia participación en la gestión y ser atendido con eficiencia y oportunidad.

He querido esbozar esta breve reseña de lo que será la Reforma Administrativa Integral, en la nueva etapa de modernización del Estado proyectada por S.E. en su Mensaje Presidencial de Septiembre del año pasado, para situar en este panorama global, el aporte substancial del Seminario sobre Procedimientos Administrativos, que con tanto éxito culmina en esta sesión de clausura.

En este contexto global, la Ley de Procedimiento Administrativo está llamada a desempeñar un rol esencial, en los aspectos básicos de la Reforma Funcional, incluyendo las normas necesarias para un procedimiento ágil, directo y expedito, que asegure la acción oportuna y eficiente, junto con la protección de los derechos subjetivos de los particulares.

Leídas las conclusiones de este Seminario, no podemos menos que reconocer que los frutos logrados exceden nuestras expectativas. La profundidad teórica, la racionalidad práctica, la experiencia compartida e inte

tegrada, forman un aporte exclusivo y valioso, adaptado a nuestra realidad, ilustrado por el Derecho Comparado y proyectado hacia el futuro, en la continuidad histórica de nuestro devenir.

La organización de las Naciones Unidas - España - representada por el Asesor Internacional don Francisco González Navarro, los destacados Profesores de nuestras Universidades y los distinguidos participantes, han enriquecido estas jornadas con sus valiosos aportes. Todos ellos merecen, en el más alto grado, nuestras felicitaciones y nuestro reconocimiento más sincero.

Las conclusiones y recomendaciones técnicas del Seminario, representan un fundamental punto de partida para la elaboración, en conjunto con representantes de Ministerios e Instituciones vinculadas al tema, del proyecto de Ley General de Procedimientos Administrativos, encomendada por S.E. el Presidente de la República en los Programas Ministeriales 1980 y que será presentado para su debida consideración y trámite respectivo, una vez profundamente analizado y compatibilizado.

El desarrollo de este Seminario, al igual que otros realizados o por realizar bajo la dirección de CONARA, para analizar diferentes temas de tanta trascendencia como el actual, se ha previsto de manera tal que los participantes puedan expresar libremente sus opiniones, sin que ello comprometa las instituciones a que pertenecen o posiciones de gobierno, para promover un diálogo lo más amplio, libre y constructivo posible, con el objeto de recoger el máximo de inquietudes y proposiciones.

Al declarar Clausurado el presente Seminario, después de largas y duras sesiones de trabajo, sentimos la satisfacción del deber cumplido, y regresamos a nuestras diarias labores, con nuestros conocimiento enriquecidos y nuestra fé redoblada, para proseguir la tarea incansable y tesonera, que conducirá a Chile al sitial de una gran Nación.

SANTIAGO, MAYO de 1980.

ROBERTO SOTO MACKENNEY
General de Brigada
MINISTRO PRESIDENTE DE CONARA

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

* * * * * * * * *

SEMINARIO NACIONAL SOBRE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

- A N E X O S

ANEXO 1 /

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

- Trabajo preparado por el Consultor de Naciones Unidas en CONARA, Sr. Francisco González Navarro.

* Este documento se incorpora en el Tomo II de la presente publicación.

ANEXO 2 /

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

- Informes de los diferentes Servicios al trabajo preparado por el Consultor Sr. Francisco González Navarro.

ANEXO 2.1

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

Informe sobre trabajo efectuado por el Consultor Sr. Francisco González Navarro.

PREPARADO POR :

MINISTERIO DE JUSTICIA.

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE JUSTICIA
DEPARTAMENTO ASESOR
OPLAP
1°.04/80 gog

URGENTE

ORD. N° 631 /

ANT.: Su Of. Ord. N° 18, de 9 de enero de 1980.

MAT.: Ley General de la Acción Administrativa.

RECEPCION
07.IV. 1980
ODEPLAN

SANTIAGO, - 7 ABR. 1980

DE : MINISTRO DE JUSTICIA

A : SR. MINISTRO PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

1.- Por Oficio Ord. N° 18, de 9 de enero del año en curso, US. se sirvió remitir a esta Secretaría de Estado, un Documento elaborado por el Doctor en Derecho, don Francisco González Navarro, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Madrid, que contiene un estudio doctrinario y una proposición de bases para la redacción de una Ley General de la Acción Administrativa.

2.- Considerando que esa Comisión Nacional proyecta realizar en el mes de Mayo próximo, un Seminario destinado a analizar la materia, en la que, desde ya, podemos afirmar que el Profesor González Navarro ha tratado los puntos de mayor trascendencia a considerar en un futuro proyecto de ley de Acción Administrativa, se ha estimado conveniente enfocar el presente informe desde una perspectiva de carácter general.

3.- La primera interrogante a formular se refiere a la oportunidad en la proposición de una Ley de esta naturaleza.

En efecto, la reforma funcional que recién se inicia está guiada por el mismo principio de coherencia, por el cual se inspiró la reforma estructural, que se encuentra a la fecha prácticamente en su término y que contó con la asesoría y conducción de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa.

Es así, como se ha de tener presente los profundos y múltiples cambios en las actividades y acciones de la función administrativa del Estado, que comprenderán entre otros, el estudio y revisión del Estatuto Administrativo para funcionarios públicos, carrera funcionaria, reforma previsional y otros.

/.2

Estos cambios afectarán necesariamente la gestación y desarrollo de los actos administrativos que intenta regular aquella normativa.

Cito aquí las palabras de don Gumersindo Azcárate, que transcribe el autor del documento, en su exposición de motivos a la Ley Española de 1889: "tiene el Poder Legislativo un procedimiento señalado en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras; lo tiene el Poder Judicial en las leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal; pero el Poder Ejecutivo bien puede decirse que carece de él..."

Como bien señalaba el maestro universitario, una Ley General de Acción Administrativa, es una ley adjetiva que ha de regular las actuaciones administrativas, el derecho sustancial, y de éste último debe nacer el procedimiento más adecuado para que los administrados puedan ejercer sus derechos y la administración pública cuente con los medios necesarios para el cumplimiento de su cometido.

4.- Relacionado con lo anterior, está el contenido de esa legislación. En efecto, una Ley General de Procedimiento Administrativo no sólo debe contener los modelos o tipos de actuaciones que puedan tener lugar en un procedimiento administrativo cualquiera, ya sean de iniciación, de instrucción o de terminación (procedimiento aformal), sino que debe además recoger en un procedimiento de aplicación general elementos de los procedimientos especiales de la Administración chilena, cuya eficiencia esté comprobada. Dignas de considerar en esta materia son también circulares, órdenes internas, instrucciones; y por último, las costumbres, que se gestan por prácticas administrativas reiteradas durante largo tiempo.

En esta forma, estaríamos cumpliendo en alguna medida lo que el autor señala, "esto es que la Ley de Acción Administrativa debe ser una ley chilena, que constituya una respuesta a problemas planteados por la realidad cultural, geográfica, económica y política de la República de Chile".

La proposición de regular en esta ley un procedimiento de aplicación general, permitirá tener un marco regulador de las actuaciones administrativas, al cual se irán adecuando los procedimientos especiales vigentes y los que sea necesario establecer en el futuro.

/.3

5.- Otro punto que es de interés considerar lo constituye el rango que tendrá una Ley de Acción Administrativa en la jerarquía normativa.

Sería conveniente que la Ley se sustente sobre bases lo suficientemente claras, que de ella se deduzca una supremacía natural, sin tener que recurrir a darle un carácter de ley constitucional o de ley orgánica, exigiendo requisitos especiales para su aprobación, modificación o derogación.

Concordante con lo anterior es la necesidad de que el proyecto incorpore una norma que otorgue facultades especiales al Presidente de la República, para que en un período determinado, pueda proceder a modificar algunas de sus disposiciones, a fin de obtener la máxima adecuación de la ley con la realidad administrativa.

6.- Por último, el Ministerio de Justicia estima de trascendental importancia en la tarea de establecer una nueva institucionalidad, el reconocimiento de sistemas que permitan controlar internamente la eficiencia y oportunidad de los actos administrativos, lo que unido a la responsabilidad de los administradores y a la creación de una jurisdicción especial revisora de los actos de la administración por un órgano distinto al que ejerce el Poder y que deberá encontrar su reconocimiento en el proyecto constitucional, nos lleva a cumplir uno de los rasgos más sobresalientes del Estado, cual es el de establecer un Estado de Derecho.

Es cuanto estimo de interés expresar a US.,

REPUBLICA DE CHILE - MINISTERIO DE JUSTICIA - MINISTRO -

MONICA MADARIAGA GUTIERREZ
Ministro de Justicia

ANEXO 2.2 /

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

Informe sobre trabajo efectuado por el Consultor Sr. Francisco González Navarro.

PREPARADO POR :

CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO.

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE JUSTICIA
CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO

ORD: Nº _____ /

ANT: Ord. Nº0024 -9.1.80 de Conara.

MAT: Informe Consultor Sr. - Francisco González Navarro sobre bases para una Ley General de Procedimientos administrativos.-

SANTIAGO, 29 ENE. 1980

DE: PRESIDENTE DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO.

A: SR. MINISTRO PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (CONARA).

1.- En su nota de los antecedentes, nos señala US. que entre los trabajos prioritarios que ha estado realizando la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa se encuentra la preparación de un proyecto de Ley General de Procedimientos Administrativos, tarea ésta que dá especial enfasis la Directiva Presidencial de la Reforma Administrativa para el año 1980.-

Agrega que dichos estudios fueron iniciados en 1974, fecha en que se constituyó una Sub-Comisión en la que participaron, entre otros, representantes de las Universidades, de la Contraloría General de la República, de los Colegios Profesionales, etc..-

Que dada la importancia del tema se obtuvo, en el curso del mes de Octubre último, la colaboración de un consultor de Naciones Unidas, el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Madrid don Francisco González Navarro, - quien elaboró un estudio doctrinario sobre la materia que contiene las bases para la redacción de una Ley General de la - Acción Administrativa, que US. se ha servido remitir.-

2.- Esa Comisión Nacional cree de absoluta conveniencia, antes de proponer a S.E. el Sr. Presidente de la República las bases del proyecto referido, realizar un Seminario en - el mes de Mayo próximo para analizar exhaustivamente el Tema una vez que las entidades chilenas que, en alguna forma tienen interés en esta materia, hayan emitido su opinión sobre el referido trabajo del Profesor González Navarro y las posibles -

//.

sugerencias que estimen convenientes formular respecto de una ley de esta naturaleza.

3.- Para el efecto antedicho se ha estimado conveniente solicitar el informe precitado a diferentes Servicios, entre otros, a este Consejo, lo que paso a dar cumplimiento por la presente nota, en los términos que se señalan en los números siguientes.

4.- Desde luego la lectura del informe del profesor González Navarro, permite señalar algunas apreciaciones de carácter general:

A.- No se contiene un proyecto concreto sobre "Ley de Procedimientos Administrativos", que según la nota de los antecedentes existe interés por parte del Supremo Gobierno en su pronto despacho como una de las tareas especificas para la Reforma Administrativa del presente año.

El informe del profesor González Navarro comprende un cumulo de antecedentes, especialmente de legislación comparada, que podría a su juicio servir de base para la elaboración de lo que él denomina una posible Ley General de la Acción Administrativa.

Esta ley en su concepto debe ser concebida como Ley Cabeza de grupo, esto es, como una ley que, sin ser constitucional, es suprema, en el sentido de que orienta, preserva y economiza el correspondiente grupo normativo. Debe limitar su contenido al procedimiento aformal, esto es, debe incluir unicamente, pero esto con carácter exhaustivo, los modelos o tipos de actuaciones que pueden tener lugar en un procedimiento administrativo cualquiera, ya sean de iniciación, de instrucción, de ordenación o de terminación.- Debe contener también ciertas precisiones sobre computo de plazos, revisión en via administrativa y de ejecución.

En la misma ley o en otras normas, legales o reglamentarias, podrán regularse determinados procedimientos formales en los que, cada uno de los eslabones de la cadena procesal a seguir en este caso aparecerán indicados y perfectamente engarzados en el lugar que le corresponde.

B.- El establecimiento de una jurisdicción contenciosa - administrativa; y

C.- La dictación de normas legales sobre la responsabilidad patrimonial del Estado causados por su actividad extracontractual.

5.- Sin desconocer que un Seminario sobre las materias antes señaladas siempre puede ser de gran interés, y que de sus aportes y deliberaciones puede obtenerse un material de gran utilidad, no podemos dejar de señalar que no lo consideramos -

un medio apropiado para conseguir la finalidad que se persigue, como es la redacción de una Ley sobre Procedimientos - Administrativos.-

Nos parece que una reunión con el carácter de Seminario, con la participación de las personas más calificadas, va a permitir formar un valioso cuerpo de antecedentes y de estudios sobre las diferentes materias que compondrá su agenda, pero no consideramos que sea el camino más apropiado para fijar las bases que permitan la dictación de una Ley sobre - Procedimientos Administrativos, cuya necesidad es unanimamente reconocida y que constituye una herramienta indispensable para el éxito de la reforma administrativa en que está vivamente empeñado el Supremo Gobierno.

Lo dicho cobra mayor relevancia si se tiene en - cuenta que se han elaborado varios proyectos sobre una Ley sobre Procedimientos Administrativos; algunos de los cuales figuran como anexos en el propio informe del profesor Francisco González Navarro

Por lo dicho, nos parece más adecuado para obtener la finalidad que se desea, encomendar a una Comisión Especial, para que a base del informe en comento y de los anteproyectos existentes elabore un proyecto definitivo sobre la materia que nos preocupa. De esta manera en un tiempo relativamente breve creemos que será posible contar con un instrumento legal tan importante para el normal y adecuado desarrollo de la Administración Pública Chilena y para su perfeccionamiento.-

6.- En el año 1974 nos tocó formar parte de una - Subcomisión, designada por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, para elaborar un anteproyecto sobre Ley de - Procedimiento Administrativo, esta Subcomisión entregó su anteproyecto por nota del 30 de Agosto de 1974, pero sus integrantes nunca fuimos informados de la suerte que había corrido el trabajo en que habiamos participados, ni tampoco se menciona en el informe del profesor González Navarro.

Procuramos elaborar un proyecto sencillo, que viniera a llenar un vacio tan evidente en nuestra Legislación Administrativa, para que pudiera ser aplicado sin dificultades por los funcionarios de la Administración Pública, pensando que más adelante con la experiencia recogida de esta - primera iniciativa pudiera ser objeto de futuras revisiones.

El proyecto consta de las siguientes Partes:

1).- Titulo Preliminar.-
Principios y Reglas Generales

2).- Título I

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE JUSTICIA
CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO

Del Procedimiento

1.- De la competencia
2.- De su iniciación
3.- De la formación del expediente y de su Tramitación.
4.- De las notificaciones
5.- De los plazos
6.- De los recursos administrativos
6.1.- Normas generales
6.2.- Del recurso de reconsideración
6.3.- Del recurso jerarquico
6.4.- Del recurso de revisión
6.5.- De la tramitación y efectos de los recursos administrativos
6.6.- De la caducidad del procedimiento.

3).- Título II.-

De los actos administrativos.

1.- Reglas generales
2.- De la publicación y notificación
3.- De la ejecución
4.- De la derogación y modificación
5.- De la caducidad

4).- Título III.-

De las denuncias.

5).- Título IV.-

Normas complementarias destinadas a segurar una eficiente administración.

6).- Artículos transitorios:

Se incluye copia de este proyecto.

Este proyecto actualizado y sometido a una revisión puede constituir un elemento de estudio, porque tiene la virtud de estar acorde con lo que es nuestra Administración, y con la terminología procesal de la legislación Chilena.

7.- No nos parece conveniente incluir en una Ley - sobre Procedimientos Administrativos el estudio de una materia tan delicada como lo es la responsabilidad patrimonial por la actividad

REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE JUSTICIA
CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO

extracontractual del Estado.

Esta materia que ha adquirido una enorme importancia por el crecimiento de la actividad del Estado, en nuestro concepto debe ser estudiado separadamente y en toda su extensión: la responsabilidad derivada de los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales.

8.- Finalmente, nos parece que el Tema relativo a lo contencioso administrativo, también debe estudiarse por separado dado su amplitud y complejidad. Pero además cualquier estudio sobre el particular debe ser postergado en espera de que se apruebe la nueva Constitución, ya que por el momento se desconoce cual será el criterio definitivo sobre este punto.

9.- Sin perjuicio de lo dicho en los números anteriores, cualquiera que sea la determinación que se adopte ofrecemos desde luego la más amplia colaboración en el estudio de las materias de que se trata en la forma que lo determine esa Comisión Nacional.

Saluda atentamente a US.

MAURICIO FLISFISCH ELBERG
P R E S I D E N T E
CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO.

MFE/vmg.

Distribución:

- Sr.Ministro Presd. Conara.
- Oficina de Partes.
- Archivo Sr. Presidente.

ANEXO 2.3 /

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

Informe sobre trabajo efectuado por el Consultor Sr. Francisco González Navarro.

PREPARADO POR :

COLEGIO DE ADMINISTRADORES PUBLICOS.

COLEGIO DE ADMINISTRADORES PUBLICOS

INFORME

1. El presente Informe del Colegio de Administradores Públicos de Chile se refiere al documento enviado en consulta por el señor Ministro Presidente de CONARA, que contiene el Informe del Experto de la Organización de Naciones Unidas, don Francisco González Navarro, sobre lo que él ha denominado Ley General de la Acción Administrativa, y del cual forman parte, en calidad de anexos, tres anteproyectos de decretos leyes sobre procedimientos administrativos, elaborados por las Sras. Ameris Alvarez, Amalia Vergara y don Ricardo Larrainzar, respectivamente.

2. Cuando se trata de estudiar una ley o norma general que regula las materias del Informe que se comenta, conviene tener presente, en primer término, que entre la demanda de un particular que genera actos o decisiones de la Administración, hasta la potencial resolución de un tribunal competente, ante el cual ha concurrido ese particular por estimar que ha habido perjuicio por la decisión o acción administrativas, es posible identificar tres etapas:

   a) Etapa de toma de decisión o elaboración de la acción por parte de la Administración;

   b) Etapa de revisión de la decisión en el órgano que la adoptó; y,

   c) Etapa de reclamación ante los tribunales compretentes.

   Por lo tanto, el primer asunto sobre el cual conviene hacer presente la opinión del Colegio de Administradores Públicos es el tema mismo sobre el cual se desea legislar.

   Una primera alternativa que aparece planteada es de que se legisle sobre la manera o procedimiento mediante el cual las Instituciones Públicas preparan y toman sus decisiones o realizan sus acciones, esto es el proceso mismo de elaboración de sus productos institucionales. "El procedimiento administrativo" dice el experto español "ha sido definido alguna vez como el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin".

   Desde otro punto de vista, también se puede entender que una ley de procedimientos administrativos establece los pasos que deben seguirse para que un particular, afectado por una decisión administrativa, pueda solicitar ante la misma institución que tomó la decisión, que ella sea modificada. Este procedimiento sería un mecanismo previo a que el asunto sea llevado a los tribunales contencioso-administrativos, independientes de la Administración.

COLEGIO DE ADMINISTRADORES PUBLICOS

Evidentemente el asunto a legislar es bastante distinto si se opta por una u otra alternativa. Desgraciadamente ello tampoco se aclara en los anteproyectos de decretos leyes que figuran en los anexos.

El Colegio de Administradores Públicos considera que la manera como las Instituciones Públicas elaboran sus productos institucionales es materia en la cual se ha utilizado, y es posible continuar haciéndolo, una tecnología administrativa cuya innovación ha sido cada vez más amplia. Técnicas de organización y métodos, racionalización administrativa o procesamiento de datos, han ido cambiando, cada vez más, la actuación administrativa, para alcanzar niveles más elevados de eficiencia.
No tiene sentido entonces entrar a regular en una norma de rango legal- y menos en una ley de bases, como la propuesta- materias técnico-administrativas sujetas a un permanente perfeccionamiento tecnológico. Determinadas instituciones públicas deben sufrir (tanto como sus usuarios) la mantención de procedimientos obsoletos o de trámites innecesarios, sólo porque ellos fueron establecidos en leyes que por su naturaleza, son de difícil modificación.
La diversidad de acciones que realiza actualmente el Sector Público, prestando asistencia técnica, realizando investigación científica, produciendo cobre o haciendo docencia universitaria, para citar algunos casos, hace asimismo difícil pensar que ellas puedan ser vaciadas en un procedimiento común.
En consecuencia, algunas proposiciones contenidas en el Informe del Sr. González Navarro, cuyo objeto es agilizar o hacer más expeditas ciertas actuaciones administrativas - como la acumulación obligatoria de antecedentes en una solicitud, por ejemplo - debieran ser motivo de estudio y aplicación por parte de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa o del Ministerio del Interior, con motivo de la campaña de desburocratización, pero en ningún caso parecen ser tema de una legislación como esta.
Sólo cabe entonces legislar sobre la manera como un particular pueda reclamar de una acción o decisión proveniente de una Institución Pública, cuando ella le perjudique. En este caso, más que un nombre tan amplio como "de Acción Administrativa" o equívoco como "de Procedimiento Administrativo", creemos que tal ley debiera llevar un nombre comprensible por cualquier particular, el cual indique claramente su contenido.

3. Es indispensable asimismo que se establezca claramente que tipo de actuaciones o decisiones serían revocables mediante el procedimiento que se establezca.

Pareciera haber dos alternativas implícitas en el documento que se analiza, distinguiendo por una parte el órgano que genera la decisión o actuación o, por otra parte, considerando tan sólo estas últimas.
Así, en la página 63, se plantea la necesidad de aptar, en la aplicación de la ley, a "Referirla a toda Administración Pública, la del Estado y la de las Municipalidades, la de la Administración Civil y la Militar, la de la Centralizada y la autónoma, o bien aplicarla sólo a algunas de estas Administraciones, y cabe extender su ámbito de aplicación a las Corporaciones en la medida en que ejerzan funciones y potestades administrativas o bien dejarlas fuera de su órbita.
Lo anterior implica que no importaría tanto el tipo de actuación o decisión, sino más bien el origen institucional que ella tenga, lo cual determinaría la posibilidad de revisarla ante una demanda de un particular.
Al respecto cabe señalar que los Gobiernos modernos, más que a una situación pasiva frente a la sociedad, tienden a orientarla y dirigirla hacia objetivos de bien común, tales como el mayor desarrollo económico-social, la tranquilidad interna, estabilidad monetaria u ordenamiento de las ciudades, por señalar algunos casos, todo lo cual implica necesariamente beneficiar a algunos grupos o personas y, consiguientemente, perjudicar relativamente a otras. Todo ello en un marco de recursos limitados y escasos, lo cual limita a veces la posibilidad de hacer lo que se quisiera o debiera y frena también las legítimas expectativas de grupos o personas.
Por las razones anteriores consideramos que no todas las acciones o decisiones de todas o determinadas instituciones públicas debieran ser revisables, ya que por intenciones de bien común o por limitación de los recursos, en determinados casos la discriminación parece inevitable.
Ello nos lleva necesariamente a considerar el segundo criterio implícito en el tipo de actuaciones que esta ley regularía, tomando en consideración entonces el contenido mismo de la actuación. Pero ante la demasiado numerosa cantidad de actuaciones o decisiones que, día a día toman los agentes o funcionarios de las Instituciones Públicas, se hace inevitable encontrar aquellas que sean relevantes y significativas.
El Experto español, en las páginas 38, 39 y 40 de su Informe, intenta un listado de ellas. Sin embargo cabría señalar algunas discrepancias, como también cabe la posibilidad de que hubieren omisiones.

En los anteproyectos no se señala en particular cuales acciones o decisiones administrativas serían revisables. Se usa el término de "acto administrativo" para englobarlas genéricamente. Pero, al no estar dicho término definido expresamente y habiendo, al parecer, diferentes interpretaciones en la doctrina jurídica respecto de su contenido y alcance, no parece conveniente conformarse con ello. El riesgo que se corre es que para la revisión de muchas actuaciones administrativas el procedimiento de revisión fuera más engorroso que partir nuevamente con la solicitud o trámite.

El Colegio de Administradores Públicos considera que podría ser conveniente, buscando un criterio para enfrentar el problema descrito, que el procedimiento de revisión de actuaciones o decisiones administrativas fuera aplicable cuando cualquier Institución Pública niegue, limite o aplique, causando daño a un particular, en relación a los derechos establecidos para las personas en la Constitución Política del Estado o en las Actas Constitucionales, ya que en ese caso estamos evidentemente en presencia de un perjuicio no buscado, indeseable y que es necesario remediar. De esta manera la realización, concresión o limitaciones por razones de interés público de las garantías y derechos de las personas no quedarían sujetos a la discresionalidad administrativa, sino que se establecería un mecanismo para cuidar que no se cause perjuicio a la persona que, en último término, es el destinatario final de los esfuerzos de los Gobiernos como del ordenamiento jurídico.

4. Como una última reflexión respecto del tema que se analiza, queremos llamar la atención sobre la tendencia que se da, a veces, cuando estos temas se discuten, a enfatizar o sobreestimar los errores y perjuicios que, voluntaria o involuntariamente, la Administración causa a las personas. Creemos que no debe tampoco perderse de vista que en los tiempos modernos corresponde frecuentemente al Sector Público realizar acciones para que muchos individuos, familias o grupos salgan de una situación de desamparo para llegar a ser personas. Ese esfuerzo no debe ser desconocido ni minimizado.

No implica lo anterior, en absoluto, que no estemos conscientes de la necesidad y urgencia de mejorar la eficacia y la eficiencia de las Instituciones Públicas y lograr una actuación que alcance la calidad, cantidad, y oportunidad que los usuarios de ellas requieren. Pero también estamos convencidos

que eso no se logra sólo o mediante la dictación de leyes, sino que con otra variada cantidad de acciones coordinadas, tales como capacitación de funcionarios, racionalización y simplificación de procedimientos, mecanización y perfeccionamiento de la información, remuneraciones adecuadas, etc. Dictar una ley que castigue la falta de oportunidad de las actuaciones de la Administración si paralelamente no se crean las condiciones para hacerla efectivamente más expedita, no pasa entonces de ser un juego legislativo y un fraude a las expectativas de las personas.

5. Finalmente, deseamos dejar constancia que no entramos a pronunciarnos sobre lo contencioso administrativo, por considerar que no es parte del proyecto de ley que se elabore, como asimismo que no se han analizado en detalle los anteproyectos de decretos leyes anexados al informe, por entender que sólo tienen valor como ejemplo de lo que podría elaborarse más adelante, en el Seminario que se anuncia.

ANEXO 2.4 /

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

Informe sobre trabajo efectuado por el Consultor Sr. Francisco González Navarro.

PREPARADO POR :

UNIVERSIDAD CATOLICA DE VALPARAISO.

Valparaíso, 26 de marzo de 1980

Al Sr. Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales de la Universidad Católica de Valparaíso.

Cumplo con remitir a Ud. algunos puntos de vista relacionados con el informe sobre Procedimiento Administrativo emitido por el profesor Sr. Francisco González Navarro.

Debo señalar en primer término que el informe de consultor de N.U. y profesor Sr. Francisco González Navarro no tiene sino por objeto mostrar distintos problemas, realizar un diagnóstico y en ciertos casos inclinarse por alguna determinada solución en materia de Procedimiento Administrativo. Por lo tanto el documento que de él ha emanado, es un estudio de los principales aspectos que debiera contener una Ley de Procedimiento Administrativo, completo, muy documentado y con especial referencia al Derecho Comparado.

Pensamos que el trabajo del profesor González Navarro es fundamental para un estudio serio que deberá complementarse con otras opiniones de juristas nacionales como extranjeros para lograr así un texto definitivo de una Ley de Procedimiento Administrativo para Chile.

No es posible a este trabajo hacerle crítica alguna, pues es definitivamente descriptivo, básico en conceptos fundamentales de Derecho Administrativo, además que proporciona opciones ante lo que debe ser una Ley de Procedimiento Administrativo.

De ahí que movidos por el interés del tema y leído más de una vez el informe del profesor González Navarro, queremos expresar algunas opiniones generales y de principios sobre este tema que a nosotros también nos preocupa.

Pensamos que el procedimiento administrativo constituye la forma de la función administrativa. En efecto, así como el proceso, con todos sus principios e instituciones, constituye la forma de la función jurisdiccional, y, el proceso legislativo con todas sus etapas, es la forma de la función de legislar; igual cosa sucede con el procedimiento administrativo, respecto de la función administrativa. Resulta lógico entonces pensar que el ejercicio de la función administrativa, esté sometida a procedimientos establecidos en la ley, los que constituirán el proceder administrativo. En otras palabras, así como para la formación de las leyes y las sentencias emanadas de los tribunales, es necesaria la existencia de un procedimiento y el sometimiento a éste; para la formación de los actos administrativos también será necesaria la existencia la existencia y sometimiento a un procedimiento, al cual la administración deberá ajustar su actuar, ya que el no hacerlo, significaría para la Administración atentar contra el principio de la legalidad. En el Estado moderno, todas las actuaciones de la Administración están sujetas al principio de la legalidad, conforme al cual cada actuación administrativa, en su fondo y en su forma, debe estar subordinada a normas jurídicas preestablecidas. Esto significa, pues, que la formación de los actos administrativos debe hacerse con sujeción a la ley, esto es, con entera sumisión al conjunto de reglas jurídicas previamente establecidas, que constituyen el bloque de la legalidad.

Los supuestos básicos para establecer la existencia de un Estado de Derecho desde la perspectiva del Derecho Administrativo son a nuestro entender, por una parte, la existencia de leyes que estructuran y definen el régimen jurídico de la administración, que le atribuye personalidad jurídica, competencias específicas y capacidades para actuar, aspectos que producen los efectos fundamentales de enmarcar y limitar las facultades de actuación de la Administración y como contrapartida garantizan al administrado sus derechos fundamentales. Es también importante la existencia de leyes que regulen y establezcan un procedimiento administrativo, en las cuales se fije un marco preciso, al que la administración deberá ajustar su actuar y la existencia de tribunales contencioso administrativos, puesto que sólo estos, en su calidad de tales son los únicos encargados de aplicar el Derecho e imponerlo.

Por ahora solo nos referiremos al segundo de estos supuestos, o sea, al Procedimiento Administrativo.

Importante y decisivo paso en torno a esta materia, ha significado la dictación del Decreto Ley 575 sobre Regionalización del País, puesto puesto que en él su artículo Nº 32 expresa que la solución de las cuestiones de competencia que pudieran suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales, comunales y metropolitanas, se regirá por las disposiciones de la Ley sobre Procedimiento Administrativo. Podemos apreciar que esta disposición hace presente la necesidad de contar con una Ley de Procedimiento.

El procedimiento administrativo lo constituye a nuestro entender un conjunto de actos de preparación y trámite, encaminados a que el titular de algún órgano de la administración emita una resolución acerca de una determinada materia que le ha sido planteada, o que por su propia iniciativa se hubiese propuesto estudiar y resolver. En efecto, el procedimiento es el cauce que deben seguir todos estos actos previos, para que la autoridad administrativa emita válidamente una decisión final respecto de un determinado asunto o materia que esté dentro de su competencia; este acto final recibe comunmente el nombre de acto principal o de eficacia externa. El procedimiento administrativo generalmente abarca un conjunto de actos preparatorios que han de culminar en la decisión de la autoridad administrativa competente sobre la cuestión de fondo que le haya sido planteada. El pronunciamiento emitido como resultado de un procedimiento administrativo es el denominado acto administrativo principal, llamado también definitivo, resolutorio.

De este breve concepto podemos extraer dos ideas básicas: Por un lado, el procedimiento administrativo lo conforman una serie de actos, y por otro que esos actos, llamados preparatorios o de trámite, tienden a una finalidad específica, la cual es que la autoridad administrativa emita válidamente un acto administrativo con eficacia externa. Por cierto, esto no podría ser de otra manera, ya que el procedimiento es un tipo, una forma, una especie de combinación de actos que tienden a un fin determinado; esto debido a que la realización de cada una de las actividades de la administración, no se agota por regla general en un simple acto aislado, sino por el contrario, la actividad de sus órganos se concreta en una serie de actos combinados entre sí, tanto por la finalidad que persiguen como por el efecto jurídico que producen.

Sin embargo, asalta de inmediato una pregunta: ¿cuándo una combinación de actos constituye un procedimiento? Pensemos que

los requisitos fundamentales para estar en presencia de un procedimiento administrativo, son que cada uno de los actos combinados conserve íntegra su individualidad; que la conexión entre éstos radique en la unidad de efecto jurídico, ya que todos ellos están encaminados a producir un mismo efecto, que es lo que les da la unidad; que los actos estén vinculados causalmente entre sí, de tal forma que cada uno suponga al anterior y el último suponga todos los realizados, - o sea, al grupo entero, - de tal modo que si el acto decisorio no hubiera estado precedido por una serie de actos anteriores cuya finalidad era la preparación de aquel, éste no habría existido.

Por otra parte, la finalidad que tiene el procedimiento administrativo es la de constituir una garantía para los derechos de los administrados, puesto que al saber éstos que la administración se encuentra sujeta a un marco procedimental, que le ha fijado la ley, tienen la seguridad y certeza que la Administración deberá respetarlo, ya que si se atentare contra el procedimiento se estaría violando el principio de la legalidad, hecho que transformaría la actuación administrativa en ilegal. Por otro lado, el procedimiento tiene una finalidad de tipo funcional, es decir, constituye una forma de asegurar una pronta, acertada y eficiente actuación administrativa en su labor de satisfacción del interés general, ya que al contar ella con un procedimiento que le señala en forma clara y precisa cuales deben ser los trámites fundamentales que dará para materializar su actuar, no tendrá necesidad de entrar a improvisar formas de proceder, sino que se limitará a canalizar su actuación a las pautas establecidas con anterioridad por la Ley lo que dará rapidez y oportunidad a la actuación administrativa.

Por otra parte, el Procedimiento es un presupuesto de la impugnación procesal, pues la emisión de un acto administrativo que afecte derechos de particulares es requisito básico para poder deducir una pretensión procesal frente a la administración. El procedimiento administrativo es el presupuesto de la impugnación procesal, ello debido a que el acto administrativo se dicta conforme a un procedimiento preexistente, el que a su vez señala los recursos para la impugnación de tal acto frente a la administración, los cuales al ser utilizados por el particular y rechazados por la administración, otorgan la competencia al tribunal contencioso administrativo para que él dirima el conflicto que ha suscitado dicho acto.

De no existir el procedimiento, no habría una norma objetiva que diera tal competencia. El procedimiento es también el cause formal de la función administrativa, que tiene su justificación en la garantía del interés público.

Por otra parte, el procedimiento administrativo es también un fenómeno formal, una forma de sucesión de actos y de tiempos. Pero en todo caso, la pluralidad de actos sucesivos no basta para construir un procedimiento; los actos pueden realizarse sin sujeción a procedimiento alguno; además, la serie de actos no caracteriza al procedimiento, puesto que es grande su diversidad funcional; tampoco bastan con que se marquen unos tiempos y se sucedan determinadas fases. El procedimiento no sólo regula plazos, sino que también señala los requisitos de lugar y forma y requisitos materiales. Lo que constituye el procedimiento no son los actos que encausa y endereza, ni los tiempos o fases en que se divide, sino el complejo de circunstancias que caracterizan un especial modo de sucesión. El procedimiento es un modo de sucesión, un orden y forma de proceder; es una pauta que debe seguirse para alcanzar un resultado práctico.

La existencia de un procedimiento administrativo, implica un ordenamiento, un conjunto de normas reguladoras, las cuales lo establecen y le dan el carácter de permanentes, obligando a la autoridad administrativa a someterse a él. Estas normas, pueden estar contenidas en un cuerpo legal único, como también puede constar en diversos textos. En definitiva, para poder hablar de la existencia de un procedimiento tal como nosotros lo hemos entendido, es necesario la existencia de una norma positiva que lo instituya.

Ahora bien, surge la necesidad de precisar el carácter que tienen dichas normas: es decir, si ellas son de carácter público o privado. En esta materia no cabe duda que el procedimiento en cuanto forma parte del Derecho Administrativo, participa de la naturaleza propia de aquel, en consecuencia tales normas son de Derecho Público y por lo tanto son irrenunciables.

Cuales son a nuestro entender los principios que informan el procedimiento administrativo.

Principio del contradictorio: Es de la esencia de todo procedimiento el carácter el carácter contradictorio de él. Se traduce este principio en la facultad que se le otorga a los que participan en el procedimiento y que se ven afectados con las medidas

o resoluciones que en el se adoptan durante su tramitación hacer valer sus intereses y derechos con el objeto que la autoridad administrativa confronte esos intereses con los que pretende conseguir con su actuación, logrando con ello una decisión más acertada y justa. Es así, como la L.P.A. alemana en su Sec. I, párrafo 29 establece que con anterioridad a la emisión de un acto administrativo que afecte derechos de una parte, debe darse a ésta la oportunidad de opinar sobre los hechos relevantes en la decisión. A su vez, el artículo 91 de la L.P.A. española, establece análoga disposición señalando que instruídos los expedientes e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados para que en plazo no inferior a diez días ni superior a quince, aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Este principio es el más importante de los que informan el procedimiento, ya que en virtud de él, pueden las partes interesadas hacer valer sus propios intereses ante la actuación administrativa.

Principio de la publicidad: Este principio dice relación con la obligación que tiene la administración de mantener debidamente informado de todas las medidas que se adopten a las partes interesadas o afectadas con algún proceso administrativo que se está tramitando, ya que solo así, las partes podrán defenderse y efectuar sus alegaciones en las oportunidades que la ley le fija. Por ello, la L.P.A. alemana establece en su Sec. I párrafos 29 y 41, que la autoridad debe dar vista del expediente del procedimiento a las partes cuando su conocimiento sea necesario para el ejercicio o defensa de sus intereses jurídicos y que un acto administrativo debe notificarse a la parte a quien está dirigido o a quien afecta. Lo mismo ocurre en la L.P.A. española, en donde este principio tiene tres manifestaciones: a) Derecho de información, en virtud del cual los interesados pueden conocer en cualquier momento el estado en que se encuentra la tramitación (art. 62 y 63); b) derecho de audiencia, según el cual, una vez terminado el expediente debe llamarse a la parte interesada o afectada (art. 91) y c) obligación de notificación por parte de la administración, de todos los actos que emita y que afecte a los interesados en el procedimiento (art. 79).

En Chile, también existe manifestación de este principio por ej.: en el artículo Nº 2 de la ley de procedimiento expropiatorio al señalar que la resolución que ordene el estudio (de la ex -

propiación) deberá ser publicada.

Principio Favor Acti: Esta es una manifestación de la presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos, en el sentido de que se consideran plenamente válidos hasta que no se pruebe lo contrario. Aún en caso de duda acerca de la validez de un acto administrativo, tal acto debe cumplirse y producir sus efectos.

Principio de eficacia y economía procesal: Este principio dice relación con la forma en que se debe desarrollar el procedimiento. Este debe ser ágil y rápido, para así lograr una economía tanto en los trámites que se deben llevar delante como en el tiempo que se emplee en ellos. En razón de este principio, el art. 20 de la L.P.A. española señala que la actuación administrativa se debe desarrollar conforme a las normas de economía, celeridad y eficacia, y a su vez el párrafo 10 de la Sec. I de la L.P.A. alemana nos dice que los procedimientos se deben desarrollar con arreglo a normas de sencillez y eficacia.

Principio de revisión de los actos: La idea de seguridad jurídica, aconseja al legislador imponer una excepción al principio de que nadie puede ir contra sus propios actos; es así como debe facultarse a la administración para que revise sus actos, ya sea por iniciativa propia o a petición de parte y ello con la finalidad de rectificar una decisión que podría estar ocasionando un perjuicio. Este principio se encuentra en el párrafo 51 de la Sec. I de la L.P.A. alemana el de la que previa solicitud del interesado, la autoridad debe decidir sobre la homologación o la modificación de un acto administrativo firme y el art. 47 de la L.P.A. española otorga a la administración análoga facultad.

Principio Inquisitorio: Este principio es establecido en la generalidad de las leyes de procedimiento; por ello, la L.P.A. española en su art. 74 y la L.P.A. alemana en su Sec. I párrafo 22 lo consignan. Por el se obliga a la Administración a impulsar de oficio el procedimiento en todos sus trámites y a través de todos sus órganoso es decir, es la Administración la que ha de llevar adelante la instrucción del procedimiento ordenando la realización de la totalidad de los trámites hasta llegar a la decisión final del asunto.

Principio de gratuidad: Principio que establece que la administración debe evitar imponer cargas de tipo pecuniario a los interesados en el procedimiento, lo que significa que éste es gratuito por esencia y sólo en situaciones muy especiales se podría gravar a las partes con gastos.

Principios generales del Derecho: Estos son los que informan la totalidad de las instituciones del Derecho Administrativo, los cuales operan en ausencia de una norma positiva. Por tal razón ellos también son aplicables a procedimiento administrativo, puesto que él no es más que otra institución dentro del gran marco que configura esta rama del Derecho Público.

La importancia de los principios señalados la encontramos en el hecho de que ellos son el fundamento de las instituciones jurídicas que conforman el procedimiento administrativo, ya que a partir de ellos se construyen las figuras jurídicas positivas que los regulan. Son además la más importante fuente de interpretación pues a través de ellos se obtiene el espíritu y verdadero sentido de la ley, como así mismo, frente a un problema de aplicación de ella, son los principios los que nos dan la solución y por último creemos que juegan un rol de integración. Son los principios los que integran a la totalidad de las instituciones del Derecho Administrativo, haciéndolas converger a una misma finalidad, la cual es una administración más eficiente y justa sometida al Derecho. Son los principios el fin último de las instituciones.

Ahora nos referiremos brevemente a la estructura que debe consignar un procedimiento desde un punto de vista general. Creemos en todo caso, que el procedimiento debe ser aformal, o sea, cumplir con todos los trámites que se establecen en la Ley pero sin que ellos tengan en vista el principio de la preclusión, sino que cumplir con cada uno de los trámites o actuaciones en forma inconexa, dándole el instructor su unidad definitiva en el acto de término. Por otra parte, creemos que es importante establecer cuáles son las distintas etapas que debe tener el procedimiento, cuales son los diferentes trámites esenciales que dentro de cada una de ellas se tienen que realizar y qué efectos produce la conclusión de aquellas.

Iniciación: El procedimiento se inicia por intermedio de un acto administrativo que produce el efecto de poner en marcha este proceso. El acto administrativo lo dicta la propia Administración, la que al hacerlo, da nacimiento al procedimiento que tiene por objeto como hemos dicho a decidir y resolver las cuestiones planteadas ya sea por el mismo órgano o por un particular, situación que es consignada en el citado acto de iniciación.

Existen dos formas de iniciación: Por una parte podrá hacerse de oficio, o sea, el procedimiento es iniciado por el propio órgano administrativo. Esta forma de iniciación se realiza en virtud de un acto administrativo de incoación y tal acto puede haberse dictado porque la dirección del propio órgano que lo dictó lo acordó en base a la competencia específica que él posee, por orden del superior directo del citado órgano, el que lo hace con la finalidad de que se investigue y analice un determinado asunto que él plantea; por denuncia, que es aquel acto de un particular que pone en conocimiento al órgano administrativo de un hecho relevante, ante lo cual éste dicta el acto de iniciación para estudiar tales hechos y adoptar una resolución; y, por moción razonada, o petición de los subordinados a la dirección del órgano, los que efectuan ante su superior una presentación representándole un problema determinado, que a juicio de ellos, es preciso resolver y frente a lo cual el titular del ente administrativo dicta el acto de iniciación, dando nacimiento al procedimiento.

El acto de incoación debe señalar siempre y con toda claridad, el motivo y el objeto que se persigue con la iniciación de tal procedimiento, además de consignar los fundamentos de hecho y de derecho que se tuvieron a la vista para iniciarlo.

Por otra parte, el procedimiento se puede enviar a instancia de Parte interesada. Esta forma de iniciación es solicitada por los particulares que tienen interés en que se resuelva un determinado asunto. Así, los particulares pueden recurrir a la Administración y solicitarle formalmente la iniciación del procedimiento.

El acto de presentación del interesado, se realiza frente al órgano competente para conocer del asunto en razón de la materia planteada, y el ente administrativo tiene la obligación de iniciar el procedimiento solicitado. El acto de presentación debe contener fundamentos de hecho y de derecho que motivan y respaldan la petición, como así mismo, debe consignar la materia y problema específico que quiere se resuelvan por la Administración.

Dictado el acto de iniciación, ya sea a instancia de parte o de oficio, el procedimiento se entiende formalmente iniciado para todos los efectos legales a contar de la misma fecha en que se dictó tal acto de trámite. Los principales efectos dicen relación con el orden riguroso que deberá guardarse en los expedientes los que deben ser resueltos por estricto orden de iniciación; los plazos de prescripción se interrumpirán desde la fecha del acto de iniciación; a contar de tal fecha también comienza a correr el plazo que la ley concede a la administración para resolver el asunto planteado y, por último, iniciado el procedimiento, nace para el interesado y los afectados con él, el derecho de participar en la tramitación y desarrollo de éste, como así mismo, nace para el órgano la obligación de impulsar dicho procedimiento hasta su conclusión con la dictación del respectivo acto decisorio.

Iniciado el procedimiento, se comienza la instrucción de un expediente, en el cual se va dejando constancia de los diversos trámites que se realizan. Esta etapa consiste en la comprobación y estudio de los hechos que se han planteado, como también el análisis de las cuestiones jurídicas comprometidas en la resolución que se debe adoptar.

La instrucción contará con diversas fases esenciales tales como estudios e informes. En esta etapa se procede al análisis exhaustivo de los problemas planteados. Aquí el órgano que está llevando adelante el procedimiento, estudia los hechos y el derecho de la cuestión a resolver. En los hechos se procede a delimitarlos dentro del verdadero marco del problema a decidir y posteriormente se procede a la corroboración de éstos. Para tal fin, el ente administrativo tiene la obligación legal de consultar y solicitar informes técnicos de comisiones especializadas, las que envían sus re-

sultados al órgano decisor. Estas comisiones se limitan por lo general a precisar los hechos, determinar su alcance y verificar su real existencia. En el Derecho el ente administrativo recurre a sus órganos asesores jurídicos, los que a partir de los informes técnicos que establecen los hechos, proceden a evaluarlos y a aplicar el derecho. En este trámite adquieren especial importancia los dictámenes que emiten los entes asesores, ya que ellos pueden ser vinculantes o no para el órgano decisor. Los vinculantes obligan al órgano decisor a resolver el asunto conforme al derecho que dicho dictamen ha establecido como el aplicable, por lo que aquel no podrá salirse del marco que se le ha fijado. En el caso que tal informe no fuera vinculante, el ente decisor puede a su arbitrio fallar o no el asunto conforme a él.

Alegatos y pruebas: Concluídos los estudios e informes, los particulares afectados tienen el derecho de presentar sus alegaciones y de rendir prueba de las mismas ante el instructor del procedimiento. Así las partes deben intervenir en la averiguación de los hechos, especialmente deben informar sobre los hechos y medios de prueba que les son conocidos.

Aquí las partes interesadas manifiestan sus planteamientos y peticiones y para tal efecto, deben hacerlo dentro de determinados plazos.

Audiencia a las Partes y vista del Expediente.

Este trámite debe ser considerado como obligatorio del procedimiento. En efecto, una vez terminadas la realización de las etapas precedentemente tratadas, se pone fin a la instrucción del expediente. Hecho esto, se procede a llamar a las partes afectadas para que ellas revisen el expediente y manifiesten su conformidad o disconformidad con la manera en que se tramitó. En este momento, además, las partes pueden efectuar sus últimas alegaciones y planteamientos acerca del problema que se resolverá.

Este trámite es una de las garantías fundamentales del procedimiento y una manifestación del principio del contradictorio y publicidad que lo orientan, debido a que es en este momento cuando las partes se informan en su integridad de la forma como se desarrolló la investigación y cuales son los fundamentos y postura que al

respecto tiene el órgano decisor.

Realizados todos los trámites antes señalados, queda el procedimiento en estado de ser resuelto, es decir, éste terminará con la dictación de un acto decisorio o final que pone fin a la cuestión planteada manifestando voluntad la Administración respecto de la materia en estudio. Sin embargo, existen otras modalidades, que tienen el mismo efecto producido por el acto de término, o sea, poner fin al procedimiento. Tales son el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la instancia y la declaración de caducidad.

Así pues, de lo dicho podemos distinguir dos formas de terminación: una normal, que es la resolución; y otra anormal, que la conforman la renuncia, el desistimiento y la caducidad.

La Resolución: Es aquel acto administrativo que decide o resuelve la cuestión planteada, poniendo término al procedimiento. El acto decisorio deberá contener los motivos y antecedentes que se tuvieron en cuenta para iniciar el procedimiento, los aspectos de hecho y de derecho que fundamentan el fallo y por último debe consignar la resolución misma del asunto.

La resolución dictada tiene que estar en estricta congruencia con las peticiones formuladas por los interesados, como así mismo, con los objetivos que el órgano se propuso en el caso de haber sido él quien lo inició.

El desistimiento y renuncia son modalidades anormales de terminación del proceso, su fuente de origen es la voluntad del interesado que se desiste de seguir adelante con las peticiones que inicialmente había solicitado, o que renuncia a sus derechos en que fundaba su petición dejando constancia expresa de ello.

Ante el desistimiento el ente administrativo podrá aceptarlo de plano y declarar concluído el procedimiento, salvo que

hubiere terceros interesados en seguirlo. En caso de renuncia, los derechos que el interesado tenía se extinguen definitivamente y por lo tanto respecto de aquella materia no podrá incoar una nueva solicitud que origine nuevos trámites procedimentales.

La Caducidad: Significa la paralización de un expediente por causa imputable al administrado. La administración le advertirá que transcurrido cierto tiempo, se producirá la caducidad del mismo.

Esta forma de término juega el importante rol de coaccionar al interesado a que realice todas las gestiones necesarias para resolver el problema y si éste no las hace, la ley presume que no tiene interés en seguirlo adelante, por lo que pasado un plazo lo da por caducado quedando terminado el procedimiento. Cabe señalar que en este caso los derechos del afectado quedan intactos, pudiendo éste iniciar un nuevo expediente.

Conclusión:

De todo lo expresado podemos extraer las siguientes conclusiones. El procedimiento administrativo es un cauce, que debe ser jurídicamente regulado para que los órganos administrativos emitan su voluntad. Es una forma o medio de encuadrar la acción de los entes administrativos y así restringir su campo de actuación evitando posibles ilegalidades o arbitrariedades. A través del procedimiento, se otrogan las debidas garantías a los particulares, en lo que respecta a la objetividad y justicia de la actuación administrativa. Y, por último, el procedimiento contribuye a formar una administración más ágil y eficiente, puesto que se delimitan a priori las etapas que deben cumplirse para concretizar una determinada actuación administrativa.

Osvaldo Oelckers C.
Profesor de Dº Administrativo

mce.

ANEXO 2.5

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

Informe sobre trabajo efectuado por el Consultor Sr. Francisco González Navarro.

PREPARADO POR :

UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE.

INFORME PRELIMINAR SOBRE ALGUNAS IDEAS DEL ASESORAMIENTO EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE DN.FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO A CONARA.

Jorge Precht Pizarro
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Católica de Chile.

Sin perjuicio de un informe completo sobre las materias comprendidas en el asesoramiento, y de una profundización en los recursos contra los actos administrativos, deseo hacer llegar -a título preliminar- las observaciones siguientes al Sr.Ministro Presidente de CONARA:

1.-El Dr.González Navarro señala su preferencia por el establecimiento de una jurisdicción contenciosa-administrativa distinta de la jurisdicción ordinaria. Se opone así al Proyecto de Nueva Constitución (art.79, párrafo primero, inciso primero). Se apoya en las conclusiones de las Jornadas de Derecho Público de 1975; en la existencia de organismos dentro de la Administración con facultades jurisdiccionales y en la necesaria especialidad de lo contencioso-administrativo lo que supondría necesidad de jueces especiales. Postula la composición de dichos tribunales por jueces con a lo menos 3 años de servicio que hayan aprobado un concurso-oposición en materias de derecho administrativo y una cláusula general de sujeción al ordenamiento jurídico de la actividad de la administración y sostiene que todos los actos de la misma, ya se produzcan conforme al derecho civil o conforme al derecho administrativo, deben ser controlados por la misma jurisdicción contencioso-administrativa.

2.-No estimo conveniente el establecimiento de una jurisdicción contencioso-administrativa especial, enteramente separada de la jurisdicción ordinaria. De allí que creo que el criterio básico de la jurisdicción ordinaria como competente en las causas contencioso-administrativas debe mantenerse, sin perjuicio de la constitución de una jurisdicción especial en aquellas áreas en que el principio de la especialidad adquiera una fuerza relevante.

3.-Tal criterio básico responde a nuestra tradición constitucional en los años 1822, 1823, 1828 y 1833. Tal es el criterio de los arts.80 y 81 de la Constitución de 1925 y el art.4°. No es óbice a esta recta interpretación, saber que los tribunales ordinarios de justicia en Chile tienen toda la jurisdicción posible, incluída la contenciosa-administrativa. Así, el proyecto de Reforma Constitucional en su art.79, párrafo primero, inciso primero repite una vez más esta recta doctrina y su insistencia en la jurisdicción contencioso-administrativa es debido a los errores de determinados tratadistas en las interpretaciones de los arts. 4° y 87 de la Constitución de 1925.

4.-En efecto -y sin perjuicio de un análisis detallado ulterior- algunos tratadistas chilenos interpretaron el artículo 4°.como si se estuviera inserto en el sistema jurídico y en la tradición jurídica francesa. Como es conocido, el establecimiento de una jurisdicción contencioso-administrativa responde en dicho país a una

experiencia negativa de los Parlamentos del Antiguo Régimen y a una concepción propia de la regla de la separación de poderes que supone que "juzgar a la administración es administrar". (Ley de 16-20 Agosto de 1790, titre II, art.13 y décret du 16 fructidor an III).
Tal interpretación es enteramente ajena a nuestra tradicional doctrina constitucional, puesto que en estas materias nuestro modelo fue y ha sido siempre la constitución de los Estados Unidos de América, como lo prueba no sólo este caso, sino muy especialmente el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, el juicio político, y la historia fidedigna de las constituciones.

5.-Esta jurisdicción y competencia básicas no son obstáculos a la creación de jurisdicciones especiales por la ley, ni al ejercicio de funciones cuasi-jurisdiccionales de la administración misma. De allí que la Ley de Procedimientos Administrativos -como norma marco- debería a mi juicio, definir claramente el ámbito y naturaleza de lo contencioso-jurisdiccional-administrativo y los procedimientos administrativos no contencioso.

6.-Como es sabido hoy en día no existen "sistemas puros" de control jurisdiccional. El sistema inglés ya constituyó un cuerpo normativo de derecho administrativo -a través especialmente de los Statute Laws- y numerosos "tribunales" y órganos jurisdiccionales. Por su parte más y más actividades de la Administración Francesa comienzan a ser regidas por el derecho común (gestión del dominio privado). A tal punto, que no es posible aceptar la tesis del Dr.González Navarro (pág. 113, letra a) sin numerosas correcciones, ya que varios autores franceses, vista la importancia del campo de la acción administrativa cubierto por el derecho privado, rehusan reservar el nombre "derecho administrativo" a las solas reglas derogatorias del derecho común y proponen extenderlas a todas aquellas a las cuales está sometida la acción administrativa, encuentren su fuente en el Código Civil o en la jurisprudencia del Consejo de Estado. Así, si existe el fenómeno de la publificación del Derecho privado, también existe el fenómeno de la privatización del Derecho Público, lo que me lleva a no aceptar, sin correcciones, lo que sostiene el asesor en la página 108 acerca de la no preparación de los jueces ordinarios en materias contencioso-administrativas.

7.-Sustentado el principio de la unidad de jurisdicción, como acorde a nuestro ordenamiento jurídico y conveniente, deseo en este informe preliminar tocar 2 aspectos:

7.1. Procedimiento Administrativo no Contencioso: Este ámbito debe ser precisado claramente por la Ley de procedimientos administrativos. Uno de los aspectos que deben, a mi juicio, ser extendidos es el procedimiento Contradictorio, no sólo en lo referente a la función pública, sino en otros casos (pérdida de la nacionalidad chilena, retiro del carnet de manejar o en el dominio contractual por ejemplo), a fin de garantizar los derechos de la defensa y permitir ulteriormente el control jurisdiccional. Vale lo mismo para el procedimiento Consultativo.
Tendré ocasión de profundizar este punto.
Básteme señalar aquí que una democratización auténtica de nuestra administración pasa, en parte, por estos canales. En nuestro sistema"la preparación de una decisión administrativa es, en principio, no contradictoria". Tal principio implícito debe cambiar.

La regionalización ha traído una débil acentuación del procedimiento consultativo.
Es muy importante lograr, previo a toda protección contenciosa, una colaboración entre la administración y los administrados y acentuar a nivel de todo el Estado lo que esboza el proceso de regionalización, ya que la garantía inicial y primaria del administrado no debe ser el juez, sino su propia participación -directa o indirecta- en la toma de decisiones que los afectan.
Un ejemplo de ello son el sistema inglés de "inquiries", el sistema norteamericano de la Administrative Procedure Act 1946, la ley húngara de 1958 y la ley yugoeslava sobre procedimiento administrativo general de 14 de Abril de 1965.

7.2. Procedimiento administrativo-contencioso: No es del caso exponer en este informe preliminar las objeciones que se han levantado al principio de unidad de jurisdicción que defiendo, en su forma mixta o atenuada, sino por el contrario levantar las objeciones que una jurisdicción contencioso-administrativa especial y separada conlleva y que el informe González Navarro no analiza, pero que postula (pág. 107) centrado en el derecho administrativo (pág.113).
El derecho administrativo, en numerosos países, se ha ido convirtiendo más en un instrumento de la Administración contra las libertades individuales que en una limitación en el quehacer del Estado y una garantía de su sometimiento al principio de legalidad. En el caso francés -y en el sistema propuesto por el Dr.González Navarro se acentuarán sus rasgos- la Administración a menudo encuentra en el juez administrativo un censor complaciente, o busca ganar tiempo, preservar privilegios o ejecutar maniobras de diversión.
Hoy en Francia, más y más voces se alzan para detener un sistema que en el propio país de origen aparece como obsoleto y anárquico.
La verdad es que no se puede deducir la falta de idoneidad de los jueces ordinarios para juzgar asuntos contencioso-administrativos, sino una vez estudiados los casos concretos en que ellos han intervenido. Está por hacerse un estudio en el caso chileno, pero el saldo es ampliamente favorable a los jueces ordinarios franceses en rapidez y eficacia protectiva de los derechos individuales, de su propiedad y libertad en especial. En todo caso, los tribunales ordinarios chilenos jugaron un rol crucial en dicha protección durante la quiebra del Estado de Derecho 1970-73 y muchos abusos hubiérense cortado si el Ejecutivo de la época hubiere ejecutado las sentencias de dichos tribunales ordinarios.
El Dr.González Navarro, siguiendo a los administrativistas franceses (G.VEDEL, M. WALINE y otros) se apoya en la necesaria especialización derivada de la complejidad del derecho administrativo para indicar la inconveniencia que los litigios contencioso-administrativos sean fallado por jueces ordinarios.
El juez ordinario debe manejar hoy numerosas normas jurídicas heterogéneas y especializadas por lo que no se ve por qué no puede manejar asimismo el derecho administrativo, cuando debe manejar aún el derecho extranjero.
Lo que necesita un buen juez es una adecuada capacidad jurídica y un criterio y experiencia amplia. Ello no está asegurado con tener expertos como jueces.
El viejo prejuicio francés cae por su propio peso: Si el juez ordinario al juzgar asuntos de comercio no hace acto de comercio; ¿por qué se puede sostener que al juzgar asuntos en que está involucrada la administración hace actos administrativos?
Incluso, en un punto particularmente sensible, como el de la responsabilidad del Estado las soluciones jurisprudenciales ordinaria y administrativa en Francia se han aproximado mucho.

EN CONCLUSION: Estimo inadecuada la creación de una jurisdicción administrativa especial como norma general.

El principio contenido en el Proyecto Constitucional (unidad de jurisdicción en los tribunales ordinarios) debe ser mantenido.

Ello, sin perjuicio, que la ley establezca tribunales administrativos especializados en casos muy calificados y que el procedimiento contencioso-administrativo en el tribunal ordinario revista las particularidades necesarias al ejercicio de la acción.

De esta manera pueden cumplirse las dos finalidades esenciales del Derecho Administrativo: REFRENAR LOS EXCESOS del PODER PUBLICO, SIN PARALIZAR SU ACCION.

---

7 de Abril de 1980.

ANEXO 2.6 /

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

Informe sobre trabajo efectuado por el Consultor Sr. Francisco González Navarro.

PREPARADO POR :

UNIVERSIDAD DE CHILE.

I

NECESIDAD Y OBJETIVOS DE UNA LEY DE PROCEDIMIENTOS O DE ACCION ADMINISTRATIVA

La concepción del Estado como la forma jurídica superior de agrupación de los seres humanos, cuyo fin es el bien común, (1) que ha orientado el trabajo de la Comisión de Reforma Constitucional , deja sentado el principio de que la función pública es esencialmente de servicio a la Comunidad y que se ejerce en su nombre.

Los poderes del Estado, el Legislativo,el Ejecutivo y el Judicial, incluso el Contralor, están organizados por la ley en diversas estructuras, cuyas interacciones internas y externas constituyen los procedimientos.

El ejemplo más claro lo proporciona el Poder Judicial, que sobre las necesarias bases constitucionales cuenta con un Código Orgánico de Tribunales que señala sus estructuras, y Códigos de Procedimiento Civil y Penal, que como sus nombres lo indican, reglan las interacciones entre los órganos de este poder, y las de éstos con los particulares. En este caso los procedimientos están reglados por una ley, lo que es garantía para los derechos de los ciudadanos, y presenta todas las ventajas funcionales de la normalización respecto de la administración de justicia.

(1) "Metas u objetivos fundamentales para la nueva Constitución Política de la República " , Comisión de Reforma Constitucional,Edit. Jurídica , 1977.

No ocurre así en el caso del Poder Ejecutivo, que contando con una estructura orgánica basada en la Constitución y reglada por la ley, carece de una norma general que haya formalizado los procedimientos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

La necesidad más imperiosa en algunas áreas de contar con estas normas, fueron dando origen a diversos procedimientos especiales, de mayor o menor perfección, pero sin una orientación común a todos ellos. La situación actual muestra un mosaico inorgánico de procedimientos con numerosos vacíos en distintas áreas, algunos reglados por ley, otros por decreto, o bien establecidos simplemente por la práctica, lo que se traduce en falta de garantías y servicio adecuado a los particulares, y paralelamente ineficacia e ineficiencia, con un mayor costo para la Administración.

Concebido en consecuencia el Poder Ejecutivo, la Administración del Estado, como un órgano complejo formalmente organizado, pero cuyas interacciones internas y externas están sólo parcialmente regladas, sin una coherencia en el conjunto del sistema, la necesidad y conveniencia de una ley de procedimientos que formalice tales interacciones aparece obvia.

El Oficio 19/80 de CONARA señala que la Ley de Procedimientos Administrativos tiene por objeto "uniformar y agilizar las actuaciones de la Administración Pública hacia los administrados y, al mismo tiempo, entregar a éstos los instrumentos necesarios para hacer valer sus derechos en caso de falta, retardo o injusta respuesta por parte de los órganos de la Administración".
Los destinatarios principales del cuerpo legal proyectado son entonces los órganos de la Administración, los funcionarios que los

integran, y los particulares que acuden a ellos en el ejercicio de sus derechos.

En este punto cabe hacer presente que el concepto de " Administración " tiene una acepción restringida a la Administración Centralizada , y otra amplia, que además incluye a las corporaciones funcionalmente descentralizadas o autónomas. Al hablarse simplemente de " Administración " cabría entender que la referencia se hace exclusivamente a la centralizada.

El primer Proyecto de Ley incluido en el apéndice del Informe González no aclara esta duda . El Proyecto Vergara hace aplicables sus normas a los organismos del " Sector Público", entendiendo por tales los señalados en el art. 3° del DL. 1263 sobre Administración Financiera del Estado. Por su parte el Proyecto Larrainzar entiende por Administración Pública solamente la centralizada , ya que en su artículo 2°señala que esta ley será " supletoria de las normas que regulen el procedimiento administrativo de las Municipalidades, y de los servicios descentralizados de conformidad con la ley que los crea ".

El Profesor González deja planteada la disyuntiva, cuya resolución remite a las autoridades.

La posición que sobre el particular se adopte tiene especial importancia para la Universidad de Chile, considerando que ella es un organismo del Estado funcionalmente descentralizado,y que por ende las disposiciones de la ley proyectada podrían serle aplicables.Con todo,la cuestión no es en realidad tan sencilla en este aspecto como podría aparecer a primera vista. La autonomía de que goza la Universidad de Chile es de rango constitucional y está entroncada, tanto en su tradición secular

como en solvencia académica y misión propia. Estos rasgos la diferencian de la autonomía simplemente legal de las demas Corporaciones funcionalmente descentralizadas que integran la Administración del Estado, considerada en su concepto amplio, y que se verían alcanzadas por los preceptos de esta ley.

Por otra parte el artículo 8° del DFL. 1 de 1971, Estatuto de la Universidad de Chile, señala que tanto sus disposiciones como los reglamentos universitarios se considerarán de carácter especial frente a toda ley que en cualquier forma o sentido sean con ellos incompatibles, prevaleciendo la normativa universitaria en todo caso, requiriéndose una derogación expresa para dejarla sin efecto.

De la definición de Administración Pública que se tenga en vista para elaborar el Proyecto depende, entonces, en primer lugar su ámbito de aplicación y la opinión que pueda darse desde el punto de vista de la Universidad de Chile como Corporación.
En efecto, si las disposiciones de la Ley de Procedimientos no la alcanzaran, su opinión sería un criterio meramente académico. En cambio si dichas materias se proyectan como supletorias u obligatorias para la Universidad, habría que considerar los trastornos que ello podría acarrear en la compleja legislación y reglamentación universitaria y en la forma de administrarse de la Corporación. Sobre este punto cabe hacer presente la existencia de numerosos procedimientos reglados dentro de la Universidad desde hace mucho tiempo, y el trabajo permanente de actualización que se desarrolla en torno a ellos. A pesar de que la disyuntiva antes señalada condiciona la naturaleza de la opinión que la Universidad pueda emitir, ello no excusa adelantar algunas opiniones generales sobre la materia consultada y antecedentes que se adjuntan.

II

ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE UNA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Todo procedimiento tiene necesariamente un carácter adjetivo, referido a una materia de fondo que se trata de resolver, en este caso el cumplimiento de la función pública . El país debe necesariamente ser administrado, lo que conlleva tomar decisiones y ejecutarlas.

Como queda dicho en la primera parte de este informe, en Chile no se han reglado de manera general y uniforme las fases que deben seguir los funcionarios de la Administración para lograr los objetivos de ésta , y los particulares para ejercer sus derechos. Todo acto administrativo debe tener una forma que exteriorice de algún modo el proceso de información , la decisión tomada por la Administración, y su ejecución. Este modo- la forma - es la realidad que se pretende normalizar. En efecto, el procedimiento es un concepto dinámico integrado por muchas formas, que delinean las etapas de información (audiencia de las partes y prueba), de decisión (resolución), de ejecución , y de control , ya sea éste administrativo o jurisdiccional.

1. NORMAS GENERALES

1.1. COMPETENCIA

Todo procedimiento debe iniciarse ante el órgano competente, ya sea mediante una presentación directa, por remisión de los antecedentes a través de otro órgano de la Administración , o de oficio. La competencia administrativa estará fijada previamente por la Ley Orgánica del Ministerio o Servicio de que se trate, debiendo el conjunto de estos cuerpos normativos orgánicos presentar una armonía y compatibilidad recíprocas que permitan su aplicación como un sistema total. Estas condiciones son necesarias especialmente para asegurar la celeridad del procedimiento, frente a demoras originadas en conflictos de competencia que puedan surgir entre dos o más órganos de la Administración , ya sea respecto de una materia determinada o de un caso en que deban resolverse materias diversas que involucren la competencia de varios órganos.
Para estos efectos será útil tener a la vista el estudio conjunto de funciones y competencia de los órganos de la Administración del Estado.

En lo que respecta a la competencia, la Ley de Procedimientos se remitirá a señalar la forma de resolver tales conflictos, como podría ser por ejemplo la solución propuesta por el Profesor González Navarro en su informe, para el caso de la pluralidad de licencias; el órgano que previene en el conocimiento del asunto será el competente , sin perjuicio de recabar de los demás los informes y autorizaciones que sean necesarias (acumulación de procedimientos).

Tanto el Proyecto Vergara como el Proyecto Larrainzar, entregan la resolución del conflicto de competencia entre dos órganos al superior común de los involucrados, o a

otras autoridades de Gobierno, según los casos que se presenten.

1.2. PARTES, REPRESENTACION , NOTIFICACIONES Y PLAZOS

Sobre estas materias deben existir normas que sean comunes a todos los procedimientos administrativos.
Partes pueden ser todos los titulares de derechos, ya sea que actuén para obtener el reconocimiento formal con miras a su ejercicio real y efectivo, o bien que intervengan para cautelarlos , ante la posibilidad que se vean afectados por alguna decisión de la autoridad. La Administración pasará a ser parte en los recursos contencioso-administrativos que se interpongan ante los Tribunales respectivos.

Las reglas de la representación aplicables en la legislación común lo serán también en los procedimientos administrativos.

Respecto de las notificaciones es conveniente contemplar solo las especies que sean indispensables. Estas podrían ser, por ejemplo.

a) Personales : efectuadas por el Ministro de Fe o el Jefe de la Oficina de Partes del órgano que instruya el procedimiento, dejándose la constancia correspondiente en el expediente. Dentro de esta especie se consideraría la notificación tácita que operaría por el solo hecho de realizar el interesado cualquiera actuación en el expediente posterior a la resolución que se deba notificar.

b) Por carta certificada : dirigida al domicilio que el interesado ha debido señalar en su primera presentación.

c) Por avisos : en el caso de resoluciones que puedan afectar a muchas personas.

Los plazos serán de días hábiles, contemplándose su reducción en caso de asuntos calificados de urgentes, y su prórroga por circunstancias excepcionales, todo dentro de límites máximos. Se sostiene que para la Administración no hay plazos fatales; pero que en cambio sí existen para los particulares. Si bien es cierto que las autoridades no se pueden ver impedidas de tomar resoluciones que sean indispensables para el cumplimiento de sus funciones debido a la expiración de un plazo, es necesario contemplar normas que otorguen cierta garantía de estabilidad a los derechos de los particulares, y algún equilibrio respecto de los amplios poderes de la Administración.

1.3. IMPARCIALIDAD DEL FUNCIONARIO

Al igual que en los procedimientos judiciales,las partes podrán recusar por causas que determine la ley al o los funcionarios que deban intervenir , y los propios funcionarios podrán también declararse implicados en virtud de aquellas, quedando excluídos en ambos casos del conocimiento y resolución del asunto.

1.4. PUBLICIDAD

Los procedimientos administrativos y los expedientes en que consten deberán ser públicos, pudiendo cualquier persona tomar conocimiento de ellos, salvo que respecto a ciertas materias la ley les de otro carácter. Esta publicidad es garantía tanto de probidad de la administración como de los derechos de los particulares.

1.5. RENUNCIA, DESISTIMIENTO Y ABANDONO DEL PROCEDIMIENTO.

El particular interesado podrá renunciar en cualquier tiempo al derecho que invoca ante la Administración, o bien desistir de su ejercicio en el procedimiento en curso. En el primer caso no podrá invocarlo en nuevos procedimientos administrativos, y en ambos perderá su condición de parte, quedando excluído. Ello no impedirá que el procedimiento continúe si hay otros interesados o si existe interés público en el asunto que debe resolverse, debiendo aceptarse la renuncia o el desistimiento, ordenándose la continuación, por resolución fundada. En esta misma forma se procederá en el caso de abandono del procedimiento por parte de el o los interesados que sean parte en aquél, durante un lapso de tiempo no inferior a 3 meses. En este último caso se deberá tener por renunciado de su derecho y desistido del procedimiento a quien lo haya abandonado.

2. ETAPA DE INFORMACION.

El procedimiento administrativo se inicia de oficio o a petición de parte. En ambos casos la Administración deberá reunir antecedentes y escuchar a los afectados. Es indiferente el orden en que estos dos elementos de la Etapa de Información se den en la práctica, e incluso pueden producirse paralelamente. Tanto el interesado como la Administración podrán allegar todos los antecedentes que estimen pertinentes.

En caso de iniciarse el procedimiento por una solicitud del particular, esta solicitud podrá considerarse suficiente audiencia del interesado, sin perjuicio de las pruebas que posteriormente éste desee allegar, o de las observaciones que formule a los antecedentes reunidos.

No parece propio del informalismo de un procedimiento administrativo reglamentar detalladamente los medios de prueba. La Administración deberá aceptar cualquier testimonio fehaciente y responsable de los hechos alegados, sin perjuicio de darle en definitiva el valor que en justicia y equidad le corresponda. De otra manera se entraría en un terreno más propio de lo contencioso, complicándose el procedimiento con una excesiva sofisticación. "El procedimiento administrativo no somete a un formalismo rígido la participación del administrado, sino que sus presentaciones, reclamaciones y formulaciones han de ser interpretadas en beneficio de esa participación a fin que éste se integre al actuar de la Administración como interesado que es en una determinada decisión de la autoridad". (2).

3. ETAPA DE DECISION.

La adopción de resoluciones es uno de los pilares de la administración eficaz. Es la antítesis de la tramitación Kafquiana, que ha hecho muchas veces a esta palabra sinónimo de lentitud, demora, en otras palabras, de falta de resolución. La Administración, y específicamente sus autoridades, no pueden ser en manera alguna irresolutos. En este aspecto el Profesor González Navarro hace un gran aporte al insistir en la necesidad de reglamentar los efectos del silencio, dándole el valor de una resolución afirmativa o negativa, según sea más adecuado al caso.

---

(2) "Procedimiento Administrativo", Eduardo Soto Kloss, mimeógrafo, Facultad Cs. Jurídicas y Sociales, U. de Chile, 1972.

La adopción de decisiones es la esencia misma de la administración, y constituye por ello una técnica que el funcionario o los funcionarios llamados a resolver deben dominar. En este sentido una adecuada formación profesional sería de indudables beneficios.

El Informe González destaca la necesidad "de prestar atención también a todas las modernas técnicas de racionalización del trabajo administrativo para lograr que su quehacer se desenvuelva con rapidez y eficiencia". Estas tareas "exigen contar al frente de los respectivos Servicios con hombres dotados de un verdadero espíritu gerencial". Todo ello porque la ley no es un "bálsamo de Fierabrás que todo lo cura". (3). La administración debe imbuirse entonces en una concepción de sí misma como una empresa de servicios pagada por sus usuarios, los contribuyentes. Sin embargo es igualmente importante y necesaria la existencia de mecanismos que obliguen a la Administración a adoptar resoluciones en plazos razonables, y a dar una respuesta oportuna al particular. Existen casos en que las resoluciones se dilatan con nuevos trámites hasta que se producen hechos consumados o el interesado abandona el procedimiento.

Otro aspecto de la toma de decisiones es su correcta formalización escrita. Para ello existen diferentes especies de normas legales según la naturaleza de la decisión adoptada. (Decretos, Reglamentos, resoluciones, instrucciones, oficios, etc.), cada uno con su grado de particularización propio, debiendo por ello escogerse dentro de la pirámide normativa el que corresponda a la naturaleza de la decisión adoptada. Además la elaboración misma requiere también una técnica legal precisa (considerandos, vistos, resuelvos). La elección de

---

(3) Informe Francisco González N., págs. 26 y 89.

medios inadecuados a la materia que se desea resolver, ya sea para una nueva norma o para modificar otra anterior, dan origen a una normativa informal, de difícil interpretación y concordancia con el resto del ordenamiento jurídico.

En lo que hace a los asuntos de fondo materia de la decisión, el procedimiento debe señalar reglas que obliguen a la Administración a considerar y pronunciarse sobre las alegaciones y probanzas presentadas por el particular. Los actos administrativos se fundarán tanto en dichas alegaciones y probanzas como en los antecedentes que la propia Administración haya reunido. La ley señalará cuando la resolución formal deberá consignar expresamente sus fundamentos.

4. ETAPA DE EJECUCION.

La ejecución de las decisiones tomadas se fundan en las normas que reglan el ejercicio de las potestades de la Administración, y en las resoluciones formalmente dictadas conforme a ellas. Debe existir una correspondencia y armonía entre unas y otras de manera que en la materialización de lo resuelto quede cumplida fielmente la norma. Ello significa tener en vista los objetivos que se persiguen y el modo como el ordenamiento jurídico desea que se logren.

La ejecución merece una reglamentación general orientadora que dé efectiva vigencia a las normas, impidiendo alteraciones de facto como consecuencia de su aplicación.

La ejecución de las resoluciones administrativas procederá desde que se encuentren legalmente dictadas y notificadas a los afectados, sin perjuicio de los recursos

que ellos puedan hacer valer, o a la revocación o modificación que la Administración estime procedentes de acuerdo a sus atribuciones.

5. ETAPA DE CONTROL

El control del procedimiento administrativo es una etapa de evaluación de cada una de las anteriores, y del conjunto del sistema. Su adecuada aplicación proporciona información sobre las experiencias logradas, tiende a obtener la concordancia entre lo resuelto y lo ejecutado, a corregir los errores, a mejorar la normativa.

El control administrativo significa una tarea permanente de la autoridad en cada una de las etapas del procedimiento, ya que su naturaleza debe ser de preferencia preventiva y pedagógica. El control a posteriori nunca logra una reparación integral de los errores y tiene un marcado carácter represivo. La finalidad última de lograr el pleno cumplimiento de las normas legales siempre queda mejor servida si evita la infracción que si se la sanciona, aún en los casos en que sea posible retrotraer la situación a su estado anterior.

Esto requiere interés, aptitud y profesionalismo en las jefaturas.

De acuerdo a lo anterior, los recursos administrativos son sólo una segunda forma del control administrativo, cuya posibilidad se abre en forma subsidiaria de la prevención.

De entre los recursos posibles bastaría con contemplar los de reposición, a fin de dar una segunda oportunidad.

al órgano que dictó la resolución para revisar sus fundamentos desde una perspectiva distinta y corregir posibles errores, y el de apelación o jerárquico, que permite al superior conocer en detalle el desempeño de los órganos a su cargo, confirmar sus resoluciones o bien subsanar los errores específicos de un caso particular y adoptar las medidas para evitar su repetición en otros.

Abundar en otras posibilidades significa convertir a la Administración en un tribunal, para lo cual no está concebida, organizada ni preparada, por no ser ésa su función.

En cuanto al control judicial de los actos de la administración, es materia diferente del procedimiento administrativo de que hemos venido tratando. Su establecimiento correspondería a otra ley o a una segunda parte de un Código Administrativo, si se quisiera reunir ambas materias en un solo cuerpo legal. Se requiere, antes que nada, la organización de Tribunales Administrativos y sus procedimientos. No se trata ya de la actividad administrativa del Estado, sino de la jurisdiccional que le corresponde al Poder Judicial, aunque se ejerciera a través de tribunales especializados.

Los objetivos de la Ley de procedimientos administrativos no se verán cumplidos sin la existencia del control judicial de los actos de la Administración, única herramienta capaz de producir y mantener una mejoría constante y cautelar debidamente los intereses de los particulares. La jurisprudencia que emane de estos Tribunales retroalimentará el procedimiento administrativo, permitiendo efectuar los necesarios ajustes que señale la práctica, hacia una mayor perfección de aquél.

III

EL INFORME GONZALEZ

El Profesor Francisco González Navarro, de la Universidad de Madrid, fue contratado por las Naciones Unidas en su carácter de consultor en Procedimientos Administrativos del Proyecto "Reforma Administrativa y Desarrollo Regional", a fin de elaborar un estudio sobre la dictación de una Ley General de Procedimientos Administrativos en Chile, materia que había venido considerando CONARA desde 1974. El Profesor González trabajó en nuestro país asistido por CONARA, durante el mes de Octubre de 1979, y como producto de este trabajo presentó un Informe cuya finalidad fue "aportar una información y una metodología de trabajo, es decir qué se puede hacer y cómo se puede hacer". Agrega el Profesor González:. ....."no me corresponde hacer un proyecto de texto legal sino realizar un diagnóstico y llamar la atención sobre determinadas cuestiones que considere más llamativas o de más interés". (4).

El Informe cumple con sus objetivos ya que en 121 páginas, más anexos, considera lo que se ha avanzado en la materia hasta ahora, aporta ideas, plantea interrogantes y traza un camino a seguir. Sus ideas centrales son las siguientes:

1. Sobre la idea de legislar.

Valora positivamente esta iniciativa porque considera "un paso muy importante hacia esa meta siempre difícil del Estado de Derecho", "si, como es de esperar, se presta la debida atención al tema de las garantías del ciudadano, procurando hallar el

---

(4) Informe cit., pág. 60

justo medio entre esta idea y la de mejoramiento de la eficacia administrativa", porque Chile tomaría el camino de las "legislaciones que ofrecen un Derecho Administrativo más evolucionado" y finalmente porque se verían plenamente cumplidas las promesas gubernamentales respecto a la reforma integral de la Administración chilena.

2. Sobre la jerarquía normativa del Proyecto.

Recomienda conferirle el carácter de Ley cabeza de grupo normativo, entendiendo por tal "una Ley que, sin ser constitucional, es suprema en su ámbito respectivo", "que da coherencia al mismo, la que lo inspira e informa, de manera que es en ella donde podrán buscarse los principios generales que dan unidad al grupo normativo con el que se opera". (5).

Hace algún tiempo se hablaba en nuestro país que dentro de la nueva institucionalidad proyectada existiría en primer lugar la constitución, luego los estatutos y las leyes. Estos "estatutos" serían normas de jerarquía superior a las leyes, tanto porque presentarían una mayor resistencia a la derogación, como por ser inspiradores generales de leyes sobre materias específicas. Fue el caso, por ejemplo, de la proyectada Ley General de Colegios Profesionales, que en un principio se pensó como un estatuto para las leyes orgánicas de cada Colegio, idea que posteriormente no prosperó. También se habló durante un tiempo de un Estatuto Básico para las Universidades, sobre el cual hubieron varios proyectos concretos, que junto con sus antecedentes fueran usados en definitiva por la Comisión que preparó el Proyecto de la Ley General de Universidades.

---

(5) Informe cit. págs. 44-49.

El Profesor González señala las ventajas de darle a la Ley de Procedimiento Administrativo la jerarquía de Ley cabeza de grupo normativo: "lo orienta, porque contiene los criterios conforme a los cuales debe ser desarrollado e interpretado. Lo preserva frente a modificaciones fortuitas, por la mayor resistencia a la derogación que dicha Ley ofrece cuando entre en colisión frente a otras normas, incluso si éstas tienen rango de ley. Introduce, por último, un factor de economía en el conjunto porque, mediante simples referencias a esa ley suprema se pueden evitar reiteraciones normativas". (6)

La recomendación del Profesor González a que nos hemos referido, siendo de gran valor por las ventajas antes indicadas, no es compatible con nuestro actual esquema jurídico, que contempla la norma constitucional, las leyes (incluyendo en este concepto a los DFL y DL.), los Reglamentos y decretos, las resoluciones, etc. En consecuencia no se incluyen los llamados "estatutos","leyes cabeza de grupo normativo" u "orgánicas". Para seguir esta recomendación del Profesor González sería previa, entonces, la promulgación de una nueva Constitución Política que incluyera esta especie de normas.

En cualquier caso es una idea que habría que tener presente para la futura organización de nuestra institucionalidad jurídica.

---

(6) Informe cit. pág. 117.

3. Aspectos puntuales.

3.1. Incorporar en el Proyecto "sólo aquellas cuestiones y soluciones que tengan carácter permanente, evitando deternerse en lo fugaz y anecdótico". (7).

3.2. "La ley proyectada debe limitar su contenido al procedimiento formal, esto es, debe incluir únicamente, pero ésto con carácter exhaustivo, los modelos o tipos de actuaciones que pueden tener lugar en un procedimiento administrativo cualquiera". (8).

3.3. Reconocer a la "presentación indirecta, esto es a la realizada a través de órganos intermedios, los mismos efectos jurídicos que a la realizada directamente ante el órgano destinatario". (9).

3.4. Incorporar como norma la "acumulación obligatoria de procedimientos", para el caso de materias que presentan una unidad pero competen a varios organismos a la vez.

3.5. "La consagración expresa de la obligación de resolver y la introducción, como elemento corrector de las consecuencias perjudiciales que pueden seguirse al particular, del principio del silencio", (10) conforme al cual se da un significado legal a la falta de pronunciamiento de la Administración, ya sea en sentido positivo o negativo, según sea el caso.

---

(7) Informe cit. pág. 117.
(8) (9) Informe cit. pág. 118.
(10) Informe cit. pág. 119.

3.6. Respecto de la revisión de los actos administrativos, se recomienda dejar entregada esta materia por completo a un procedimiento judicial, negándole a la Administración la facultad de efectuar una revisión de oficio.

3.7. La ejecución material del acto administrativo debe estar legitimada previamente por una resolución que le sirva de fundamento jurídico.

3.8. Deben contemplarse las figuras de la delegación, avocación y sustitución interorgánicas.

3.9. "Atribución de funciones inspectoras a órganos próximos al vértice de la organización, y dotados de jerarquía funcional o especializada sobre los restantes órganos que componen aquella". (11).

4. Sobre el establecimiento de una jurisdicción contencioso-administrativa.

"Vendría a coronar todo el edificio que supone la Ley general sobre acción administrativa, constituyendo un importante paso en la instauración del nuevo sistema democrático". (12).

De la competencia de estos Tribunales solo podrían quedar excluídos los actos genuinamente políticos, ya que a juicio del Profesor González tanto los actos discrecionales como la actividad normativa, que también se han considerado como tradicionalmente amparados por la inmunidad judicial, deben quedar sometidos a dicho control.

---

(11) Informe cit. pág. 119.
(12) Informe cit. pág. 120.

5. Sobre la responsabilidad patrimonial del Estado.

Considera el informe González que también debe legislarse tanto respecto de la originada en daños causados por la actividad normal (lícita) como anormal (ilícita) de sus órganos, y de la eventual responsabilidad de los funcionarios públicos.

Las materias signadas 3.4. y 3.5. que el Profesor González incluye en las conclusiones de su informe son, como se señalara anteriormente respecto de la primera de ellas, materia de leyes distintas de la Ley de Procedimiento Administrativo que preocupa actualmente a CONARA, a pesar de que podrían incluirse como Libros integrantes de un Código Administrativo.

Ambas materias se incluyeron en sendas disposiciones de la Constitución Política de 1925 (artículos 20 y 87) y aún esperan la ley que las haga efectivas. Huelgan entonces mayores comentarios sobre la conveniencia de su reglamentación legal.

IV

LOS PROYECTOS DE LEY ELABORADOS

Dice el Oficio 019 de CONARA que los estudios tendientes a la formulación de una Ley General de Procedimientos Administrativos fueron iniciados en 1974. Como anexo del informe del Profesor González Navarro se incluyen los textos de los proyectos elaborados durante este tiempo, que son 3, y se distinguen por los apellidos de las personas que más directamente intervinieron en su elaboración o redacción final: el Proyecto Alvarez, el Proyecto Vergara y el Proyecto Larrainzar.

El Profesor González sólo hace "un ligero comentario de cada uno de ellos", sin entrar al detalle de su articulado. A los dos primeros les hace alcances más bien de técnica legislativa. Respecto del Proyecto Larrainzar señala: "Así pues, con ligeros retoques, el Proyecto de que hablo podría servir de excelente punto de partida para una definitiva ley chilena sobre la acción administrativa". Al respecto sugiere mejoras en cuanto a delegación, sustitución, avocación, acumulación obligatoria de procedimientos, responsabilidad patrimonial del Estado y control judicial de la actividad administrativa.

La existencia de 3 Proyectos diferentes, elaborados por distintas personas por o para un solo organismo, llama la atención. Es de general ocurrencia que al preparar una ley hayan varios borradores de un mismo texto, que se ha ido perfeccionando a través del estudio y el debate, o bien un texto con dos o más disposiciones alternativas para cada norma. Desconozco las causas de esta situación, y si existe un estudio comparativo de estos tres proyectos que otorgue unidad e informe los estudios que se han llevado a cabo. Parece evidente que es previo contar con dichos antecedentes y estudio comparativo para emitir una opinión sobre estos trabajos, ya que de otra manera habría que analizarlos separadamente sólo por su formalidad externa, sin conocer las motivaciones de fondo, su proceso de desarrollo y la política legislativa que los inspiró.

En cualquier caso los tres Proyectos constituyen parte importante de los antecedentes a considerar para el cuerpo legal definitivo.

V

CONCLUSIONES

La Ley General de Procedimientos Administrativos a que se refiere el Oficio N°19/80 de CONARA tiene como objetivo fundamental uniformar y agilizar las actuaciones de la Administración Pública hacia los administrados, vale decir todos los habitantes del país, y entregarles instrumentos para hacer valer sus derechos. Se trata entonces de un cuerpo legal de carácter muy general, tanto en su concepción como en sus finalidades. Su orientación está claramente dirigida al medio externo del sistema de gobierno, ya que regulará las interacciones entre los organismos de este último y los particulares que deban acudir a ellos.

Las características anteriormente indicadas diferencian el Proyecto de los llamados "Manuales de Procedimiento Administrativo", que están preferentemente dirigidos a regular las interacciones entre los organismos que componen un sistema, lo que podríamos llamar procedimientos internos. Si bien es cierto que en la práctica no existen en las organizaciones procedimientos puramente internos o puramente externos, si se considera que ambos integran en definitiva un todo que es el ciclo completo de actividad del sistema, ambas categorías deben necesariamente diferenciarse desde un punto de vista analítico para construir la normativa destinada a regirlos. Esta diferenciación está en el énfasis que tengan hacia lo interno, o bien hacia lo externo, como es el caso de la Ley General de Procedimientos Administrativos.

La generalidad del cuerpo legal proyectado supone la existencia de procedimientos especiales para las diferentes áreas de actividad de la Administración, agrupadas en la competencia de los distintos Ministerios. La Ley General persigue precisamente lograr

el máximo grado de normalización posible de los procedimientos especiales, de manera que se diferencien solo en la materia que deba resolverse, conservando todos la misma forma para lograr este propósito.

Esta función normalizadora de la ley proyectada lleva al Profesor González Navarro a insistir en el carácter de ley cabeza de grupo normativo que estima debe otorgársele necesariamente, de manera que los procedimientos especiales se funden en ella y sólo regulen en sus disposiciones los aspectos distintivos de la materia a que se refieran, remitiéndose en lo demás a la Ley General de Procedimientos. Se evitarían de esta forma, además, las reiteraciones. En las palabras del Profesor González, la ley cabeza "orienta y economiza" al grupo normativo.

Respecto de la función de preservación que desempeñaría la ley cabeza de grupo, señalé anteriormente la imposibilidad de aplicarla dentro de nuestro actual esquema jurídico en la forma que la concibe el Profesor González Navarro, considerando la inexistencia de esta jerarquía normativa. Sin embargo, se puede convenir en una adaptación de la idea a nuestra realidad actual, si se dispone en la Ley General que los procedimientos especiales sean materia de reglamentos fundados en aquella. Cabe hacer presente que este esquema de relaciones "procedimiento general (ordinario o común) - procedimientos especiales" está en aplicación en nuestro país en materia judicial por lo menos desde la vigencia del Código de Procedimiento Civil, por lo que no se trata de una idea ajena a nuestro ordenamiento jurídico, estando además con ello suficientemente probada.

No sería posible en este punto pasar por alto algunos aspectos prácticos de la implementación de una reforma como la proyectada. En efecto, es natural la generación de cierto grado de dificultad y resistencia al cambio en sectores altamente especializados cuyos procedimientos están basados o reglados directamente en leyes orgánicas propias del áreas y en una experiencia práctica prolongada. Una aproximación simplemente teórica o conceptual puede arriesgar el logro de los objetivos perseguidos, lo que hace menester un avance basado en la convicción de la necesidad de la reforma para el interés general del país, pero considerando prudencialmente estos casos especiales.

Baste considerar por ejemplo sectores de la Administración como Aduanas, Impuestos Internos y Comercio Exterior, en que la inercia de la actividad desarrollada y perfeccionada por décadas es difícil de medir. Incorporar estos sectores a un esquema distinto sin perjudicar seriamente la labor conjunta que en ellos desarrollan tanto los particulares como la Administración, habituados por años a ciertos "modus operandi", es algo que requiere alguna experiencia práctica en esos sectores para poder ser apreciado. Aunque parezca una redundancia, el procedimiento que se aplique para asimilar dichos sectores u otros similares a la Ley General de Procedimientos, y las personas físicas que tengan a su cargo esta misión, serán determinantes del grado de dificultad que se produzca, que si es alto desembocará inevitablemente en el establecimiento de regímenes de excepción. Si estos últimos a su vez se refieren a sectores muy importantes por su naturaleza y envergadura, la Ley General de Procedimientos corre el peligro de ver reducido su campo de aplicación en términos de desvirtuar sus objetivos.

Señalar estas dificultades no dignifica en modo alguno dejar de apoyar firmemente la reforma que se quiere implementar, sino el deseo y la necesidad de hacer presente aspectos de la realidad del medio amplísimo que la ley va a reglar. Es por ello que en este debate previo deben surgir orientaciones que aseguren el éxito del proyecto no solo en su concepción teórica sino en su aplicación práctica.

Los sectores de alta especialización existentes dentro de la Administración dejan con frecuencia exclusivamente en manos de los iniciados su aplicación práctica, haciendo muy difícil el acceso de cualquier ciudadano, debido a que resultan incomprensibles y disímiles a quien se aventura por primera vez en ellos. La normalización que traerá una Ley General permitirá tener al menos una idea básica de todos los procedimientos, haciéndolos más accesibles y abriendo con ello mayores y más efectivas posibilidades de hacer valer los derechos de los particulares.

Los ejemplos citados anteriormente no son, por cierto, el caso de la Universidad de Chile, cuyos procedimientos hacia el medio externo son sencillos y conocidos por su amplia difusión, y afectan a un porcentaje muy reducido de la población del país. Además, las personas que acuden a ella lo hacen voluntariamente, ya que el servicio que presta también lo otorgan otras Corporaciones, lo que la deja exenta del carácter monopolista que tienen casi todos los organismos del Estado en su actividad. El particular tiene así muchas opciones y vías alternativas para aprovechar los beneficios de la cultura, e incluso puede no solicitarlos nunca a la Universidad, sin ver por ello afectado en manera alguna su desarrollo como ciudadano.

Es difícil entonces, para estos efectos, o más bien inadecuado, enmarcar a la Universidad entre los organismos de la Administración del Estado. La naturaleza esencialmente intelectual de su actividad trasciende con mucho una solicitud, una concesión, un registro o una certificación. Si bien es cierto que dicha actividad puede significar la realización de actos de administración hacia el medio externo, no lo es menos que esos actos tienen un carácter diferente al ejercicio del poder y función de administrar el país, ya que constituyen un apoyo al quehacer intelectual de esta Corporación, actividad que a su vez carece de la imperatividad y exclusividad de oferta propias de la Administración del Estado.

Lo anterior, unido a las normas constitucionales y legales que han definido el status jurídico de la Universidad de Chile, la sitúan en una perspectiva muy particular frente a la dictación de la Ley General de Procedimientos Administrativos, cuyas disposiciones podrían informar la reglamentación universitaria en su proyección hacia la Comunidad, en la medida que no fueran incompatibles con dichas normas fundamentales ni con sus funciones esenciales de desarrollo de las formas superiores de actividad intelectual.

JSG/vgp.
27/3/80.

REFERENCIAS Y OBRAS CONSULTADAS

1. Actas Constitucionales, Antecedentes y Textos.

2. Caldera Delgado, Hugo. "Los plazos en el Derecho Administrativo".

   "La Contraloría General de la República" 50 años de vida institucional. Depto. Derecho Público, Facultad de Derecho, UCH,1977.

3. Código Orgánico de Tribunales.

4. Código de Procedimiento Civil.

5. Código Tributario.

6. Compendio de Normas sobre Cambios Internacionales. Banco Central de Chile. Mimeógrafo (hojas intercambiables).

7. Compendio de Normas de Importación Banco Central de Chile. Mimeógrafo (hojas intercambiables).

8. Compendio de Normas de Exportación Banco Central de Chile. Mimeógrafo (hojas intercambiables).

9. Estatuto Orgánico de la Universidad de Chile, DFL. 1 de 1971 del Ministerio de Educación.

10. Flisfisch Elberg, Mauricio. Apuntes de Derecho Administrativo, Mimeógrafo. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1967.

11. Ley de Cambios Internacionales DFL. N°1272 de 1961, del Ministerio de Economía.

12. Ordenanza General de Aduanas. DFL. 213 de 1960.

13. Soto Kloss, Eduardo. "Procedimiento Administrativo". Mimeógrafo, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1972.

14. Soto Kloss, Eduardo. "La toma de razón y el poder normativo de la Contraloría General de la República".

    "La Contraloría General de la República". Depto. Derecho Público, Facultad de Derecho, UCH., 1977. 50 años de vida institucional.

ANEXO 2.7 /

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

Informe sobre el trabajo efectuado por el Consultor Sr. Francisco González Navarro.

PREPARADO POR :

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CONTESTA OFICIO ORD. N° 0023, DE 1980, DE LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.-

SANTIAGO, 01 ABR 80 * 013192

Por el oficio del rubro se solicita a este Organismo una opinión sobre el estudio hecho para CONARA por el consultor de Naciones Unidas, profesor de Derecho Administrativo don Francisco González Navarro relativo al tema Procedimientos Administrativos, el que contiene bases para la redacción de una ley general sobre la materia.

En respuesta a su oficio, cumple el Contralor General infrascrito con manifestar lo siguiente:

1°.- Los criterios fundamentales de la Contraloría General de la República en relación con la materia en análisis fueron expuestos en el oficio N° 86229, de 26 de noviembre de 1974, que se remitió a la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa al solicitársele un informe sobre un anteproyecto de Decreto - Ley sobre Procedimiento Administrativo.

En dicho oficio se manifestó textualmente lo siguiente:

" Sobre el particular, este Organismo estima oportuno destacar, en primer término, que la idea de legislar en la materia aparece no sólo adecuada y conveniente, sino que es desde todo punto de vista necesaria, en atención a que un proyecto de esa naturaleza tiene por objeto esencial agilizar la gestión administrativa del Estado y, al mismo tiempo, garantizar el derecho de los particulares y administrados frente a los servicios públicos.

//..

//..

Tales son las ideas que, en opinión de esta Contraloría General, otorgan fundamento y validez a un proyecto como el que se analiza en la especie.

En este sentido, se ha podido observar que la ausencia de normas de este carácter provoca, por una parte, la -- falta de expedición en las actuaciones de las autoridades y funcionarios y por otra, impide al administrado reclamar en forma eficaz de las demoras, falta de pronunciamiento o decisiones erronéas de los agentes públicos.

De lo anterior, se desprende que un -- proyecto de esta índole debe tender fundamentalmente a conciliar dos valores legítimos, pero en alguna medida contrapuestos, cuales son, la conveniencia de alcanzar la máxima eficacia en el cumplimiento de la función administrativa y, la necesidad de garantizar la protección de los intereses de los administrados que eventualmente pueden verse amagados por las actuaciones de la autoridad pública, a través del establecimiento de procedimientos formales que les permitan reclamar oportunamente de esas decisiones.

Lo expresado, es sin perjuicio de que, conforme con la política general del Gobierno, el cumplimiento de los -- objetivos enunciados debe lograrse a través de mecanismos que no ocasionen sino el gasto que sea estrictamente indispensable".

De acuerdo con la doctrina antes expuesta, que en esta oportunidad se reitera, es necesario conciliar la existencia de un ordenamiento jurídico claro con la eficiencia que se pretende - para la administración del Estado.

Por eso es que este Organismo comparte- plenamente la idea expuesta por el profesor González en el sentido de que- el procedimiento administrativo debe ser lo más aformal posible. Por lo - mismo, las normas generales que existan al respecto habrán de ser bastante flexibles y en ciertos casos sólo servirán para ilustrar u orientar sobre los criterios básicos de la conducta del administrador o como marco - de referencia a las regulaciones de procedimientos que por su naturaleza, exijan una mayor formalidad.

///...

///...

2°.- El tema debe ser abordado con una fuerte dosis de pragmatismo.

En consecuencia, y sin olvidar algunos principios o bases esenciales, no cabe replantear en este momento grandes interrogantes sobre aspectos excesivamente doctrinarios o que no se compadecen con la realidad chilena.

Por otra parte, y tal como lo insinúa el profesor González en su trabajo, resulta prácticamente imposible que una Ley General de Procedimiento Administrativo cubra todas las situaciones y problemas que puedan suscitarse con motivo de la gestión administrativa del Estado. Es necesario, pues, precisar su ámbito de aplicación y los grandes temas que deben encararse en una normativa de esta especie. Al respecto pareciera existir coincidencia en cuanto a las materias que requieren especial atención: proceso de generación de los actos administrativos, acumulación de expedientes, valor del silencio, recursos de los administrados, invalidación, formas de notificación, cumplimiento de las decisiones, prescripción, caducidad del procedimiento y medidas de desconcentración y de agilización administrativas.

3°.- El problema de lo contencioso-administrativo, tanto por su naturaleza como por el momento en que tiene vigencia, excede el ámbito de la Ley General de Procedimiento Administrativo. Por lo mismo, el Contralor General infrascrito estima inoficioso que se analice dicho tema en esta oportunidad, máximo cuando incide en una materia cuyo conocimiento está entregado a comisiones y organismos que estudian la reforma del sistema judicial chileno.

Tampoco es pertinente formular observaciones sobre el régimen de los funcionarios públicos, ni sobre la responsabilidad civil extracontractual del Estado, ya que son objeto de otros estudios especializados.

4°.- Los principios generales inherentes al ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho y los principios generales que son propios de una eficiente administración, algunos de los cuales analiza el profesor González, deben constituir elementos básicos de toda

////....

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

////....

la legislación administrativa. Dentro de ese contexto hay que entender el papel que corresponde a este Organismo de Control como un garante de ese Estado de Derecho. Y precisamente dentro de ese mismo contexto habrá que consignar las funciones que competerán a la Contraloría General y a otros órganos de fiscalización para velar por el cumplimiento de las normas --- de procedimiento que se propugnan.

5°.- Por último, cabe manifestar que a juicio de esta Contraloría General las proposiciones del profesor González deben ser consideradas en relación con proyectos o ideas concretas de ley que ya existen sobre procedimientos administrativos. La Contraloría General estima que en esa forma el Seminario a realizarse en mayo próximo tendría mejores posibilidades de obtener los resultados que se pretenden, más aún cuando allí se dará la oportunidad de recoger los aportes de especialistas y de representantes de diversos organismos que cuentan con bastante experiencia en la materia.

Dios Guarde a US.,

OSVALDO ITURRIAGA RUIZ
CONTRALOR GENERAL

ANEXO 3 /

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

Anteproyecto Ley General de Procedimiento Administrativo.

PREPARADO POR :

1er. Anteproyecto preparado por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa en 1976, tomando como base el Documento elaborado por la Comisión Interinstitucional que trabajó en 1974/1975.

LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

(PROYECTO)

SANTIAGO, Marzo de 1980.

TITULO I

PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES

ART. 1° - La Ley asegura a todos los habitantes de la República el derecho a elevar peticiones a la autoridad administrativa.

Consagra, además, el derecho a accionar en contra de los actos o decisiones administrativas mediante los recursos que establece esta ley.

ART. 2° - La Administración del Estado (Las Autoridades Administrativas) tendrá (tendrán) el deber de tramitar, resolver y dar respuesta adecuada y oportuna a las peticiones y recursos que se le (les) plantee (planteen).

No será causal de exclusión de los interesados en el procedimiento la inobservancia, por parte de éstos, de exigencias formales no esenciales que puedan cumplirse con posterioridad.

ART. 3° - Las actuaciones de los funcionarios públicos deberán ajustarse a las disposiciones de la Constitución y de las leyes. Dichas actuaciones deben, además, garantizar la imparcialidad de la resolución que en definitiva se adopte, franqueando al interesado la información que éste requiera para la debida defensa de los legítimos derechos e intereses que tenga comprometidos en el asunto en que tales actuaciones recaen.

ART. 4° - Los actos de las autoridades administrativas son públicos, salvo las excepciones legales o reglamentarias.

En este último caso, la resolución que imponga la reserva deberá ser fundada.

ART. 5° - La iniciación de las actuaciones en materias cuya resolución corresponde a la Administración del Estado deberá solicitarse ante el órgano administrativo competente.

ART. 6° - Las actuaciones de los órganos de la Administración se ajustará a normas de sencillez, economía, celeridad y eficiencia que permitan tanto la adecuada cautela de los derechos de los administrados como la correcta realización de la función administrativa.

ART. 7° - Las actuaciones de los órganos de la Administración se efectuarán de oficio, sin perjuicio de la participación efectiva de los interesados cuando estas afecten a sus derechos o a sus legitimos intereses.

ART. 8° - Todos los plazos en el procedimiento administrativo son de días útiles; se contarán por días completos y correrán , además, hasta la medianoche del último día del plazo.

TITULO II

DEL PROCESO DE FORMACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

PARRAFO 1° - INICIACION DEL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

ART. 9° - El expediente administrativo podrá iniciarse de oficio por la autoridad competente o a requerimiento de persona interesada.

Requerida la Autoridad Administrativa para intervenir en un asunto que no sea de su competencia procederá a enviar, de inmediato, los antecedentes al órgano que deba conocer de esa materia, informando al interesado.

Sólo el interesado podrá solicitar la iniciación del expediente administrativo cuando el asunto que debe resolver corresponda a su particular interés.

ART.10° - Toda persona podrá actuar ante la Administración del Estado.

Sin embargo, si se tratara de un acto de particular aplicación , deberá acreditar que se tiene un derecho o un interés legítimo comprometido en la gestión administrativa.

ART. 11° - Los interesados podrán actuar personalmente o representados por mandatario.

El mandato podrá constituirse por escritura pública, por instrumento privado autorizado ante Notario u Oficial del Registro Civil, o en la misma solicitud debiendo ser autorizado,en este caso, por el funcionario a quién el órgano administrativo correspondiente haya entregado esta función.

ART. 12° - La solicitud deberá contener :

1)La individualización del peticionario y su dirección postal ;
2)Una relación sucinta de los hechos en que se basa; de ser posible, su fundamento de derecho y , además, la mención del interés legítimo o mero interés que se invoca ;
3)El ofrecimiento de los medios de prueba que harán valer, cuando proceda, acompañando los documentos que justifiquen el interés legítimo o mero interés que se invoca o, en su defecto, la mención de tales documentos con la mayor individualización posible;
4)La petición concreta que se formula a la autoridad administrativa y ,
5)La firma del interesado , representante legal o mandatario, en su caso.

ART. 13 ° - Las Oficinas de Partes o de Informaciones o los funcionarios designados expresamente para estos fines, estarán obligados a recibir las presentaciones y documentos que les sean entregados destinados a requerir una decisión por parte de un organismo administrativo.

Deberán , asimismo, hacerlos llegar al funcionario a quien corresponda su conocimiento dentro de las veinticuatro horas de recibidos.

El interesado podrá exigir del funcionario que reciba la presentación o documento, que deje constancia en las copias del hecho de su presentación y de su fecha .

ART.14° - Toda solicitud que se interponga ante una autoridad administrativa será admitida a tramitación, a menos que esté redactada en términos irrespetuosos o inconvenientes.

Se entiende por términos inconvenientes aquellos que no tienen relación alguna con el contenido del escrito.

Podrá la autoridad administrativa disponer que sean tarjadas las expresiones irrespetuosas u ofensivas de cualquier índole que se consignen en los escritos, sin perjuicio de las acciones judiciales a que hubiere lugar.

Podrá , asimismo, la autoridad administrativa ordenar la devolución del escrito, atendida la gravedad de sus expresiones.

PARRAFO 2°- CONFLICTOS DE COMPETENCIA

ART. 15° - Los órganos de la Administración sólo tienen la competencia que la ley expresamente les hubiere conferido.

La competencia de los diferentes órganos administrativos se determina en las respectivas leyes orgánicas.

La competencia es irrenunciable y se ejercerá por el órgano administrativo que la tenga atribuida,ya sea directamente o por delegación de funciones.

ART. 16° - La responsabilidad por los actos administrativos que se dicten en ejercicio de facultades delegadas recaerá en el delegatorio, sin que esto obste a la que pueda afectar a otros funcionarios de acuerdo con la legislación que rija para dichos actos.

La autoridad delegante responderá sólo por el acto de la delegación , sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponderle por negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones de dirección y fiscalización.

ART. 17° - La incompetencia debe ser declarada de oficio.También puede declararse a petición de otra autoridad o de persona interesada en el asunto.

ART. 18° - La resolución de un conflicto de competencia se efectuará por la autoridad que se determina de conformidad con las reglas siguientes :

a) Si el conflicto se produjera entre autoridades u organismos, centralizados o descentralizados, dependientes de un mismo superior jerárquico, decidirá precisamente éste.

b) Si el conflicto se produjera entre una autoridad u organismo centralizado y una autoridad u organismo descentralizado dependientes de diversas autoridades jerárquicas, decidirá el Ministro de Estado que tenga prelación en el orden establecido por la Ley Orgánica de Ministerios.

Igual regla se seguira cuando el conflicto se produjere sólo entre organismos centralizados o solamente entre organismos descentralizados dependientes de diversas autoridades jerárquicas.

ALTERNATIVA

b)(Si el conflicto se produjere entre una autoridad u organismo centralizado y una autoridad u organismo descentralizado dependientes de diversas autoridades jerárquicas, decidirán en conjunto los Ministros correspondientes.

En caso de desacuerdo entre ellos, resolverá el Presidente de la República.

Igual regla se seguirá cuando el conflicto se produjere sólo entre organismos descentralizados dependientes de diversas autoridades jerárquicas.

Para los efectos de lo dispuesto en esta letra, la determinación del Ministro que decidirá el conflicto se efectuará entre los Ministerios con los cuales se vinculan con el Ejecutivo las autoridades, organismos o servicios descentralizados en conflicto.)

c) Si el conflicto se produjere entre autoridades, organismos o servicios que actúan en una región determinada, cualquiera que sea su dependencia administrativa, será resuelto por el Intendente Regional cuando el conflicto se origine en materias que interesen exclusivamente a la Región.

Si el conflicto tuviere origen en asuntos o materias que no revisten carácter exclusivamente regional, decidirá la autoridad señalada en las letras anteriores según el caso y ,

d) Si el conflicto se promoviere entre un Intendente Regional y un Ministro de Estado, Subsecretario,Secretario Regional Ministerial,Secretario Regional de Planificación y Coordinación, Jefe Superior de Servicio, nacional o regional,Gobernador o Alcalde, resolverá el Presidente de la República.

ALTERNATIVA

Si el conflicto se produjere entre un Intendente Regional y alguna autoridad nacional, regional , provincial,comunal o metropolitana, resolverá el Presidente de la República.

ART. 19° - Producido un conflicto de competencia, se seguirán las reglas que se indican :

a) Cuando dos o más autoridades se encuentren conociendo un mismo asunto cualquiera de ellas, de oficio o a petición de parte, solicitará para sí el conocimiento de la materia.
Si la autoridad requerida mantuviera su competencia elevará sin más trámite, los antecedentes al órgano a quien corresponda resolver el conflicto de conformidad en lo dispuesto en el artículo anterior.

b) Cuando dos o más autoridades rehusen abocarse al conocimiento del asunto, la última que lo hubiere recibido deberá elevar los antecedentes a la autoridad encargada de resolver el conflicto, sin perjuicio del derecho del particular afectado para solicitar directamente a ésta la decisión correspondiente y ,

c) Mientras se encuentre pendiente la resolución del conflicto, las autoridades administrativas que hubieren comenzado a conocer el asunto deberán realizar las actuaciones necesarias para la solución de situaciones urgentes.

ART. 20 ° - Los funcionarios que deben intervenir en la resolución de un conflicto de competencia adoptarán de inmediato las providencias necesarias para su pronta decisión.

El incumplimiento injustificado de esta obligación será sancionado por la via disciplinaria.

ART. 21° - La autoridad señalada en el artículo deberá resolver el conflicto de competencia dentro del plazo de siete días contados desde que tome conocimiento de su existencia.

Su resolución sólo podrá impugnarse mediante el recurso de reconsideración.

ART. 22° - El interesado no será parte en los conflictos de competencia, pero podrá interponer escritos de téngase presente para su mejor resolución

ART. 23° - En ningún caso podrá un interesado promover un conflicto de competencia que haya sido ya resuelto por la autoridad competente.

PARRAFO 3°- RECUSACIONES

ART. 24° - Ningún agente público podrá intervenir en un asunto administrativo cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias.

a) Tener interés personal en el asunto o en la sociedad o institución solicitante ;

b) Ser cónyuge o tener parentesco por consanguinidad hasta el 4°grado, o por afinidad hasta el 2°grado, en línea recta o colateral, con cualquiera de los interesados o con los administradores, asesores , representantes legales o mandatarios de las personas jurídicas interesadas en el procedimiento;

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas señaladas en la letra anterior ;

d) Haber tenido intervención como abogado, perito o testigo en el procedimiento de que se trata, y

e) Tener relación laboral o profesional con la persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto.

En cualquiera de los casos indicados en el inciso precedente, el funcionario afectado deberá abstenerse del conocimiento del asunto y comunicará de inmediato su inhabilidad a su superior jerárquico, señalando la causal que lo afecta.

ART. 25° - El superior jerárquico deberá disponer la abstención del agente tan pronto tenga conocimiento de la concurrencia de alguna de las causales señaladas.

La infracción al precepto anterior o a la obligación establecida en el inciso final del artículo precedente, no viciará el acto administrativo, pero dará lugar a responsabilidad administrativa.

ART. 26° - El interesado en el expediente administrativo podrá recursar al agente público que debe intervenir en este por cualquiera de las causales previstas en el artículo 24, indicando los hechos que configuran la causal y acompañando u ofreciendo las pruebas correspondientes.

La recusación se hará por escrito ante el superior jeráquico, quién resolverá dentro del plazo de tres días, oyendo previamente al funcionario.

En casos calificados este plazo podrá prorrogarse hasta por tres días más, si la comprobación de la causal exige otros informes o pruebas.

Contra la decisión que resuelve la recusación no procederá recurso alguno.

PARRAFO 4°- DE LA TRAMITACION DEL EXPEDIENTE

ART. 27° - De todas las actuaciones administrativas debe dejarse constancia escrita en el expediente.

ART. 28° - El expediente administrativo se formará con todos los escritos, documentos e informes que se presenten y actuaciones de toda especie que se realicen durante el procedimiento.

Las piezas se agregarán sucesivamente según el orden en que se vayan produciendo y se foliarán en letras y números.

Se exceptúan las piezas que por su naturaleza no puedan agregarse o que, por motivos fundados, se manden reservar fuera del expediente, de todo lo cual deberá dejarse constancia en éste.

No podrá retirarse ninguna pieza sin autorización del funcionario encargado de la tramitación del expediente . Siempre que se desglose una o más hojas del expediente , deberá colocarse en su lugar una nueva hoja con indicación de la resolución que ordenó el desglose y el número y naturaleza de piezas desglosadas. No se alterará la numeración de las piezas desglosadas. No se alterará la numeración de las piezas que queden y se conservará también la de las que se hayan separado. Si la pieza desglosada fuere de importancia , deberá dejarse copia de ella.

ART. 29° - El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites, sin perjuicio del derecho de los interesados para formular peticiones encaminadas al pronto término de la gestión.

ART. 30° - La autoridad administrativa y los funcionarios que tengan a su cargo la sustanciación del procedimiento deberán adoptar las medidas necesarias tanto para que los expedientes administrativos sean tramitados rápidamente como para evitar su retardo. Para este efecto se evitará la realización de trámites innecesarios; se llevarán las copias que sean estrictamente imprescindibles; las providencias serán simples y de fácil comprensión y se omitirá toda formalidad que no resulte obligatoria de acuerdo con la naturaleza de la presentación.

Sólo se requerirán informes o se ordenará la realización de diligencias probatorias cuando la ley lo exija o cuando resulten esenciales para la adecuada resolución del asunto.

ART. 31° - La autoridad administrativa no está obligada a solicitar informes, salvo cuando la ley así lo disponga. Sin embargo, será siempre necesario el informe o,en en subsidio, el visto bueno del asesor legal que corresponda cada vez que se trate de dictar un acto administrativo que afecte los derechos subjetivos o los intereses legítimos de un administrador.Este informe sólo obliga a la autoridad administrativa cuando la ley así lo ordene.

ART. 32° - Si para la resolución del asunto fuera indispensable requerir antecedentes de otro organismo o autoridad administrativa, se solicitarán directamente por oficio cuya copia se agregará al expediente. El expediente sólo se remitirá cuando corresponda dictaminar o cuando lo exija, de modo imprescindible, el procedimiento.

Los funcionarios requeridos , cualquiera que sea su nivel jerárquico, estarán obligados a proporcionar los antecedentes y a emitir los dictámenes que se solicitan dentro del plazo que se fije en el oficio a que se refiere el inciso anterior. El incumplimiento de esta obligación será sancionada disciplinariamente.

ART. 33° - No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día de iniciación de un expediente administrativo hasta aquél en que se afine. El caso fortuito o fuerza mayor ocurridos durante este tiempo autorizan la prórroga del plazo por el mismo lapso que duren sus efectos, de lo cual deberá dejarse constancia en el expediente.

ART. 34° - Las providencias de mero trámite deberán dictarse dentro del plazo de un día contado desde la recepción del documento por el funcionario competente. Los informes, dictámenes, actuaciones periciales u otras medidas u otras medidas de la misma naturaleza deberán expedirse dentro del plazo máximo de 20 días contados desde la fecha en que sean recibidas por el funcionario competente.

Las resoluciones definitivas deberán dictarse dentro del plazo máximo de 30 días contados desde que se haya efectuado la última actuación necesaria para adoptar la decisión.

ART. 35° - El superior jerárquico del organismo administrativo, por razones fundadas, puede ordenar el trámite de " urgencia " para la resolución de un asunto y, en tal caso, los plazos se reducirán en la forma que se señale en dicha orden. Podrá , asimismo, ampliar prudencialmente los plazos señalados en el artículo precedente por razones fundadas de las que se dejará constancia en el expediente. Esta ampliación de plazo no significará, en caso alguno, modificación del plazo máximo de tramitación establecido en el artículo 33.

ART. 36° - Cuando la administración no tuviere por ciertos los hechos esenciales alegados por el interesado o cuando la naturaleza del procedimiento exigiere que se acrediten hechos esenciales para la decisión del asunto, la autoridad administrativa dispondrá la apertura de un período de prueba no superior a 30 días ni inferior a 10.

Los interesados sólo podrán utilizar los siguientes medios de prueba; instrumentos públicos,privados y oficiales; informes de peritos; inspección ocular y declaraciones de testigos.

Este último medio de prueba sólo se admitirá en casos calificados y siempre que resulte indispensable para la decisión del asunto.

La expresión " instrumentos " comprende también fotografías, fotocopias y microfilms, unas y otras debidamente autentificadas.

Es instrumento oficial el emanado de la autoridad pública pero que no tiene carácter de instrumento público de conformidad con lo dispuesto en el Art. 1699 del Código Civil.

ART. 37° - Cuando, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, se requiere recibir prueba testimonial, informe de peritos o inspección personal de la autoridad, ésta fijará un día y una hora determinada para practicar la diligencia. Esta resolución se notificará siempre al interesado y a los testigos y peritos, según el caso.

ART. 38° Los testigos y peritos podrán ser tachados por las causales indicadas en el artículo 24 de esta ley. Las tachas serán resueltas de inmediato, dejándose constancia en el expediente.

ART. 39° - El instrumento oficial emanado de funcionario competente y con las formalidades legales y reglamentarias, producirá plena prueba en cuanto a los hechos que en él se contengan y que favorezcan al interesado.

ART. 40° - Los instrumentos públicos y privados tendrán el valor probatorio que les asigna el Código Civil. No obstante , el instrumento público suscrito por una autoridad administrativa sólo tendrá valor probatorio en contra de órgano público respectivo cuando las declaraciones en el contenidas han sido dadas por tal funcionario en materias de su legítima competencia.

ART. 41° - Los hechos comprobados en visita ocular realizada por competente funcionario producirán plena prueba si no fueren contradichas por otros medios probatorios.

En éste último caso, al resolverse el asunto, se ponderá la prueba rendida y se apreciará su mérito de acuerdo con las normas de la sana crítica.

Los informes periciales se apreciarán también de acuerdo a las normas de la sana crítica.

ART. 42° - La prueba testimonial se apreciará en conciencia pero deberá en todo caso, consignarse las razones de de aceptación o rechazo en la resolución respectiva.

ART. 43° - Entre dos o más pruebas contradictorias y a falta de una norma que resuelva el conflicto, la autoridad administrativa preferirá la que crea más conforme con la verdad dejando en la resolución respectiva constancia de las razones que motivan dicha conclusión.

ART. 44° - Durante la tramitación del expediente administrativo el interesado podrá, por sí o por su mandatario, tomar conocimiento de sus piezas y presentar escritos con las observaciones que estime pertinentes. El ejercicio de este derecho no podrá significar entorpecimiento de la tramitación ni podrá impetrarse respecto de materias o documentos que tengan el carácter de reservado por su naturaleza, o a los que se hubiere dado tal carácter por la ley, el reglamento o la orden escrita de la autoridad competente.

ART. 45° - La autoridad estará obligada a disponer la realización de las diligencias que solicite el interesado. Se exceptúan de estas normas las diligencias que no tengan atinencia directa con el asunto en tramitación o que correspondan a pruebas destinadas a acreditar hechos no esenciales para la resolución del mismo.

Del rechazo de las diligencias solicitadas deberá dejarse constancia fundada en el expediente.

ART. 46° - En los casos que la ley o el reglamento determinen, la infracción de las disposiciones del artículo anterior acarreará la nulidad de la respectiva actuación administrativa.

ART. 47° - Los expedientes administrativos serán resueltos por orden de ingreso. No obstante, podrán establecerse preferencias para asuntos que por su naturaleza requieran una pronta solución. De ello se dejará constancia en el expediente.

ART. 48° - Se podrá disponer o pedir la acumulación de dos o más expedientes administrativos cuando exista entre ellos íntima conección y siempre que corresponda resolverlos a una misma autoridad.

ART. 49° - Comprobado el extravio de algún expediente se procederá,de inmediato , a su reconstitución valiéndose de las copias y demás antecedentes auténticos que obren en poder de la administración o que proporcione el interesado. La reconstitución no obsta a la responsabilidad que pudiere afectar a los funcionarios por la pérdida o extravío.

ART. 50° - El funcionario designado por la autoridad administrativa en forma general para tales funciones,será Ministro de Fé en todas las actuaciones en que intervenga.Los certificados y copias que otorgue tendrán el valor de instrumentos públicos para todos los efectos legales.

ART. 51° - La infracción injustificada de los plazos establecidos en esta ley para la resolución de un asunto administrativo generará responsabilidad tanto, para el o los funcionarios directamente encargados del trámite o decisión como para los superiores jerárquicos con facultades de fiscalización o dirección de tales funcionarios.

Esta responsabilidad se hará efectiva en la forma prevista en el Estatuto Administrativo.

TITULO III

DEL ACTO TERMINAL

PARRAFO 1° - DE LOS REQUISITOS DEL ACTO TERMINAL

ART. 52° - La voluntad de la administración debe manifestarse libre y espontáneamente.
El error, la fuerza y el dolo ejercidos contra ella producen la nulidad del acto. Los vicios mencionados permiten la invalidación del acto cuando concurren a su respecto los requisitos que establecen los artículos 1453,1454,1457 y 1458 del Código Civil.

ART. 53° - Los actos administrativos deben conformarse al ordenamiento jurídico correspondiente y adecuarse a los fines de la ley.

ART. 54° - Los actos administrativos constarán por escrito.

ART. 55° - El acto administrativo sólo tendrá efectos para lo futuro.
No obstante, por excepción, podrá otorgársele efectos retroactivos cuando se dictare en sustitución de un acto anulado o cuando produjere efectos favorables al interesado. En ambos casos se requiere que los supuestos de hecho necesarios para su dictación existieren a la fecha que se retrotraigan los efectos del acto y que éste no lesione derechos de terceros.

ART. 56° - Todo acto administrativo debe emanar del agente público que tenga competencia según la constitución y la ley. Con todo, los actos ejecutados por funcionarios con investidura plausible, serán plenamente eficaces.

ART. 57° - Tratándose de órganos colegiados, el acuerdo deberá adoptarse en la sesión en que haya sido tratado el asunto correspondiente y con el número de votos que exijan los respectivos reglamentos.
Para su cumplimiento sólo será necesaria la certificación del Ministro de Fé del correspondiente organismo que acredite su autenticidad. Esta Certificación únicamente podrá efectuarse una vez ratificada el acta respectiva salvo que,por razones de oportunidad , al adoptarse el acuerdo se haya dispuesto su inmediato cumplimiento.

ART. 58° - Todo acto administrativo debe contener las siguientes menciones :

a) Lugar, fecha y número de expedición;
b) Hechos, someramente expuestos, y normas que le dieron origen;
c) Resolución misma del asunto, y
d) Firma del funcionario.Si éste actúa por delegación de funciones o por orden superior,se

consignará este hecho bajo su firma. El acto administrativo deberá ser fundado y, además, contendrá un breve análisis de los hechos y fundamentos de derecho en los siguientes casos ;

1) Cuando deniegue un derecho ;
2) Cuando resuelva un recurso administrativo y ,
3) Cuando se aparte del criterio adoptado en decisiones sobre igual materia o del dictamen de órganos consultivos.

ART. 59° - Los actos administrativos que dictare el Presidente de la República adoptarán la forma de decretos.

Los Ministros de Estado podrán con su sola firma, con la fórmula " por orden del Presidente de la República ", expedir decretos en que se contengan actos administrativos en materias de competencia del respectivo Ministerio. Cumpliendo las mismas formalidades,los Intendentes Regionales tendrán igual facultad dentro de su territorio jurisdiccional respecto de los actos administrativos en materias de competencia de los Ministerios en la respectiva región. Este decreto deberá , además, ser refrendado con la firma del Secretario Regional Ministerial correspondiente.

El Presidente de la República podrá, por decreto, limitar determinadamente las materias a que se refiere la facultad que los incisos precedentes confiaren a los Ministros e Intendentes Regionales.

Los actos administrativos que dictaron los Subsecretarios, los Jefes de Servicio, nacionales y regionales, los Gobernantes, los Alcaldes y, en general, los funcionarios con facultad de decisión , adoptarán la forma de resoluciones.

Las disposiciones de los incisos 2°y 3°no obstan al ejercicio de las facultades de los funcionarios que en ellos se mencionan para dictar instrucciones,órdenes de servicios y oficios-circulares.

PARRAFO 2° - TRAMITES POSTERIORES A LA DICTACION DEL ACTO TERMINAL.

ART.60° - En el caso en que el procedimiento, por la materia a que se refiere, debiere terminar con un decreto o resolución que de acuerdo a la ley debe cumplir con el trámite de toma de razón , será remitido a la Contraloría General de la

República para tal efecto.
Si el Contralor General de la República representa un decreto o resolución podrá el interesado solicitar la reconsideración de este pronunciamiento a dicho organismo dentro del plazo de 10 días contados desde la notificación que de este hecho deberá hacerlo la autoridad administrativa de la cual emana el referido decreto o resolución. Este derecho no obsta la facultad de la propia autoridad administrativa para pedir la reconsideración del mencionado pronunciamiento.

ART. 61° - Todo decreto o resolución que irrogue gastos al erario nacional será comunicado a la Tesorería General de la República para su pago, salvo que la ley disponga otra cosa para asuntos determinados.

PARRAFO 3° - DE LAS NOTIFICACIONES.

ART. 62° - Los actos administrativos deberán ser notificados a los organismos y a las personas a quienes afecten para que produzcan efectos y obliguen a su cumplimiento.

La notificación se efectuará con arreglo a las disposiciones de este párrafo.

ART. 63° - Salvo lo dispuesto en normas especiales, las resoluciones destinadas a dar curso progresivo al procedimiento no requerirán notificación para su validez.
Sin embargo, será necesaria la notificación de las siguientes actuaciones administrativas :

1. La que ordena la apertura del periodo de prueba;
2. La que dispone la realización de alguna diligencia probatoria ;
3. La que ordena la comparecencia del interesado ;
4. La que confiere traslado o decide alguna cuestión planteada por el peticionario ;
5. Aquélla que, aún cuando no resuelva el asunto a que se refiere al procedimiento, importa un pronunciamiento implícito sobre el fondo del asunto controvertido y ,
6. La que la autoridad administrativa determine.

ART. 64° - Toda notificación deberá contener el texto integro del acto administrativo o de la actuación correspondiente, si se tratare de alguna de las mencionadas en el artículo anterior; la indicación de los recursos que proceden en su contra;

el órgano ante el cual deben presentarse y el plazo para interponerlos.

ART. 65° - Para la validez de la notificación no se requiere el consentimiento del notificado. En el respectivo expediente se dejará constancia del hecho de haberse practicado la notificación , de la forma en que se efectuó y de su fecha. La notificación personal deberá ser firmada por el interesado; si éste se negare a hacerlo, se dejará constancia del hecho.

ART.66° - Las notificaciones deberán efectuarse dentro del plazo de diez días contados desde la fecha de emisión del acto administrativo o de la actuación administrativa en los casos indicados en el inciso 2° del Artículo 63°.

ART. 67° - Los actos administrativos que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general, se notificarán mediante su publicación en el Diario Oficial.

En igual forma se notificarán aquéllos de carácter particular que interesen a una pluralidad indeterminada de sujetos o a un número considerable de éstos nominalmente determinados. En igual forma se notificaran a las personas a que se refiere el presente inciso las actuaciones Administrativas señaladas en los números 1 a 6 del inciso del Artículo 63°.

En la forma establecida en el inciso 1° se notificarán siempre los actos administrativos que digan relación con personas que han desaparecido, ignorándose su paradero. En este caso , la publicación se hará los días 1° ó 15 de cada mes.

Los actos administrativos de las autoridades regionales, provinciales y comunales respecto de las materias o personas indicadas en los incisos 1°y 2°, se notificarán además mediante su publicación en el diario o periódico de mayor circulación en la región, provincia o comuna, respectivamente.

ART.68° - Los actos administrativos y las actuaciones señaladas en el Inciso 2°del Art. 63°, se notificarán personalmente o por carta certificada dirigida al domicilio designado por el interesado cuando sólo miran el interés particular.

ART. 69° - Aunque no se haya efectuado notificación alguna o se haya efectuado en otra forma que la prevista en los artículos anteriores,una decisión o actuación administrativa se entendera notificada desde que el interesado a quien afecte haga en el expediente cualquiera gestión que suponga necesariamente conocimiento de dicha decisión o actuación sin haber reclamado previamente de su falta o nulidad.

ART. 70° - Para los efectos de las notificaciones ,en su primera presentación o en otra posterior, el interesado deberá designar un domicilio dentro del radio urbano en que tenga su asiento el organismo administrativo correspondiente. Esta designación se considerará subsistente mientras no haga otra.

Si no señalare domicilio , la notificación se hará por carta certificada a la Oficina de Correos de la localidad en que se hizo la presentación.

ART. 71° - Los plazos comenzarán a correr desde el día siguiente del de cada una de las publicaciones señaladas en el artículo 67, según corresponda;si la notificación fuera personal, desde el día siguiente al en que se realizó y si se hubiere efectuado por carta certificada, desde el día siguiente de aquél en que fue recibida.

ART. 72° - Será nula toda notificación efectuada en contravención con las normas de este párrafo.

PARRAFO 4° - DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

ART. 73° - Todo acto administrativo obliga tanto a la propia administración como al interesado a quien afectare como beneficio o carga, sin perjuicio de los recursos que procedan y de los dispuesto en leyes especiales respecto a los actos de ejecución (aplicación) inmediata.

ART. 74° - El órgano administrativo correspondiente no iniciará ninguna actuación que afecte derechos de particulares sin que previamente hubiere sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento y se hubiere dado cumplimiento a las normas establecidas en el párrafo precedente,salvo disposición legal expresa que así lo autorice.

ART. 75° - La Administración está habilitada para hacer cumplir por sí misma el acto administrativo una vez resueltos los recursos que se hubieren deducido o transcurridos los plazos correspondientes sin que éstos se hubieren interpuesto.

ART. 76° - Los actos administrativos deben cumplirse en forma integral por los administrados.

ART. 77° - En caso de negativa del administrado para dar cumplimiento al acto administrativo que no constituye una prestación de carácter patrimonial, y sin perjuicio de hacer efectivas otras medidas que la ley establezca en casos determinados, la autoridad podrá adoptar cualquiera de las siguientes medidas:

a) Apercibir al renuente con multas, fijando plazo para su pago. La multa será determinada prudencialmente por la propia autoridad administrativa hasta por un monto de..... "unidades tributarias", salvo que la ley señale una cantidad superior.

b) Realizar el acto por sí misma a costa del administrado, con el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario, para cuyo efecto podrá requerir directamente dicho auxilio.

ART. 78° - Transcurrido el plazo sin que la multa a que se refiere la letra a) del artículo anterior haya sido pagada, la autoridad administrativa podrá exigir ejecutivamente el pago ante el tribunal competente. Para este efecto el título ejecutivo está constituido por las copias autorizadas del documento original en que se contiene el acto administrativo, de la resolución que ordena el pago de la multa y su correspondiente notificación. La autorización de estos documentos se hará por el funcionario que tenga la calidad de Ministro de Fe del órgano de que emana el acto administrativo correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.

Tendrá competencia para estos cobros, cualquiera que sea su monto, el Juez de..... del domicilio del organismo administrativo ejecutante.

ART. 79° - Si el acto administrativo impone al particular una obligación de carácter patrimonial, ésta deberá ser cumplida dentro del plazo de 20 días contados desde la notificación del mismo. Transcurrido dicho plazo, la autoridad administrativa podrá exigir ejecutivamente el pago ante el tribunal a que se refiere el artículo 78°. Constituirá título ejecutivo para este efecto la copia del documento original en que se contiene el acto administrativo y su correspondiente notificación, autorizados en la forma prevista en el artículo 78.

ART. 80° - La interposición de los recursos establecidos en esta ley o en leyes especiales no suspenden el cumplimiento de un acto administrativo, salvo que así lo disponga la autoridad de la cual emana, la ley o el tribunal competente.

La Administración deberá suspender siempre la ejecución del acto impugnado en caso de que su cumplimiento pudiere causar perjuicio irreparable.

ART.81° - La Administración puede, por razones calificadas de conveniencia u oportunidad , suspender el cumplimiento de un acto administrativo de carácter general , excepto cuando dicha suspensión importe dejar sin aplicación una ley.

T I T U L O I V

- DE LA REVISION Y DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

- - - - - -

TITULO IV

DE LA REVISION DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y DE LOS RECURSOS DE LOS ADMINISTRADOS

PARRAFO 1° - DE LA ACLARACION, RECTIFICACION, REVOCACION E INVALIDACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

ART. 82° - En cualquier momento la autoridad administrativa que hubiere dictado una decisión que ponga término a un procedimiento podrá, de oficio o a petición de persona interesada, aclarar los puntos oscuros o dudosos y rectificar los errores de copia, de referencia o de cálculos numéricos que aparecieren de manifiesto en el acto administrativo. De ello deberá notificarse al interesado, quien podrá interponer los recursos que correspondan si sus derechos resultaran afectados.

Podrá, también, la autoridad revocar, modificar o sustituir de oficio sus propios actos antes de su notificación al interesado.

ART. 83° - La administración podrá revocar sus actos por razones de conveniencia o de oportunidad.
Con todo, son irrevocables:

a) Los actos que hayan incorporado algún derecho al patrimonio de un administrado;

b) Los actos reglados, salvo cuando concurran las circunstancias previstas por la Ley o el Reglamento para la dictación del acto reglado revocatorio;

c) Los actos con cuya ejecución se agota la competencia de la autoridad administrativa y,

d) Los actos irrevocables por mandato de la ley.

ART. 84° - Son nulos los actos administrativos que no cumplan con los requisitos prescritos por las leyes para su validez.

Los defectos de forma o de procedimiento no invalidan el acto. Sin embargo, la emisión de formalidades indispensables para alcanzar la finalidad del mismo o la de requisitos cuyo cumplimiento de lugar a la indefensión del interesado, acarrean la nulidad del acto.

ART. 85° - El incumplimiento de los plazos no produce la nulidad del acto, salvo disposición legal en contrario o cuando la naturaleza de aquéllos condicionen su validez.

ART. 86° - Los actos ilegales pueden ser invalidados de oficio por la autoridad administrativa.Asimismo podrá hacerlo a petición de la parte interesada que lo solicite mediante la interposición de los recursos que establece la presente Ley.

La facultad que confiere el inciso anterior para invalidar de oficio un acto administrativo ilegal podrá ejercerse por la autoridad administrativa dentro del plazo de un año contado desde que el acto administrativo comenzó a surtir efectos. Si fuere solicitada por el administrado, el plazo se conformará al que la presente ley establece para la interposición del recurso jerárquico. Los plazos señalados se suspenden por la actividad de la autoridad administrativa destinada a establecer la existencia del vicio que afecta al acto.

La paralización de dichos trámites por más de seis meses dejará sin efecto la suspensión y , en consecuencia, continuará corriendo el plazo de prescripción para la declaración de nulidad.

La suspensión del plazo indicado en el inciso segundo, en caso alguno, podrá exceder de un año.

ART. 87° - El acto emanado de un órgano subordinado que erróneamente se atribuyó competencia, o que fue dictado sin la autorización del órgano que la ley exige, o en cuya formación se ha faltado a otras normas no esenciales del procedimiento podrá, por motivos fundados, ratificarse o convalidarse por la autoridad competente, según corresponda , siempre que la naturaleza del acto así lo permita y que no exista prohibición legal.

La ratificación y convalidación operará retroactivamente siempre que los supuestos de hecho en que se fundó el acto existieren a la fecha en que se retrotraigan sus efectos y que no se lesionen derechos o legítimos intereses de terceros.

PARRAFO 2° - <u>DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS</u>

ART. 88° - Todo acto administrativo que ponga término a un procedimiento es impugnable por la persona agraviada ,mediante los recursos administrativos que se establecen en este párrafo.

No procederá recurso alguno en contra de las actuaciones preparatorias de actos administrativos.

ART. 89° - Contra de una decisión administrativa recurrible proceden los siguientes recursos administrativos:
a) De reconsideración;
b) Jerárquico y,
c) De revisión.

ART. 90° - Los recursos administrativos se interpondrán por escrito y serán siempre fundados.

ART. 91° - La autoridad ante la cual se interpone un recurso administrativo, o la llamada a resolverlo, no podrá negarse a admitirlo a tramitación por estimar que adolece de defectos formales no esenciales. Se entienden por formalidades esenciales las indicadas en el artículo 90.

El recurso administrativo deberá admitirse a tramitación y ser resuelto, cualquiera que fuere la denominación que el recurrente le hubiere dado, si resultare indudable el propósito o intención de éste de impugnar el acto administrativo a que se refiere el recurso.

ART. 92° - El recurso administrativo podrá ser declarado inadmisible si no fuere fundado, si hubiere sido interpuesto fuera del plazo o si recayera en alguna de las materias señaladas en el inciso 2° del artículo 88°.

La declaración de inadmisibilidad deberá efectuarse por la autoridad administrativa competente para conocer del recurso, dentro del plazo de cinco días contados desde su interposición o, en los casos previstos en los artículos 96, 97 y 105, desde que el recurso y el expediente respectivo obren en su poder.

ART. 93° - El recurso de reconsideración deberá deducirse ante la autoridad administrativa que hubiere dictado el acto que se impugna, dentro del término de cinco días contados desde la notificación al interesado del acto o decisión de que se recurre.

La autoridad administrativa se pronunciará sobre el recurso sin más trámite, sin perjuicio de su facultad de disponer la ejecución de las medidas para mejor resolver que estimare indispensables.

El recurso deberá resolverse dentro del plazo de veinte días contados desde su interposición. La decisión que resuelve el recurso será siempre fundada.

ART. 94° - El recurso de reconsideración lleva implícito, en subsidio, el recurso jerárquico.

De este recurso conocerá el superior jerárquico

del órgano administrativo que resolvió el de reconsideración.

Se entiende por superior jerárquico competente para resolver el recurso jerárquico aquel funcionario que dentro de la respectiva estructura administrativa está facultado para ejercer poder de mando, en la forma que determine la ley o el reglamento, sobre el funcionario que emitió la decisión que se impugna.

Conocerá del recurso jerárquico deducido en contra de las decisiones dictadas por organismos públicos descentralizados, el Secretario de Estado a través de cuyo Ministerio se relaciona el Gobierno con el órgano que emitió el acto o decisión contra la cual se recurre.

ART. 95° - Vencido el plazo previsto en el inciso final del artículo 93° sin que hubiere sido resuelto el recurso de reconsideración, podrá el interesado recurrir directamente a la autoridad administrativa señalada en el artículo precedente, para que se aboque al conocimiento y decisión del recurso jerárquico.

En este caso, se oficiará al órgano administrativo señalado en el artículo 93 a fin de que eleve el recurso de reconsideración y el expediente respectivo dentro del término de tres días contados desde la recepción del oficio.

ART. 96° - Si se hubiere deducido recurso de reconsideración, el órgano administrativo que emitió la decisión impugnada deberá remitir, de oficio, el recurso y el expediente respectivo a la autoridad a quien corresponda el conocimiento del recurso jerárquico, lo que deberá efectuar dentro del tercer día contado desde la fecha de notificación al interesado de la resolución que rechazó el recurso de reconsideración.

Dentro de los díez días siguientes a la fecha en que fue elevado el expediente a la autoridad llamada a resolver el recurso jerárquico, el interesado podrá ampliar o perfeccionar los fundamentos del recurso.

ART. 97° - El interesado tendrá siempre derecho al recurso jerárquico.

Este recurso se interpondrá ante el órgano administrativo que emitió el acto o decisión que se impugna dentro del término de diez días contados desde la notificación al interesado del acto o decisión de la cual se recurre.

El recurso y expediente respectivo se elevarán,

de oficio, a la autoridad a quien corresponde la resolución del recurso, dentro del plazo de tres días contados desde la fecha de presentación del recurso.

ART. 98° - El incumplimiento de la obligación que se establece en los artículos 96 y 97 para que el órgano administrativo que en ellos se indica eleve el recurso y expediente respectivos a la autoridad a quien corresponde conocer del recurso jerárquico, constituye falta administrativa grave que será sancionada con la medida disciplinaria de suspensión del empleo no inferior a treinta días.

ART. 99° - Sin perjuicio de la facultad para disponer la ejecución de las medidas para mejor resolver que fueren necesarias, la autoridad administrativa competente para conocer del recurso jerárquico ordenará la recepción de las pruebas que le ofrezcan y que considere pertinentes, para cuyo efecto abrirá un término probatorio máximo de diez días.

Rendida la prueba o transcurrido el plazo fijado para ésta se dará, en todo caso, conocimiento del expediente a todos los intervinientes a fin de que, dentro del término común de cinco días, expongan lo que convenga a sus intereses.

El recurso deberá resolverse, previo informe de la asesoría jurídica, si la hubiere, dentro de los veinte días siguientes al vencimiento del plazo establecido en el inciso anterior.

ART. 100° - La resolución del recurso jerárquico será siempre fundada y podrá confirmar, modificar o dejar sin efecto el acto recurrido.
Si este fuere modificado o dejado sin efecto, se procederá a devolver el expediente al órgano administrativo del cual emanó la resolución objeto del recurso , a fin de que éste dicte uno nuevo, ajustado a derecho.

Con todo, si existieren circunstancias excepcionales, calificadas por la autoridad que resolvió el recurso, podrá ésta dictar por sí misma el Acto de reemplazo.

ART. 101° - El incumplimiento de la obligación establecida en el inciso final del artículo 99°, constituye falta grave que deberá ser sancionada con la medida disciplinaria señalada en el artículo 98°.

ART. 102° - No procederá el recurso jerárquico cuando la ley hubiere reglado , de modo expreso, la tramitación de determinadas materias administrativas siempre que ella estableciere algún recurso de análoga naturaleza.

ART. 103° - El recurso de revisión sólo podrá deducirse en contra de actos administrativos definitivos y deberá fundarse en alguna de las siguientes causales:

a) Error de hecho que aparezca de manifiesto en el propio acto administrativo ;

b) Haber sido emitido en virtud de cohecho, prevaricación, violencia u otra maquinación fraudulenta establecida por sentencia ejecutoriada, o en grave irregularidad administrativa acreditada mediante sumario administrativo afinado;

c) Haberse fundado en documentos declarados falsos por sentencia ejecutoriada dictada con anterioridad a la emisión del acto administrativo y ,

d) Haber sido dictado sin conocimiento de documentos esenciales para la resolución del asunto sobre el cual recae y el interesado los exhibiere y acreditarse que ignoraba su existencia o que éstos se encontraban extraviados o retenidos por fuerza mayor o por obra de un tercero.

ART. 104° - El recurso de revisión sólo podrá interponerse por el interesado dentro del plazo de un año contado desde que quedare firme el acto administrativo que se impugna.

Cuando la causal para solicitar la revisión se fundare en una sentencia judicial y si al terminar el año aún no se ha fallado el juicio destinado a comprobar la falsedad de los documentos, el cohecho, la prevaricación, la violencia u otra maquinación fraudulenta a que se refiere el artículo anterior, bastará que el recurso se interponga dentro de aquel plazo, haciéndose presente en él esta circunstancia y debiendo proseguirse el recurso una vez obtenida sentencia firme en el respectivo juicio. Igual regla se seguirá en el caso en que la causal deba ser acreditada mediante sumario administrativo.

ART. 105° - El recurso de revisión será resuelto por la autoridad administrativa que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94° ,es competente para resolver el recurso jerárquico y se deducirá directamente ante ésta.

Las disposiciones relativas a la tramitación del recurso jerárquico, como, asimismo, las de los artículos 88,90,91,92y 100, se aplicarán también al recurso de revisión.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso pre-

cedente, el recurso de revisión deberá ser resuelto dentro del término de treinta días contados desde el vencimiento del plazo establecido en el inciso 2° del artículo 99.

ART. 106° - Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 80°, la interposición de los recursos que establece este párrafo no suspenderá la ejecución del acto recurrido.

Con todo, a petición fundada del interesado, la autoridad llamada a resolver el recurso podrá suspender su ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido cause daño irreparable o haga imposible el cumplimiento de lo que se resolviere en caso de acogerse el recurso.

ART. 107° - Transcurridos los plazos establecidos en este párrafo para que la autoridad administrativa correspondiente resuelva los recursos administrativos sin que ésta lo hubiere efectuado, se tendrá por acogido el respectivo recurso.

PARRAFO 3° - DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

ART. 108° - El recurso contencioso-administrativo tiene por objeto obtener la modificación o la invalidación de un acto administrativo que haya lesionado un derecho o un legítimo interés de un administrado.

ART. 109° - El recurso sólo podrá deducirse en contra de la decisión administrativa que hubiere rechazado el recurso jerárquico o de revisión.

ART. 110° - Sólo el administrado cuyo derecho o legítimo interés, personal y directo haya sido lesionado por el acto administrativo que se impugna, podrá interponer el recurso.

ART. 111° - No obstante lo dispuesto en el artículo precedente , el recurso no procederá en caso alguno en contra de :

a) Controversias originadas por actos administrativos de carácter contractual, en que la Administración haya actuado como sujeto de derechos y obligaciones;

b) Materias de índole penal, aún cuando tengan su origen en actos administrativos y,

c) Cuestiones emanadas de resoluciones administrativas sometidas actualmente a la Justicia Ordinaria por disposición expresa de la ley.

ART. 112° - El interesado deberá interponer el recurso, personalmente o por apoderado , dentro del plazo de tres meses contados desde la notificación de la resolución que rechazó el recurso jerárquico o de revisión, según sea el caso.

El recurso se deducirá directamente ante el Tribunal a que se refiere el artículo 129 de esta ley.

ART. 113° - Para interponer el recurso no será necesario el pago previo de la multa o prestación que pudiere haber ordenado el acto administrativo que se impugna, sin perjuicio del derecho del órgano administrativo correspondiente para exigir dicho cobro.

Podrá el Tribunal que conoce el recurso, a petición fundada del interesado, disponer la suspensión del pago de la multa o prestación hasta que se haya fallado el recurso.

ART. 114° - El recurso deberá contener :

a) Nombre, profesión y domicilio del recurrente e individualización del órgano administrativo que resolvió el recurso jerárquico o el de revisión ;

b) Fundamentos de hecho y de derecho ;

c) Peticiones concretas que se formulan, y

d) Indicación de los medios de prueba que se harán valer.

ART. 115° - La Administración dispondrá del término de 10 días , contados desde la notificación de la interposición del recurso, para contestarlo.
El escrito de contestación contendrá :

a) Individualización de la parte recurrida;

b) Fundamentos de hecho y derecho en que se apoya ;

c) Peticiones concretas que se someten al Tribunal, y

d) Indicación de los medios de prueba que se harán valer.

Conjuntamente con el escrito de contestación ,el órgano administrativo recurrido remitirá al Tribunal el expediente administrativo correspondiente y todo otro antecedente que diga relación con éste.

ART. 116° - Las excepciones dilatorias deberán formularse en el escrito de contestación y serán falladas por el Tribunal , con audiencia de la parte recurrente, en el fallo definitivo.

La excepción de incompetencia será siempre de previo y especial pronunciamiento.

ART. 117° - Si hubiere hechos sustanciales, pertinentes y contravertidos, el Tribunal abrirá un término probatorio de quince días y fijará los puntos de prueba.

ART. 118° - Podrán utilizarse, además de los que se establece la presente ley, los medios de prueba a que se refiere el Titulo XI del Libro II del Código de Procedimiento Civil.
Su valor probatorio se determinará de conformidad con las citadas disposiciones.

ART. 119° - Rendida la prueba, o transcurrido el término probatorio, el Tribunal citará para oir sentencia.

La sentencia deberá dictarse dentro del plazo de veinte días contados desde que quede ejecutoriada la citación para oir sentencia.

ART. 120° - La sentencia contendrá :

1) La individualización de las partes;
2) La relación de las peticiones y fundamentos correspondientes ;
3) Las consideraciones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a la sentencia ,y
4) La decisión del asunto controvertido.

Si la sentencia acogiere el recurso, fijará plazo a la parte recurrida para que le de cumplimiento de indemnizar los perjuicios que el retardo cause al recurrente.

ART. 121° - Ejecutoriada la sentencia , se transcribirá al Ministerio o al organismo administrativo correspondiente para su cumplimiento. Si ésta acogiere el recurso, se procederá por la Administración a dictar el acto administrativo de reemplazo.

ART. 122° - Las notificaciones que deben practicarse en la tramitación del recurso serán personales o por carta certificada.

La primera notificación será siempre personal y

se practicará por Receptor de Mayor Cuantía del Departamento en que tenga su asiento el Tribunal, o por el Secretario de éste si se hiciere dentro del recinto del Tribunal.

La notificación por carta certificada se realizará por el Secretario del Tribunal el mismo día en que se expida la resolución o sentencia que se notifica.

ART. 123° - Para los efectos de las notificaciones , en su primera presentación las partes deberán fijar un domicilio dentro del radio urbano del lugar en que tenga su asiento el Tribunal que conoce del recurso. Si no se fijare este domicilio, las resoluciones y la sentencia se notificarán por el estado diario.

ART. 124° - Todos los plazos son fatales, improrrogables y de días útiles .

No obstante, el término probatorio podrá prorrogarse hasta por diez días más, a petición de parte, cuando a juicio del Tribunal la naturaleza de la prueba a rendir lo haga necesario.

ART. 125° - Las diligencias se practicarán en días y horas hábiles . Sin embargo , el Tribunal podrá ,de oficio o a petición de parte habilitar día y hora para la práctica de estas.

ART. 126° - Toda resolución recaida en el recurso puede ser repuesta , a excepción de la sentencia. El plazo para solicitar la reposición es de tres días contados desde la notificación de la resolución respectiva.

ART. 127° - Contra la sentencia que falle el recurso no procederá recurso alguno a excepción del de queja.

La tramitación de este recurso se someterá a las disposiciones pertinentes del Código Orgánico de Tribunales. Para la interposición del recurso de queja no se exijirá la consignación en arcas fiscales a que se refiere el artículo 549 del Código Orgánico de Tribunales.

No obstante lo dispuesto en el inciso primero, dentro del plazo fatal de cinco días contados desde su notificación, las partes podrán solicitar al Tribunal la aclaración de los conceptos oscuros o dudosos que aparezcan de manifiesto en el fallo.

ART. 128° - Se aplicarán a este recurso, en lo que fueran compatibles, las disposiciones generales sobre comparecencia en juicio, incidentes y forma de rendir la prueba contenida en el Código de Procedimiento Civil.

ART. 129° - Será competente para conocer del recurso el Juez de Letras de Mayor Quantía en lo Civil del domicilio de la parte recurrida. En todo caso, éste deberá corresponder a un Tribunal en que tenga su asiento una Corte de Apelaciones.

Si existiera más de un Juzgado , el Tribunal será determinado mediante la distribución de causas.

ART. 130° - Los conflictos de competencia que pudieren producirse serán resueltos por la Corte de Apelaciones con jurisdicción sobre el Tribunal ante el cual se dedujo el recurso.

TITULO V

DEL ABANDONO DEL PROCEDIMIENTO Y DE LA PRESCRIPCION PARA RECLAMAR PAGOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO.

PARRAFO 1° - DEL ABANDONO DEL PROCEDIMIENTO.

ART. 131° - Transcurridos seis meses desde que un procedimiento iniciado por un particular se encontrare paralizado por causas imputables a ésta, se declarará de oficio su abandono, ordenándose el archivo del expediente.

ART. 132° - No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, se continuarán las tramitaciones de las siguientes materias : aquéllas en que se solicitan beneficios previsionales; las que la Administración considere que por sus especiales circunstancias deben continuar de oficio y aquéllas en que estuviere comprometido el interés público.

ART. 133° - El abandono del procedimiento administrativo será declarado por la autoridad a quién, de conformidad con la ley o el reglamento, corresponda resolver en definitiva el asunto sobre el cual recae dicho procedimiento.

ART. 134° - La decisión que declara el abandono de un procedimiento administrativo es impugnable mediante los recursos que la presente ley establece.

ART. 135° - El procedimiento administrativo cuyo abandono haya sido declarado no producirá interrupción de los plazos legales, salvo el caso en que tal abandono hubiere sido dejado sin efecto en virtud de alguno de los recursos a que se refiere el artículo anterior.

ART. 136° - Declarado el abandono de un procedimiento administrativo, el interesado podrá reiniciar las actuaciones que estimare pertinentes en un nuevo procedimiento, en el cual no podrán hacerse valer las actuaciones realizadas en el procedimiento anterior.

Con todo, el interesado tendrá derecho a la devolución de los documentos que hubiere agregado o podido agregar el expediente primitivo.

PARRAFO 2° - DE LA PRESCRIPCION EXTINTIVA PARA RECLAMAR DE PAGOS EN MATERIAS ADMINISTRATIVAS.

ART. 137° - La prescripción extintiva de las acciones para reclamar pagos en materia administrativa se sujetará a las reglas que se establecen más adelante, sin perjuicio de la aplicación de los preceptos respectivos del Código Civil que no se contrapongan dichas normas. Las disposiciones sobre prescripción relativas a pagos en materia administrativa contenidas en leyes especiales, prevalecerán sobre aquéllas.

ART. 138° - El plazo de prescripción de las acciones a que se refiere el artículo anterior es de dos años, contados desde que la obligación se hizo exigible.

ART. 139° - La prescripción puede ser declarada judicial y administrativamente.
Corresponderá a la autoridad administrativa competente para pronunciarse sobre la procedencia del pago y a la Contraloría General de la República, declarar la prescripción en favor de organismos del Estado u Organismos Administrativos, en su caso. La Contraloría General de la República y en forma general podrá declarar de oficio la prescripción en favor de los organismos del Estado.

ART. 140° - Se entenderá que la Administración renuncia a la prescripción cuando habiéndose cumplido el plazo para invocarla, manifiesta que no cursa el pago por carecer de fondos o cuando guarda silencio por más de treinta días respecto de peticiones escritas dirigidas por el interesado a la autoridad competente la solución de la deuda.

La prescripción se interrumpe administrativamente, en los casos señalados en el inciso anterior.

PARRAFO 3° - DE LA PRESCRIPCION PARA HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO.

ART. 141° - Prescribe en dos años la facultad de la Administración para perseguir la responsabilidad administrativa de los funcionarios de los organismos del Estado por infracciones a sus obligaciones funcionarias.

Este plazo se cuenta desde la fecha en que se

cometió la infracción. Si hubiere faltas o infracciones continuadas de la misma especie, el plazo de precripción comenzará a correr desde la fecha en que se cometió la última de ellas.

ART. 142° - La prescripción a que se refiere el artículo anterior deberá invocarse por el funcionario afectado dentro del sumario administrativo correspondiente . Si no se hace valer , se entenderá renunciada.

ART. 143° - Si la infracción a los deberes funcionarios pudiere involucrar responsabilidad penal del funcionario el órgano administrativo correspondiente deberá , en todo caso, deducir la denuncia criminal que proceda no obstante haberse declarado la prescripción de la responsabilidad administrativa.

TITULO VI

NORMAS COMPLEMENTARIAS DESTINADAS A ASEGURAR UNA EFICIENTE ADMINISTRACION

PARRAFO 1° - DE LAS DENUNCIAS.

ART. 144° - Toda persona que tuviere conocimiento de infracciones a normas constitucionales, legales o reglamentarias por parte de la Administración, podrá denunciarlas ante el superior jerárquico del organismo público respectivo o a la autoridad que ejerciere la supervigilancia del órgano administrativo en que hubiere cometido la infracción.

ART. 145° - La denuncia podrá hacerse personalmente o por mandatario.

Toda denuncia deberá ser fundamentada, con indicación precisa de los hechos irregulares objeto de ella y acompañada de antecedentes que hagan plausible la existencia de los hechos a que se refiere.

Si fuere escrita, contendrá la individualización del denunciante y su firma. Si fuere verbal, se levantará acta por el funcionario que la reciba, en la que se contendrá la individualización del denunciante, las menciones a que se refiere el inciso anterior y la firma del denunciante. Se agregarán a dicha acta los antecedentes referidos en el inciso precedente.

ART. 146° - No será admitida a tramitación ninguna denuncia en que no haya dado cumplimiento a las exigencias establecidas en el artículo precedente.

Con todo, la autoridad administrativa ante quien se formule la denuncia no estará obligada a darle curso si del examen de la denuncia(de los hechos denunciados) y de los antecedentes acompañados aparece su falta de fundamento o de verosimilitud, lo que apreciará de conformidad con las reglas de la sana crítica .

ART. 147° - El denunciante no será tenido como interviniente en las actuaciones, salvo en el caso en que mediante la denuncia reclamare algún derecho o legítimo interés que le hubiere sido desconocido.

ART. 148° - El funcionario que reciba la denuncia deberá elevarla, de inmediato, a la autoridad superior del organismo respectivo, para los efectos previstos en el artículo 146 y para que se ordene la práctica de las diligencias destinadas a su comprobación, en caso estimarse verosímiles los hechos denunciados.

ART. 149° - El denunciante será responsable, penal y civilmente, de la denuncia en caso de comprobarse la falsedad de los hechos denunciados. El organismo administrativo que conoció la denuncia deberá, en tal caso, deducir la correspondiente acción criminal, para cuyo efecto no está obligado a rendir fianza de calumnias.

PARRAFO 2° - DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS INTERNAS PARA LA ATENCION DE LOS USUARIOS.

ART. 150° - Sin perjuicio de las obligaciones contenidas en las respectivas leyes y reglamentos orgánicos y en el Estatuto Administrativo, los Jefes Superiores de los organismos del Estado y las Autoridades Regionales tendrán, las siguientes funciones:

1) Disponer las medidas necesarias para la simplificación de los trámites administrativos internos a fin de que se de cabal cumplimiento a las disposiciones de la presente ley;

2) Supervigilar y fiscalizar el cumplimiento de tales instrucciones.

ART. 151° - En todo Ministerio , Servicio Público y demás Organismos del Estado deberá existir una Oficina de Información , cuya dotación estará compuesta por personal altamente calificado, con conocimiento total de las funciones del respectivo organismo y de su estructura administrativa, a fin de orientar eficientemente a los usuarios que deben efectuar gestiones en esas entidades.

ART. 152° - En los organismos y entidades señaladas en el artículo anterior, deberán existir avisos murales destacados con indicación de las diversas reparticiones que los integran y de su ubicación.

ART. 153° - Lor organismos o instituciones mencionados en el artículo 151° deberán crear una unidad de " Organización y Métodos " , cuyo personal deberá ser Administrador Público o Ingeniero Comercial, con especialización en " Organización y Métodos " .

La referida unidad se integrará a la unidad de " Programación " al crearse ésta en dichos organismos e instituciones.

TITULO FINAL

ART. 154° - Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a todos los Ministerios, Servicios e Instituciones que conforman el Sector Público con las siguientes excepciones :

1) Ministerio de Defensa Nacional y sus Servicios dependientes y,

2) Misiones diplomáticas , consulares y técnico-administrativas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

ART. 155° - Las disposiciones del Libro III del D.L. N°538 de 1974, prevalecerán sobre las contenidas en los Párrafos 2°y 3°del Título IV de la presente Ley.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

PRIMERA - Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las tramitaciones pendientes, sin perjuicio del mantenimiento y plena validez de las decisiones ya dictadas y que se encuentren legalmente notificadas.

Los planos, legales y reglamentarios, que hubiesen comenzado a correr a la fecha de vigencia de esta ley se regirán por las normas existentes con anterioridad a ella.

SEGUNDA - Los Ministerios, servicios públicos o instituciones que integran el Sector Público deberán ,dentro del plazo de seis meses contados desde la vigencia de la presente ley, proponer las modificaciones pertinentes a los procedimientos especiales que en dichos organismos se aplican, a fin de adaptarlas a las normas de la presente ley.

Para los efectos de lo dispuesto en el inciso precedente y en el artículo 154° , se entenderá por organismos del Sector Público los señalados en el Artículo 2° del D.L. N° 1268 , publicado en el Diario Oficial del 28 de Agosto de 1975.

****
***

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

4. OFICIO CONDUCTOR.

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

CONARA ORD. N° 6425 / 317.-

ANT.: Seminario Nacional sobre Procedimientos Administrativos.

MAT.: Remite carpeta con antecedentes.

SANTIAGO, [illegible]

DE : VICEPRESIDENTE SUBROGANTE DE LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (CONARA).

A :

1. En relación con su participación en el Seminario Nacional sobre Procedimientos Administrativos que organiza CONARA, con la colaboración de ONU, tengo el agrado de remitirle una carpeta que contiene los siguientes documentos , para su oportuno conocimiento y fines consiguientes :

a) Folleto con Programa y Reglamento Interno del Seminario.

b) Reproducción de los siguientes trabajos sobre Procedimientos Administrativos :

- Trabajo preparado por el Consultor de ONU en CONARA Sr. Francisco González Navarro.

- Informes respecto a este trabajo de las siguientes Instituciones :

  ° Ministerio de Justicia

  ° Colegio de Administradores Públicos

  ° Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica de Valparaíso (Profesor Sr. Osvaldo Oelkers).

  ° Universidad Católica de Chile (Profesor Sr. Jorge Precht).

  ° Universidad de Chile (Abogado Sr. Jorge Santibañez).

  ° Contraloría General de República.

- Sintesis de la exposición de Don Rolando Pantoja (Abogado, Profesor Derecho Administrativo).

- Sintesis de la exposición de Don Pedro Pierry (Abogado, Profesor Derecho Administrativo)

REPUBLICA DE CHILE
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Comisión Nacional de la Reforma
Administrativa (CONARA)

- Sintesis de la exposición de Don Domingo Hernandez (Abogado, Profesor Derecho Administrativo).
- Sintesis de la exposición de Don Eduardo Soto Kloss (Abogado, Director Departamento Derecho Público, Facultad de Derecho Universidad de Chile).
- Sintesis de la exposición de Don Hugo Caldera Delgado (Abogado, Profesor Derecho Administrativo).

c) Anteproyecto de Ley General de Procedimiento Administrativo (CONARA).

2. Agradeceré acusar recibo de estos antecedentes.

3. A su llegada al Edificio Diego Portales, por la puerta de la Alameda del Libertador General Bernardo O'Higgins R., le será entregada :

- Tarjeta Credencial para acceso al Seminario.
- Talonario con vales para almuerzos.
- Información administrativa complementaria.

4. Es grato para la Dirección del Seminario brindarle desde ya toda nuestra colaboración para facilitar su participación y asegurar los más auspiciosos resultados de esta reunión de tan calificados especialistas en el tema central del evento.

Al efecto podrá coordinarse directamente cualquier detalle del caso con la Sra. Amalia Vergara de Fontecilla, Jefe del Departamento III de CONARA (Fono : 721805).

Saluda atentamente a UD.,

ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
Tte.Coronel de Ejto.(EM).
Vicepresidente Subrogante de CONARA
y
Coordinador General del Seminario

AGS/gfo.
DISTRIBUCION
1. Sr. Armando Alvarez G.
Colegio de Abogados
2. Secretaría Ejecutiva (c.i.)
3. Unidad de Seminarios (c.i.)
4. Jefe Proyecto CHI/77/001(c.i.)
5. Archivo Depto. III
6. Archivo CONARA

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

5. PUBLICACIONES DE PRENSA.

A. MODERNIZACION ADMINISTRATIVA.

(Editorial de "El Mercurio" - 12 de Mayo de 1980).-

El Seminario Nacional sobre Procedimientos Administrativos, patrocinado por CONARA, permitió la realización de diagnósticos sobre los avances logrados en el sector público bajo el actual Gobierno, pero también la reiteración de las metas que deberán cumplirse en el futuro.

La Comisión Nacional de la Reforma Administrativa está realizando un análisis sistemático de problemas profundamente arraigados en el país, como el tamaño excesivo de la Administración Pública, la lentitud en el funcionamiento de ella, la indefensión en que a menudo se encuentra el ciudadano frente a ella. Al perfilarse un panorama anormal, que perjudica la marcha del Estado, se han tomado algunas determinaciones para revertir los síntomas irregulares. La campaña desburocratizadora en que está empeñado el régimen militar es una buena expresión de ese propósito.

Sin embargo, hay un amplio campo de acción que va más allá de las medidas parciales, que si bien contribuyen a la modernización y agilidad del sistema vigente, no están en condiciones de introducir los cambios de fondo que se requieren. De ahí que la preparación de un decreto-ley regulador del procedimiento administrativo sea la base de las innovaciones que se pretende introducir.

El tamaño crítico de la Administración Pública resulta, en todo caso, un punto previo por resolver. Su hipertrofia a lo largo de varios regímenes anteriores, y de modo especial durante el que precedió al actual, se ha encarado con reducciones anuales. Por cierto que aún quedan pasos por dar

B. PRINCIPIO DE LA BUENA FE.

(Comentario La Semana Política, Editorial "El Mercurio" 18 de Mayo de 1980).-

En concordancia con la doctrina general del Gobierno, el Ministro Presidente de CONARA, General de Brigada don ROBERTO SOTO MACKENNEY, al clausurar el 10 de mayo el Seminario Nacional sobre Procedimientos Administrativos, se refirió al principio de la buena fe en esta materia.

Hablando del proyecto de ley sobre procedimientos administrativos, que estudia el Gobierno, el general Soto Mackenney, expresó: "En lo funcional, la gran innovación como norma general consiste en pasar del control previo y el documento ejecutivo formal al control posterior y a un sistema de ejecución funcional y directo. En la gestión administrativa no puede presumirse la mala fe y llevar a la Administración de la mano, a través de un laberinto de controles formales de carácter previo, antes de que pueda actuar y cumplir su verdadera misión de servicio a la colectividad". Más adelante, el Presidente de CONARA dijo que "la función pública debe dignificarse y estimularse con justos incentivos, y la responsabilidad debe ser drástica si en la gestión administrativa se incurre en actos ilícitos".

En el régimen de libertad que esté implantándose no caben la atmósfera de sospecha y vigilancia o el cúmulo de certificados que entraban la gestión administrativa, encareciendo y retardando la prestación de los servicios del Estado. Los técnicos de CONARA han preferido, con justa razón, un método de control administrativo que acentúe la responsabilidad funcionaria y que se ejerza a posteriori, en vez de seguir los hábitos establecidos en los cuales toda iniciativa o innovación quedaba condicionada a una vigilancia que acompaña y limita todo el curso de acción.

para llegar a la dotación funcionaria ideal, lo que, además, implica mantener escalafones técnicos estables y congruamente remunerados.

Como fue subrayado en el Seminario de CONARA, el Estado chileno está adherido al principio de subsidiariedad, lo cual constituye un estímulo para el sector privado en cuanto a realizar actividades que tradicionalmente no le correspondían. La aplicación de este sano principio gravita de modo importante sobre el sector estatal, que se ve constreñido a lo estrictamente necesario para asegurar la marcha adecuada de la sociedad.

Establecidas las dimensiones del sector estatal, es necesario organizar el procedimiento que ordenará la relación entre administradores y administrados. Con frecuencia, estos últimos ven su libertad sofocada por normas y métodos que hacen de ciertos funcionarios agentes dotados de un poder abrumador y discrecional, que les permite conceder beneficios o denegar solicitudes según su arbitrio.

El resguardo de los derechos que asisten a los ciudadanos frente a posibles abusos de la autoridad es una meta básica en la reforma administrativa integral que se está impulsando. La libertad de las personas adquiriría una dimensión más profunda si dicha meta se cumple en la práctica cotidiana.

El Seminario de CONARA permitió identificar problemas subsistentes en la aplicación de la reforma administrativa chilena. Deseable es que ahora se tomen las decisiones correctas para que el diagnóstico sea seguido por la solución a corto plazo, de males que perjudican el desarrollo del país. Con toda razón entre las modernizaciones que promueve el Gobierno figura la adecuación de la Administración Pública a los requerimientos reales del Estado, ya que se aspira a estructurarlo en forma moderna y desprovisto de instrumentos que limiten la libertad individual.

* * * * * *

Con un fundamento de justicia y de buen sentido se prefiere simplificar y hacer expedita la marcha de las muchas solicitudes de ciudadanos honestos, sin ponerles cortapisas en prevención de posibles fraudes. Se piensa que estos últimos - siempre minoritarios - deben castigarse con la severidad necesaria para desalentar futuras contravenciones, pero evitando sancionar preventivamente con tardanzas y recargos a la inmensa mayoría que opera de buena fe.

El sistema supone dicha buena fe y castiga el dolo. Pero el funcionamiento del principio de la buena fe exige absolutamente una ley penal y una administración de justicia que aseguren el castigo drástico y oportuno de los delitos cometidos con abuso de la confianza que en los hechores deposita el legislador.

El reciente descubrimiento de fraudes al Fisco y a las cajas de previsión puede acusar falta de empleo de las facultades fiscalizadoras ordinarias de las instituciones respectivas, o ausencia de un sistema que castigue a los defraudadores de manera rápida y ejemplarizadora. En ningún caso, dichos fraudes podrían aconsejar el regreso a las viejas prácticas burocráticas en que el Estado y el país perdía en largas y engorrosas tramitaciones mucho más dinero que el que pueda escurrirse por los fraudes descubiertos o que se descubran más adelante.

* * * * * *

ANEXO 6 /

SEMINARIO NACIONAL
SOBRE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
C O N A R A

- PROYECTO DE LEY GENERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO REDACTADO POR LA COMISION ESPECIAL CONVOCADA POR LA COMISION NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (CONARA).

SANTIAGO, Septiembre de 1980.-

El proyecto fue redactado por la Comisión constituída por las siguientes personas :

- TCL. (EM) de Ejército
  Sr. ALEJANDRO GONZALEZ SAMOHOD
  Secretario Ejecutivo de CONARA y
  Coordinador de la Comisión Redactora.

- Sra. AMALIA VERGARA DE FONTECILLA
  Abogado. Jefe Departamento III de CONARA.

- Sra. MARIA I. SESSAREGO DIAZ
  Abogado del Ministerio de Justicia.

- Sr. ARTURO ALESSANDRI COHN
  Fiscal de la Oficina de Planificación
  Nacional (ODEPLAN).

- TCL. de Carabineros
  Sr. ALBERTO FOCACCI VIVES
  Comité Asesor de la H. Junta de Gobierno.

- Sr. ROLANDO PANTOJA BAUZA
  Abogado. Jefe del Departamento de
  Estudios de la Contraloría General
  de la República.

- Sr. EDUARDO SOTO KLOSS
  Director del Departamento de Derecho
  Público. Facultad de Derecho
  Universidad de Chile.

- Sr. JORGE PRECHT PIZARRO
  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo
  Escuela de Derecho. Universidad Católica de Chile.

- Sr. PEDRO PIERRY ARRAU
  Abogado. Profesor de Derecho Administrativo
  Universidad de Chile. Sede Valparaíso.

ANTEPROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

EXPOSICION DE MOTIVOS.

TITULO SEGUNDO De los actos administrativos.

Párrafo 1° De los requisitos de los actos administrativos.
Párrafo 2° De la toma de razón.
Párrafo 3° De la ejecución.

TITULO TERCERO De la revisión de los actos administrativos.

Párrafo 1° De la revisión a instancia del interesado. Principios generales.
Párrafo 2° De los recursos de reposición y jerárquico.
Párrafo 3° Del recurso de revisión.
Párrafo 4° De la revisión a instancia de la Administración.

TITULO CUARTO De la agilización del actuar de la Administración.

Párrafo 1° De las transferencias interorgánicas de funciones.

Parágrafo 1° De la delegación y avocación de competencias.
Parágrafo 2° De la delegación de firma.

Párrafo 2° De los conflictos de competencia.

* * * * * * * *

TITULO PRELIMINAR PRINCIPIOS GENERALES Y AMBITO DE APLICACION

PARRAFO 1° Principios y reglas generales

Artículo 1° La ley asegura el derecho a presentar peticiones a las autoridades administrativas y garantiza, además, el derecho a recurrir en contra de los actos que aquéllas emitan, mediante los recursos que establece la presente ley.

Artículo 2° La Administración del Estado actuará en el ejercicio de su función con arreglo a normas de sencillez, economía, celeridad y eficacia, y con pleno sometimiento a la Constitución y a las leyes.

Artículo 3° Los órganos de la Administración del Estado tendrán el deber de tramitar, resolver y dar adecuada y oportuna respuesta a las peticiones y recursos que le fueren presentados.

No será causal de exclusión del procedimiento la inobservancia por parte de los interesados de exigencias formales no esenciales que puedan cumplirse con posterioridad.

Artículo 4° En el cumplimiento de su función los órganos de la Administración deberán conformarse estrictamente al principio de la igualdad ante la ley, evitando toda actuación que pueda significar alguna discriminación arbitraria en perjuicio de los administrados.

Artículo 5° Las actuaciones de los funcionarios públicos deberán garantizar la debida imparcialidad de la decisión que en definitiva se adoptare asegurando al interesado la adecuada información que éste requiere para la defensa de sus intereses.

Artículo 6° El interesado tiene derecho a la observancia rigurosa del procedimiento administrativo establecido en cada caso y, como mínimo, al cumplimiento por la Administración de los trámites configurados como esenciales por la ley, o que según la naturaleza del asunto por resolverse deban reputarse tales.

Artículo 7° Cuando el acto o resolución que hubiere de dictarse afectare las situaciones jurídicas de los interesados, la Administración deberá ajustar su actuación a los principios y reglas del debido procedimiento, cuidando siempre de respetar el derecho de aquéllos a ser oídos, a ofrecer y producir pruebas y a una decisión fundada.

Artículo 8° Sin perjuicio de la efectiva participación de los interesados en ellas, las actuaciones de los órganos de la Administración se desarrollarán de oficio, debiendo ésta considerar todos los hechos situaciones o circunstancias que sean conducentes a la adopción de las más justa y eficiente decisión.

Artículo 9° Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que jurídicamente no estuvieren obligados a soportar y que sufrieren en cualquiera de sus bienes o derechos como consecuencia de la actuación de la Administración o de sus agentes, y con independencia de la licitud o ilicitud del acto que provocare el daño.

Artículo 10° En todo procedimiento administrativo se cumplirán los trámites que en cada caso fueren exigidos por el ordenamiento vigente y conforme al orden y secuencia establecidos en el mismo.

Cuando no existieren normas de procedimiento específicamente aplicables al caso de que se trate, se actuará de la forma más adecuada para hacer compatible el respecto de los derechos del interesado con la sencillez, celeridad y eficacia en la tramitación.

En los casos previstos en los incisos precedentes los trámites que, respectivamente, fueren necesarios o se consideraren conveniente utilizar se ajustarán a las disposiciones que para cada tipo se contienen en el Título I de la presente ley.

Artículo 11° A fin de lograr la debida economía y simplificación en el ordenamiento jurídico administrativo se evitarán, en cuanto sea posible, las reiteraciones y duplicaciones de regulación operándose por simple remisión a las disposiciones de esta ley que, en cada caso, correspondiere aplicar.

Artículo 12° Salvo disposición legal en contrario, las cuestiones incidentales que se suscitaren en el procedimiento no suspenderán el curso del mismo aunque se refieran a la nulidad de las actuaciones.

Artículo 13° Todas las actuaciones que deban practicarse por los órganos de la Administración en el procedimiento administrativo serán gratuitas para los interesados

Artículo 14° Las normas reguladoras de la actuación de la Administración se interpretarán de acuerdo con los principios generales establecidos en la presente ley, los cuales servirán, también, de fuente directa integradora en los casos de vacíos o insuficiencias que se presentaren.

PARRAFO 2° Ambito de aplicación

Artículo 15° La presente ley se aplicará a la Administración Civil del Estado.

Se exceptuarán de lo dispuesto en el inciso anterior las Universidades, las empresas del Estado y aquellas empresas en que éste tuviere participación, en la parte de su actividad que se rija por el derecho privado.

TITULO I DEL PROCEDIMIENTO

PARRAFO 1° De la iniciación del procedimiento

Parágrafo 1° Iniciación de oficio o a instancia de interesado.

Artículo 16° El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de cualquiera persona, natural o jurídica, pública o privada o de cualquiera entidad, asociación o grupo.

Artículo 17° El procedimiento podrá iniciarse de oficio por decisión del órgano competente, sea por propia iniciativa, o en virtud de orden superior, o denuncia de terceros debidamente fundada.

Artículo 18° Toda entidad, persona o grupo, podrá dirigir peticiones a las autoridades y organismos de la Administración en materias de su competencia.

Si el particular hiciere valer algún derecho ante la Administración, ésta estará obligada a resolver pronunciándose de manera expresa sobre la cuestión planteada conforme al procedimiento legal.

Artículo 19° Toda solicitud por la cual se promoviere la iniciación de un procedimiento deberá contener :

1) Indicación del órgano administrativo al que va dirigido;
2) Individualización del peticionario;
3) Relación suscinta de los hechos y, si el interesado lo considerare pertinente, indicación breve y fundada de los principios y normas que apoyan su derecho y de la prueba de que piensa valerse, pudiéndose acompañar los documentos pertinentes o señalarse el servicio donde se encontraren;
4) Petición concreta que se formula, y
5) Firma del interesado.

Artículo 20° Si la solicitud del interesado hubiere omitido alguna mención o antecedente que apareciere necesario por exigencia legal o reglamentaria para que la Administración emita su pronunciamiento, deberá ésta requerir a aquél para que ello sea subsanado.

Artículo 21° Si no fuere posible al interesado efectuar la presentación directamente ante el órgano que correspondiere, podrá hacerse igualmente a través de las Secretaría Municipales y allí donde no las hubieren, a través de las Oficinas de Correos locales.

En tal caso se dará al interesado recibo de su presentación, o se le timbrará copia de ella con expresión de la fecha y hora correspondiente.

El organismo que hubiere recibido la presentación del interesado deberá remitirla a más tardar dentro de las 48 horas al destinatario.

Se entenderá, en todo caso, que los escritos han ingresado al órgano administrativo competente, para todos los efectos legales, en la fecha y hora en que fueron entregados en cualquiera de los servicios mencionados en el inciso primero.

Artículo 22° Requerido un órgano de la Administración para intervenir en un asunto que no sea de su competencia procederá a enviar, de inmediato, los antecedentes a la autoridad que deba conocer según el ordenamiento, informando de ello al interesado.

Parágrafo 2° Los interesados.

Artículo 23° Cualquier persona, entidad o grupo podrá actuar ante la Administración. La mujer casada no separada de bienes y el menor adulto tendrán plena capacidad para intervenir directamente en el procedimiento administrativo.

Artículo 24° Están legitimados para actuar en el procedimiento administrativo :

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o de intereses que el ordenamiento proteja;
b) Quienes, sin haber iniciado el procedimiento, puedan resultar directamente afectados en sus situaciones jurídicas por la decisión que en el mismo se adopte;
c) Quienes puedan resultar afectados por la decisión terminal y se apersonen en el procedimiento, sea por vía de gestión o de revisión.

Artículo 25° Si durante la instrucción de un procedimiento se advirtiere la existencia de interesados de aquellos a que se refiere la letra b) del artículo anterior y que no hubieren comparecido a él, se les comunicará la tramitación del expediente por alguno de los medios previstos en el Parágrafo 3° del Párrafo 2° del presente Título, que aparezca más expedito y eficaz.

Artículo 26° Para los efectos de lo establecido en este parágrafo se entenderá por intereses que el Ordenamiento protege todos aquéllos que de prosperar la solicitud presentada originaría un beneficio en favor del peticionario o le evitaría un perjuicio, tal como ocurre, por ejemplo, en los casos de intereses en razón de vecindad, o como miembro de una agrupación profesional, sindical o gremial, o como usuarios de servicios, o consumidores, u otros.

Artículo 27° Cuando un escrito estuviere firmado por varios interesados, las actuaciones a que él diere lugar se entenderán con aquél que lo hubiere suscrito en primer término, a menos que se expresare otra cosa en él.

Artículo 28° El interesado podrá actuar por sí o por representante o mandatario debidamente acreditado.

Parágrafo 3° De las implicancias y recusaciones.

Artículo 29° Sólo podrá inhabilitarse al titular o a un funcionario de un órgano administrativo para intervenir en un procedimiento que estuviere tramitándose ante el mismo, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes :

a) tener interés personal en el procedimiento o en otro semejante cuya resolución pudiere influir en la de aquél;

b) ser cónyuge o tener parentesco por consaguinidad hasta el 4°grado o por afinidad hasta el 2° grado, en línea recta o colateral, con cualquiera de los interesados o con los administradores, miembros del Directorio, asesores de cualquiera naturaleza, representantes legales o mandatarios de las personas jurídicas, entidades, grupos o asociaciones interesadas en el procedimiento;

c) tener cuestión litigiosa pendiente con el interesado o con alguna de las personas unidas a él por el parentesco mencionado en la letra anterior;

d) tener amistad íntima o enemistad manifiesta con el interesado o con aquéllo unidos a él por el parentesco señalado en la letra b);

e) tener relación de servicio o profesional con el interesado o con alguna de las personas unidas a él por el parentesco indicado en la letra b), o ser miembro de un Directorio, órgano de control o análogo, de sociedad o entidad, grupo o asociación a que pertenezca el interesado;

f) haber tenido intervención como abogado, testigo o perito en el procedimiento;

g) haber emitido, al margen de su cargo público, opinión o informe sobre el asunto o haber intervenido en él de alguna manera;

h) convivir o haber convivido con el interesado o con alguna de aquellas personas unidas por el parentesco indicado en la letra b) de este artículo.

Artículo 30° En cualquiera de los casos señalados en el artículo anterior, el funcionario afectado deberá abstenerse del conocimiento del asunto y comunicará de inmediato su inhabilidad a su superior jerárquico indicando la causal que lo afectare.

El superior ordenará su reemplazo si a su juicio la causal efectivamente existiere.

Artículo 31° La recusación podrá plantearse en cualquier momento de la tramitación del procedimiento indicando el interesado los hechos que configuran la causal invocada y acompañando u ofreciendo las pruebas correspondientes.

Artículo 32° Planteada la recusación el funcionario afectado deberá manifestar de inmediato a su superior jerárquico si concurre o no la causal alegada.

Si el superior estima admisible la causa de recusación reemplazará sin más trámite al recusado o en el plazo máximo de 15 días si, habiéndola denegado, resultare probada su existencia.

Artículo 33° Mientras se sustancia el incidente de implicancia o recusación se suspenderá la tramitación del procedimiento.

Artículo 34° El superior jerárquico resolverá la implicancia o recusación a más tardar dentro de los 5 días siguientes a la recepción de los antecedentes, entendiéndose aceptada si no hubiere pronunciamiento expreso al respecto en dicho plazo quedando al efecto inhabilitado el funcionario o titular afectado.

Parágrafo 4° De los efectos de la iniciación del procedimiento.

Artículo 35° Si el procedimiento se iniciare a petición del interesado, la sólo presentación de éste ante la autoridad determinará la interrupción de los plazos de prescripción.

Artículo 36° El momento de la presentación por el interesado fijará la preferencia para la atribución o reconocimiento de un derecho.

Artículo 37° Cuando la iniciación se produzca de oficio por determinación de la propia autoridad, no producirá efectos respecto de aquéllos contra quienes vaya dirigido el procedimiento sino una vez notificados legalmente.

PARRAFO 2° De la formación de los expedientes y de su tramitación

Parágrafo 1° De la formación de los expedientes.

Artículo 38° Al iniciarse un expediente se le asignará un número que será conservado a través de todas las actuaciones sucesivas, cualesquiera sean los organismos que intervinieren.

Se formará el expediente con los escritos, documentos y actuaciones de toda especie que se presenten o realicen durante el procedimiento.

De todas las actuaciones administrativas deberá dejarse constancia escrita en el expediente.

Artículo 39° Todas las piezas que formen el expediente serán agregadas sucesivamente según el orden de su presentación. Al tiempo de agregarlas se enumerará cada foja en cifras y letras.

Si se acompañaren a los expedientes antecedentes que por su volúmen no pudieren ser incorporados a ellos, se confeccionarán cuadernos anexos; se exceptuarán las piezas que por su naturaleza no puedan agregarse o que por otros motivos fundados fueren ordenados reservar fuera del expediente, de todo lo cual deberá dejarse expresa constancia en éste.

Artículo 40° No podrá retirarse ninguna pieza sin autorización del funcionario encargado de la tramitación del expediente; en caso de desglosarse una o más fojas del expediente se colocará en su lugar una nueva foja con indicación de la orden que dispuso el desglose y el número y naturaleza de las piezas desglosadas.

Si la pieza desglosada fuere de importancia según la autoridad, deberá dejarse copia de ella. No será necesario alterar la numeración de las piezas desglosadas ni se modificará la de aquéllas que queden.

Si fuere presentado por los interesados poder general para acreditar la correspondiente representación, podrán éstos requerir su desglose del expediente debiéndose proceder a su devolución inmediata previa nota o testimonio de dicho poder en el referido expediente.

Artículo 41° El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites guardándose riguroso orden en el despacho de los asuntos, sin perjuicio del derecho de los interesados para formular peticiones encaminadas a su pronta terminación.

Artículo 42° La autoridad administrativa que tuviere a su cargo el despacho o substanciación de los asuntos será responsable de su tramitación debiendo adoptar todas las medidas necesarias para evitar su retardo.

Artículo 43° A fin de propender a una mayor agilización y celeridad en el procedimiento se adoptarán en un solo acto todos los trámites que por su naturaleza admitan una impulsión simultánea, y no estén subordinados de modo sucesivo en su cumplimiento. Se evitará, en consecuencia, todo entorpecimiento o demora por diligencias innecesarias en la tramitación de los expedientes.

Artículo 44° Se ordenará la acumulación de dos o más expedientes cuando existiere íntima conexión entre ellos y siempre que correspondiere resolverlos a la misma autoridad.

Artículo 45° Cuando para la realización de una determinada actividad fuere necesaria la obtención de una pluralidad de licencias, permisos o autorizaciones cuya expedición correspondiere a dos o más autoridades, sean dependientes o relacionadas con un mismo Ministerio o con Ministerios diferentes, el interesado podrá obtenerlas simultáneamente mediante la acumulación que se establece en este artículo.

La solicitud se presentará y tramitará ante el órgano que tuviere la competencia más específica en razón de la materia, lo que se determinará por un reglamento en cada caso; si no fuere éste dictado, el procedimiento podrá iniciarse ante cualquiera de los órganos que deba otorgar una de las licencias, permisos o autorizaciones necesarias, correspondiendo desde ese momento la instrucción a dicho órgano. Si uno de éstos fuere una Municipalidad se entenderá que ella es el órgano habilitado para instruir el procedimiento.

El órgano que instruyere el procedimiento recabará de aquellos a quienes correspondiere alguna intervención en el asunto, cuantos informes y autorizaciones fueren necesarios. Se entenderá que no existe objeción a su otorgamiento si pasado un mes y reiterada la petición transcurrieren 15 días más sin recibir respuesta del órgano requerido.

La resolución que se dicte será única y se conformará a los principios y requisitos establecidos en la presente ley.

Artículo 46° Si fuere necesario requerir antecedentes de otros organismos o autoridades a fin de realizar las actuaciones o los informes pertinentes, podrán ellos solicitarse directamente por oficio, cuya copia se agregará al expediente. A este efecto los funcionarios estarán obligados, cualquiera sea su posición jerárquica, a prestar toda la colaboración debida.

Los expedientes sólo serán remitidos cuando correspondiere informar a otra autoridad u órgano, o lo requiera de modo imprescindible el procedimiento y así lo dispusiere la ley.

Artículo 47° En caso de extravío de un expediente se procederá a su reconstitución valiéndose de las copias y demás antecedentes auténticos que obran en poder de la Administración o que proporcionaren al efecto los interesados, sin perjuicio de perseguirse las responsabilidades que pudieren caber por la pérdida o extravío.

Artículo 48° La Administración realizará de oficio o a petición de interesado los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos o antecedentes en virtud de los cuales deba adoptarse una decisión.

Artículo 49° El funcionario del organismo a quien corresponda resolver, que recibiere una solicitud, documento o expediente, deberá hacerlo llegar a más tardar dentro de las 24 horas siguientes a la oficina correspondiente.

Las providencias de mero trámite deberán dictarse dentro del plazo de 48 horas contado desde la recepción de la solicitud, documento o expediente, por quien deba dictarlas. Los informes, dictámenes u otras actuaciones similares, deberán dictarse dentro del plazo de 10 días contado desde la recepción del expediente o de la petición de informe. Las decisiones definitivas deberán expedirse como máximo dentro de los 20 días siguientes desde que se hallare el expediente en estado de resolverse.

No obstante, cuando se tratare de providencias de mero trámite o de informes, el Jefe Superior del Servicio, mediante orden debidamente fundada, podrá ampliar o reducir estos plazos prudencialmente cuando existieren razones suficientes que lo justificaren.

Parágrafo 2° De los escritos y documentos.

Artículo 50° Los escritos que los particulares dirijan a la Administración y los que se produzcan por la Administración se redactarán con claridad, sencillez, cortesía y precisión.

Artículo 51° La entrada y despacho de solicitudes, escritos y documentos en los distintos servicios de la Administración se efectuará a través de la oficina encargada de la recepción de documentos.

Todo funcionario está obligado a recibir los escritos, solicitudes y documentos que le sean presentados con el objeto de requerir una decisión por parte de la Administración.

Todo interesado que haga entrega de un escrito, documento o solicitud a la Administración podrá solicitar verbalmente y en el acto que se le dé constancia de ello, estando en todo caso obligado a hacerlo el funcionario encargado de su recepción, sea entregando un recibo o timbrando copia del interesado, con indicación de fecha y hora.

Artículo 52° Los interesados tendrán derecho a informarse del expediente por sí o por mandatario o representante debidamente acreditado.

Artículo 53° Los particulares podrán tener acceso a la documentación administrativa sea mediante la consulta gratuita de ella en las oficinas o dependencias administrativas en que se encontrare, sea mediante la obtención de copia auténtica de la misma debiendo abonarse el valor de su reproducción.

Artículo 54° Podrá negar la Administración mediante decisión fundada si el interesado así lo solicitare, el acceso a los documentos administrativos cuando del ejercicio del derecho a la información de los particulares pudiere atentarse :

a) al secreto de las deliberaciones de los órganos colegiados;
b) al secreto de la defensa nacional o de la política exterior;
c) a la seguridad del Estado;
d) al derecho a la intimidad de la vida privada, o al secreto de los expedientes académicos, profesionales, médicos, etc., de persona distinta del solicitante;
e) a la estabilidad de la moneda o al crédito público;
f) al secreto del período indagatorio en procedimientos sancionadores, y
g) de modo general, a los secretos protegidos por la ley.

Parágrafo 3° De las comunicaciones, notificaciones y publicaciones.

Artículo 55° Las comunicaciones entre órganos administrativos tanto si dependen de una misma persona jurídica como si pertenecen a personas distintas, se efectuarán siempre directamente sin necesidad de recurrirse a órganos intermedios.

Si algún órgano distinto del destinatario debiera tener conocimiento de cualquier antecedente o decisión, se le enviará copia de lo obrado

Artículo 56° Salvo lo dispuesto en leyes especiale, las resoluciones destinadas a dar curso progresivo al procedimiento no requerirán ser notificadas, a menos que se tratare de :

a) las que disponen la apertura de un término de prueba, o la negaren;
b) las que confieren vista o traslado;
c) las que ordenan la comparecencia personal del interesado cuando así estuviere previsto en la ley;
d) las que sin resolver el asunto a que se refiere el procedimiento importen un pronunciamiento implícito sobre el fondo, y
e) las que la autoridad administrativa determine.

Artículo 57° Los actos administrativos de efectos individuales deberán ser notificados a los interesados, conteniendo su texto íntegro, con indicación de los recursos que proceden en su contra y el plazo para interponerlos.

Artículo 58° Las notificaciones deberán practicarse a más tardar en los 10 días siguiente a aquel en que ha quedado totalmente tramitado el acto administrativo o en que han sido dictadas las resoluciones a que se refiere el artículo 2° del presente parágrafo.

Artículo 59° Las notificaciones se harán por escrito, mediante carta certificada dirigida al domicilio que el interesado hubiere designado en su primera presentación o con posterioridad. De no constar dicho domicilio en el expediente, la notificación se hará por carta certificada dirigida a la Oficina de Correos de la localidad en que hubiere sido hecha la presentación.

Podrán trambién hacerse de modo personal por medio de un empleado del Servicio correspondiente, quien dejará copia íntegra del acto o resolución que se notifica en el domicilio del interesado.

Por excepción podrán hacerse en la oficina o servicio de la Administración si el interesado se apersonare a recibir la notificación, firmando en el expediente la debida recepción. Si el interesado requiriere copia del acto o resolu-

ción que se le notifica se le dará sin más trámite en el mismo momento.

Tratándose de notificaciones por carta certificada se entenderán practicadas a contar del día siguiente a su recepción, debidamente acreditada por la autoridad de Correos que corresponda.

Artículo 60° En caso alguno podrán perjudicar al interesado las notificaciones defectuosas.

Aún cuando no hubiere sido practicada notificación alguna, o la que existiere fuere viciada, se entenderá el acto debidamente notificado si el interesado a quien afectare hiciere cualquier gestión en el procedimiento que suponga necesariamente su conocimiento, sin haber reclamado previamente de su falta o nulidad.

Artículo 61° Tratándose de actos administrativos que conciernan a la carrera funcionaria de los trabajadores de la Administración Civil del Estado, serán ellos notificados personalmente en el propio Servicio donde desempeñaren sus funciones, o en su domicilio si estuvieren ausentes por causa legal justificada, sin perjuicio de publicarse en dicho Servicio en un lugar visible destinado al efecto.

Artículo 62° Los actos administrativos que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general, se publicarán en el Diario Oficial.

Del mismo modo deberán ser publicados aquéllos que interesen a una pluralidad indeterminada de sujetos, o a un número considerable de éstos aún cuando fueren nominadamente determinados.

Artículo 63° Serán, también, publicados en el Diario Oficial los actos administrativos que afectaren a personas ausentes o cuyo paradero fuere ignorado; en estos casos la publicación deberá efectuarse los días 1° ó 15 de cada mes.

Deberán publicarse, igualmente, en el Diario Oficial los actos respecto de los cuales la ley ordenare especialmente este trámite.

Artículo 64° Los actos administrativos de las autoridades regionales, provinciales y comunales que incidan en materias de interés general de sus respectivos territorios o se refieran a las personas indicadas en el inciso 2° del

artículo 62°, deberán publicarse, además, en un diario o periódico de circulación en la región, provincia o comuna según los casos.

Artículo 65° Los actos publicados en el Diario Oficial se tendrán como auténticos y oficialmente comunicados, obligando desde esa fecha, o desde una posterior que se señalare, a su íntegro y cabal cumplimiento.

Parágrafo 4° De los plazos.

Artículo 66° Todos los plazos en el procedimiento administrativo se contarán por días hábiles, salvo disposición legal en contrario, o que mediare habilitación formal debidamente notificada; se entenderán que han de ser completos, y se contarán desde el día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación en su caso, corriendo además hasta la media noche del último día del plazo.

Se descontarán los días en que de una manera general o especial los Servicios de la Administración no hubieren funcionado; para estos efectos el día sábado se entenderá inhábil.

Artículo 67° Los plazos administrativos obligarán por igual, y sin necesidad de apercibimiento, tanto a las autoridades y funcionarios como a los interesados en el procedimiento.

Artículo 68° Siempre que no se perjudicare derechos de terceros podrá el interesado solicitar a la autoridad, antes de su vencimiento, una ampliación de los plazos establecidos en la presente ley.

Exceptúasen de lo dispuesto en el inciso anterior los plazos establecidos para interponer los recursos administrativos los cuales, una vez vencidos, producirán la pérdida del derecho a interponerlos.

Artículo 69° La interposición de recursos administrativos producirá la interrupción de los plazos aún en el caso en que éstos hubieren sido mal calificados técnicamente por el recurrente o adolecieren de otros defectos formales circunstanciales o hubieren sido presentados ante órgano incompetente por error justificable.

Artículo 70° No podrá exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día de iniciación de un expediente hasta aquél en que quedare afinado. El caso fortuito o la fuerza mayor autorizarán la prórroga del plazo por el tiempo que duraren sus efectos, debiendo dejarse en el expediente debida constancia de ello.

Artículo 71° El incumplimiento injustificado de los plazos o términos previstos para el despacho de las actuaciones administrativas generará responsabilidad disciplinaria tanto para el funcionario a cargo del trámite o actuación como para los superiores jerárquicos obligados a su dirección o fiscalización.

Artículo 72° Cuando hubiere duda acerca de si un acto del particular, del cual dependiere la preclusión de la acción o la pérdida del derecho, ha sido o no realizado en el plazo legal, se dará la interpretación más favorable a la subsistencia de aquélla o de éste.

Parágrafo 5° De las alegaciones.

Artículo 73° El interesado podrá, en cualquier momento, sea que el procedimiento se haya iniciado de oficio o a petición de éste, aducir alegaciones, las que deberán tenerse en cuenta por el órgano competente al decidir.

Artículo 74° El órgano a quien corresponda dictar el acto administrativo que decide el procedimiento podrá, cuando la naturaleza de éste lo exija o las normas aplicables al caso lo establecieren, disponer que se abra un período de información pública.

La apertura de la información pública se anunciará una vez a lo menos en el Diario Oficial y en un diario de circulación nacional, regional o provincial, según procediere, para que cuantos tengan interés en el asunto puedan examinar el expediente, o la parte del mismo que se señale, en la oficina donde se encontrare. Los interesados podrán aducir lo que estimaren procedente en un plazo no superior a 30 días.

Artículo 75° Una vez realizadas todas las actuaciones de instrucción que en cada caso procedan, e incluso practicadas las pruebas que en su caso fueren necesarias y antes de elaborarse la correspondiente propuesta de decisión, se citará a los interesados que se hubieren apersonado en el procedimiento dándoles vista del expediente durante 15 días, para que puedan formular cuantas alegaciones ecritas estimen oportunas y aportar, en su caso, nuevas pruebas debidamente documentadas.

Para tal efecto, se notificará esta resolución al interesado debiéndose expresar en ella el lugar preciso donde se encuentra el expediente, nombre del funcionario a quien dirigirse con tal objeto, y días y horas en que podrá consultarlo por sí, por su representante o por mandatario debidamente acreditados.

Podrá prescindirse de la vista cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

Parágrafo 6° De la prueba.

Artículo 76° Si la Administración no tuviere por ciertos los hechos alegados por los interesados, o la naturaleza del procedimiento lo exigiere, la autoridad administrativa acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a 30 días ni inferior a 15.

Artículo 77° Quien hiciere valer un derecho deberá probar los hechos constitutivos del mismo; podrá también designar de modo concreto los elementos de prueba que estuvieren en poder de la Administración. Si se tratare de un procedimiento sancionador incumbe a la Administración probar la efectiva existencia del ilícito, la imputabilidad de los autores y su culpabilidad.

Artículo 78° Los hechos que deban probarse para la dictación de un acto administrativo podrán acreditarse por cualquier medio de prueba. No obstante, para la comprobación de ciertos hechos podrá la ley exigir un medio de prueba determinado.

Artículo 79° Las declaraciones de testigos serán apreciadas en conciencia pero, en todo caso, en la resolución respectiva deberán darse las razones que llevan a una determinada conclusión.

Los informes periciales serán apreciados de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

Artículo 80° Cuando en conformidad a los artículos anteriores fuere necesario recibir prueba testimonial o realizar una inspección personal de la autoridad, ésta fijará día y hora determinada para practicar las diligencias. La resolución que las ordenare se notificará siempre al interesado y a los testigos, según el caso.

Artículo 81° Si existieren varios interesados en el procedimiento podrá la Administración oírlos conjuntamente, levantándose Acta de la audiencia, firmada por todos los presentes.

Artículo 82° El órgano competente decidirá según su propia convicción cuáles hechos han de reputarse probados sobre la base de valorar de modo riguroso cada prueba por separado y todas las pruebas como un conjunto, teniendo en cuenta el resultado de la totalidad del procedimiento.

Parágrafo 7° De los informes.

Artículo 83° La autoridad deberá solicitar informe antes de resolver el asunto en los casos y según las formalidades que prescriba la ley. Podrá, también, requerirlo cuando sea estrictamente necesario para una más acertada decisión, debiendo fundamentar en todo caso la petición.

Artículo 84° Los informes serán evacuados en un plazo máximo de 10 días, y su contenido no obligará a la autoridad que lo hubiere recabado salvo disposición legal en contrario.

De no recibirse el informe en el plazo señalado proseguirán las actuaciones en el procedimiento, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias a que hubiere lugar.

Artículo 85° Si como consecuencia de la emisión de informes se hubieren causado perjuicios a la Administración o daños a terceros de los que la Administración hubiere tenido que responder, podrá repetirse contra el funcionario que lo hubiere emitido con manifiesta negligencia o dolo.

PARRAFO 3° De la terminación del procedimiento

Parágrafo 1° De la terminación por acto administrativo.

Artículo 86° El procedimiento terminará por acto administrativo sea conteniendo el pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, aceptando el desistimiento de la petición o declarando su abandono.

Artículo 87° La decisión del asunto será siempre motivada y resolverá todas las materias planteadas por los interesados y las demás que resultaren del expediente aún cuando no hubieren sido promovidas por aquéllos.

Deberán especialmente motivarse, con clara expresión de los hechos y fundamentos de Derecho en que se basan, los siguientes actos :

1) los que afectaren derechos de los particulares, sea que los limiten, restringan o priven de ellos, o perturben o amenacen su legítimo ejercicio;
2) los que impusieren sanciones;
3) los que resuelvan recursos administrativos;
4) los que innoven en criterios generalmente aceptados en la Administración o en el organismo de que se trate, y
5) los que por disposición de la ley deban precisamente motivarse.

Parágrafo 2° Del abandono del procedimiento.

Artículo 88° Transcurridos seis meses desde que un procedimiento iniciado por un particular se encontrare paralizado por causas imputables a éste, se declarará de oficio su abandono ordenándose el archivo del expediente y la notificación del interesado.

No obstante, se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior los procedimientos en virtud de los cuales se soliciten beneficios previsionales, aquéllos que la Administración considerare que por sus especiales circunstancias deban continuar de oficio, y aquéllos en que estuviere comprometido el interés público.

Artículo 89° El abandono del procedimiento administrativo será declarado por la autoridad a quien correspondiere de acuerdo con la ley resolver en definitiva el asunto sobre el cual ha recaído dicho procedimiento.

Artículo 90° La decisión que declara el abandono del procedimiento será impugnable por los recursos que establece la presente ley.

Artículo 91° No producirá interrupción de los plazos legales el procedimiento cuyo abandono fuere declarado, a menos que se dejare sin efecto en virtud de algunos de los recursos a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 92° Declarado el abandono de un procedimiento administrativo podrá el interesado reiniciar las actuaciones que estimare pertinentes en su nuevo procedimiento, sin que pueda hacer valer las realizadas en aquél. Con todo, el interesado tendrá derecho a la devolución de los documentos que hubiere agregado en el expediente primitivo.

Parágrafo 3° Del desistimiento.

Artículo 93° Todo interesado podrá desistirse de su petición. Si varios interesados actuaren conjuntamente, el desistimiento sólo afectará a aquél o aquéllos que lo hubieren formulado.

Artículo 94° El desistimiento podrá hacerse por escrito o verbalmente mediante la comparecencia del interesado ante el instructor del procedimiento quien, justamente con aquél, suscribirá la correspondiente diligencia.

Artículo 95° Aceptado el desistimiento, la Administración declarará terminado el procedimiento a menos que el interés general aconseje su continuación.

Si existieren terceros interesados en el procedimiento podrán éstos solicitar su continuación dentro del plazo de 15 días contado desde que les fuere notificado el desistimiento.

Parágrafo 4° Del silencio administrativo.

Artículo 96° Presentada por el interesado una petición a la Administración y transcurrido dos meses sin que ésta se pronunciare, podrá el interesado denunciar la omisión ante la propia autoridad o ante su superior jerárquico requiriendo el debido pronunciamiento.

Si no obstante lo anterior transcurrieren otros 30 días más sin que la Administración notifique al interesado la decisión correspondiente, podrá el afectado optar entre interponer el recurso administrativo o la acción jurisdiccional que proceda, o bien esperar la resolución expresa de su petición. Si optare por esto último, la interposición del recurso o de la acción podrá hacerse en cualquier momento.

Artículo 97° Cuando la petición a que se refiere el artículo anterior fuese un recurso administrativo, podrá el recurrente entender desestimada su petición una vez transcurrido 1 mes desde la interposición de aquél, sin que la Administración emitiere pronunciamiento al respecto. Si prefiriere esperar a que la Administración resuelva expresamente y así lo señalare de modo formal el recurrente podrá interponer la acción en cualquier momento.

Artículo 98° Las autorizaciones, aprobaciones o permisos que deba el particular obtener para ejercer sus derechos, se entenderán concedidas si transcurrieren 2 meses desde que fuere presentada la solicitud sin que la Administración le hubiere notificado expresamente su decisión. El interesado podrá requerir en tal caso certificación de este hecho a la autoridad que debía pronunciarse la cual deberá otorgarla sin más trámite.

En ningún caso podrán entenderse concedidas de acuerdo al inciso anterior facultades que por ser contrarias al ordenamiento jurídico nunca habría podido otorgar la Administración. Con todo, el silencio de la Administración no podrá perjudicar de modo alguno a los interesados de buena fe.

Artículo 99° Los terceros legitimados conforme a la presente ley podrán recurrir en contra de las decisiones presuntas que resulten de la aplicación de las disposiciones de este parágrafo.

El derecho a pedir la revisión administrativa del acto presunto prescribirá: 1) por el transcurso del plazo previsto para el recurso que fuere precedente, contado a partir del día siguiente a aquél en que el tercero fuere notificado de la situación creada por la aplicación del silencio positivo; o 2) en el plazo de seis meses contados a partir del día siguiente a aquél en que fuere pública y notoria la ejecución material del contenido del acto que se pretende impugnar.

Artículo 100° Las autorizaciones o aprobaciones que órganos de la Administración deban otorgar a otros órganos o personas públicas en el ejercicio de las funciones administrativas, se entenderán, concedidas sin más trámite si no fuere notificada decisión expresa en el plazo que en cada caso se hubiere establecido, y que no podrá exceder de 1 mes contado desde la petición.

TITULO II DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

PARRAFO 1° Reglas generales

Parágrafo 1° De los requisitos de los actos administrativos.

Artículo 101° Las decisiones de las autoridades administrativas deberán ajustarse a los principios de juridicidad y eficacia que inspiran el Estado de Derecho y la Administración del Estado en la República.

Artículo 102° Las decisiones que deba adoptar la Administración se expresarán por medio de actos administrativos que tomarán la forma de decretos supremos y de resoluciones.

Artículo 103° El decreto supremo es el acto escrito que dicta el Presidente de la República o un Ministro "Por orden del Presidente de la República", sobre asuntos propios de su competencia.

Las resoluciones son los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión.

Artículo 104° Tanto los decretos supremos como las resoluciones pueden ser de general o particular aplicación.

Los actos de general aplicación se denominan decretos reglamentarios o resoluciones reglamentarias, según los casos.

Artículo 105° El órgano llamado a emitir el acto administrativo es aquél habilitado previamente por la ley para dictarlo.

Artículo 106° Los actos administrativos constarán de una parte considerativa, de una parte resolutiva y de una parte conclusiva.

La parte considerativa contendrá los antecedentes de hecho y de derecho que motivan la decisión; la parte resolutiva la decisión que se adopta y la parte

conclusiva las órdenes de tramitación que el acto debe cumplir, atendida su naturaleza, y la firma de autoridad que lo ha emitido. Los decretos del Presidente de la República deberán firmarse también por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.

Artículo 107° Tratándose de órganos colegiados el acuerdo que manifieste su declaración de voluntad deberá adoptarse en conformidad con las disposiciones que rigan su funcionamiento interno y surtirán sus efectos, una vez adoptado, a contar de la fecha que en el se indique, siempre que no sea anterior a la del día de su adopción.

Artículo 108° La autoridad decisora deberá resolver todas las cuestiones planteadas por los interesados o afectados en el procedimiento, cuidando de alcanzar un resultado que en justicia evite incertidumbres y vacilaciones en los destinatarios del acto, y esté de acuerdo con el pleno respeto al derecho de las personas garantizado en la Constitución Política de la República y con las finalidades de bien público que inspiran la acción administrativa.

Parágrafo 2° De la toma de razón.

Artículo 109° Los actos administrativos estarán sometidos al control preventivo de constitucionalidad y legalidad en la forma prevista por la ley.

Parágrafo 3° De la nulidad de los actos administrativos.

Artículo 110° Son nulos los actos administrativos que se aparten o vulneren el ordenamiento jurídico y la finalidad pública que rige la actuación de la Administración del Estado.

Artículo 111° Declarada por la autoridad administrativa esta nulidad se denominará invalidación, la que no podrá efectuarse pasados 2 años desde la dictación del acto.

resolutiva la decisión que se adopta y la parte conclusiva las órdenes de tramitación que el acto debe cumplir, atendida su naturaleza, y la firma de autoridad que lo ha emitido. Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse también por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.

Artículo 107° Tratándose de órganos colegiados el acuerdo que manifieste su declaración de voluntad deberá adoptarse en conformidad con las disposiciones que rijan su funcionamiento interno y surtirán sus efectos, una vez adoptado, a contar de la fecha que en el se indique, siempre que no sea anterior a la del día de su adopción.

Artículo 108° La autoridad decisora deberá resolver todas las cuestiones planteadas por los interesados o afectados en el procedimiento, cuidando de alcanzar un resultado que en justicia evite incertidumbres y vacilaciones en los destinatarios del acto, y esté de acuerdo con el pleno respeto al derecho de las personas garantizado en la Constitución Política de la República y con las finalidades de bien público que inspiran la acción administrativa.

Parágrafo 2° De la toma de razón.

Artículo 109° Los actos administrativos estarán sometidos al control preventivo de constitucionalidad y legalidad en la forma prevista por la ley.

Parágrafo 3° De la nulidad de los actos administrativos.

Artículo 110° Son nulos los actos administrativos que se aparten o vulneren el ordenamiento jurídico y la finalidad pública que rije la actuación de la Administración del Estado.

Artículo 111° Declarada por la autoridad administrativa esta nulidad se denominará invalidación, la que no podrá efectuarse pasados 2 años desde la dictación del acto.

Artículo 112° En conformidad con la Constitución y las leyes las autoridades administrativas se encuentran obligadas a invalidar sus actos contrarios a derecho, restableciendo el ordenamiento jurídico vulnerado. No obstante, esta obligación no podrá perjudicar los derechos de los interesados o terceros de buena fé.

Artículo 113° La invalidación podrá ser total o parcial según la naturaleza y gravedad del vicio que hiciere procedente su declaración.

La invalidación parcial de un acto administrativo no afectará las disposiciones en él contenidas que sean independientes de la parte invalidada.

Artículo 114° El vicio de forma o de procedimiento sólo afectará al acto administrativo cuando recaiga sobre un trámite esencial por naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico.

Parágrafo 4° De la ejecución de los actos administrativos.

Artículo 115° La Administración no iniciará ninguna actuación material que limite derechos de los particulares sin que previamente hubiere sido adoptada y notificada o publicada, según el caso, la decisión que le sirva de fundamento jurídico, en conformidad con el procedimiento de elaboración que establece la presente ley.

Los actos administrativos surtirán efectos desde que se encontraren totalmente tramitados, es decir terminado que sea íntegramente su procedimiento de elaboración, y no podrán tener efecto retroactivo.

Por excepción, podrán tener efectos hacia el pasado: 1) cuando se dictaren en sustitución de aquéllos que hubieren sido invalidados, sin que ello pueda afectar los derechos adquiridos por interesados de buena fé, y 2) cuando produjeren efectos favorables a los interesados, siempre que a la fecha de producción de los efectos del acto concurran los supuestos de hecho que los hicieren procedentes, y no lesionaren derechos de terceros.

Artículo 116° Todo acto administrativo legalmente tramitado obligatorio tanto para la Administración como para los interesados a quienes afectare como beneficio o gravamen, sin perjuicio de las acciones y recursos que procedan y de lo dispuesto en leyes especiales respecto de los actos de aplicación inmediata.

Artículo 117° Decidido el recurso o transcurrido el plazo sin que éste fuere interpuesto, y no habiéndose dispuesto la suspensión del acto, la Administración podrá hacer cumplir por sí misma la decisión adoptada, salvo que impusiere al particular alguna prestación de carácter personal o patrimonial, casos en los cuales se seguirán las reglas previstan en los artículos 121°, 122° y 123° de este parágrafo.

Artículo 118° El órgano que ordenare un acto de ejecución material estará obligado a comunicar por escrito y a requerimiento del particular afectado; la resolución que hubiere autorizado la actuación administrativa.

Artículo 119° Si por la forma peculiar de producirse la actuación material de la Administración no fuere posible consignar por escrito la orden que la presceibiera, su existencia se presumirá siempre, para los efectos del posible control de las consecuencias jurídicas de dicha actuación.

Artículo 120° Cuando sin seguir el debido procedimiento legalmente establecido y por la simple vía de los hechos, la Administración ocupare bienes de particulares o alterare la posesión de los mismos, podrán los afectados, sin necesidad de reclamar previamente ante aquélla, recurrir directamente ante la Justicia Ordinaria mediante las acciones o recursos previstos en la Constitución y las leyes.

Artículo 121° Si el acto administrativo impusiere al afectado una obligación de carácter patrimonial, que no fuere tributaria, deberá ésta ser cumplida a más tardar dentro de los 30 días siguientes a su notificación, sin perjuicio de las prórrogas, fundadas, a que hubiere lugar en casos excepcionales, y de los recursos y acciones que fueren procedentes.

Transcurrido el plazo referido en el inciso anterior, la Administración podrá exigir ejecutivamente el pago ante la Justicia Ordinaria. Será competente el Juez de Letras de Mayor Cuantía en lo Civil del domicilio del órgano administra

tivo ejecutante, y será aplicable el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Civil para el juicio ejecutivo en las obligaciones de dar.

Constituirá título ejecutivo para este efecto la copia auténtica del decreto o resolución que contuviere el acto administrativo, su correspondiente notificación al afectado y la certificación de encontrarse firme el acto. Se entenderá que el acto es firme transcurridos que sean los plazos para interponer recursos administrativos sin que hubieren sido interpuestos, o decididos los recursos mencionados y transcurridos los plazos para impugnar el acto mediante la acción contencioso administrativa sin que ésta hubiere sido interpuesta, o ejecutoriada que sea la sentencia del juez que hubiere rechazado la referida acción.

Artículo 122° Cuando el acto impusiere una obligación de hacer pero no siendo ella personalísima pueda ser realizada por sujeto distinto del obligado, podrá la Administración cumplir el acto por sí o a través de quien ella determine, a expensas de aquél si no lo efectuare en el plazo para el que fuere intimado.

Para el cobro de los gastos, daños y perjuicios se estará a lo dispuesto en el artículo anterior.

La ejecución subsidiaria prevista en el inciso 1° no obsta al ejercicio de los medios de apremio que la Administración pudiere solicitar al juez según el ordenamiento vigente.

Artículo 123° Los actos administrativos que impusieren a los afectados una obligación personalísima de no hacer o soportar podrán ser ejecutados por compulsión directa sólo en los casos en que la ley expresamente lo autorizare y dentro del debido respeto a la dignidad de la persona humana y a los derechos reconocidos por la Constitución.

Si la obligación personalísima consistiera en un hacer y no fuere realizada la prestación por el obligado, deberá éste resacir los daños y perjuicios cuya inactividad originare para la Administración.

TITULO III DE LA REVISION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

PARRAFO 1° De la revisión a instancia del interesado. Principios generales.

Artículo 124° Todo acto administrativo que ponga término a un procedimiento es impugnable por el interesado mediente los recursos administrativos de reposición, jerárquico y de revisión regulados en este Párrafo o ante los Tribunales de Justicia.

Los actos de trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión.

Artículo 125° El interesado podrá recurrir directamente ante los Tribunales de Justicia si así lo estimare conveniente, sin necesidad de agotar con carácter previo la vía administrativa.

Artículo 126° Si hubiere terceros interesados se les dará traslado del escrito del recurso para que en el plazo de 15 días aleguen cuanto consideren procedente en defensa de sus intereses.

Artículo 127° Si el recurso contra un acto administrativo de aplicación tuviere por único fundamento la ilegalidad de una norma reglamentaria podrá interponerse directamente ante el órgano que dictó esta última.

Artículo 128° La autoridad que acojiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo dictará por sí misma el acto de reemplazo.

Artículo 129° La interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado. Con todo, a petición fundada del interesado la autoridad llamada a resolver el recurso podrá suspender la ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere causar daño irreparable o hacer

imposible el cumplimiento de lo que se resolviere en caso de acogerse el recurso. Si la autoridad no estimare en tal caso procedente la suspensión y ejecutado el acto fuere en definitiva delcarado contrario a Derecho, la Administración responderá de todos los daños producidos.

Artículo 130° La resolución que recayere en los recursos administrativos no podrá alterar desfavorablemente para el recurrente la situación jurídica derivada del acto impugnado, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 142° sobre la rectificación de errores materiales o de hecho.

Artículo 131° Las resoluciones que acojieren recursos interpuestos contra actos que hayan sido publicados en el Diario Oficial, deberán ser publicados en dicho periódico, en extracto, en la edición correspondiente a los días 1 ó 15 de cada mes.

Artículo 132° Cuando el acto impugnado hubiere sido dictado previa toma de razón por la Contraloría General de la República la resolución del recurso se someterá igualmente a dicho trámite.

PARRAFO 2° De los recurso de reposición y jerárquicos.

Artículo 133° El recurso de reposición se interpondrá dentro del plazo de 30 días ante el mimso órgano que dictó el acto que se impugna, entendiéndose interpuesto en subsidio el recurso jerárquico si éste fuere procedente.

Artículo 134° Si el recurso de reposición fuere denegado total o parcialmente, el órgano competente para resolverlo remitirá la resolución denegatoria junto con el resto de las actuaciones al superior jerárquico correspondiente, a menos que el recurrente hiciere expresa renuncia al recurso jerárquico en dicho momento.

Artículo 135° Para los efectos del artículo anterior se entenderá por superior jerárquico :

a) el que efectivamente lo fuere dentro de la respectiva organización administrativa, y

b) en el caso de actos dictados por el órgano superior de un ente funcionalmente descentralizado, el Ministro de Estado correspondiente, salvo que una ley dispusiere lo contrario.

Artículo 136° No procederá recurso jerárquico contra los actos del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, y de los Alcaldes.

En los casos del inciso anterior el recurso de reposición agotará la vía administrativa.

PARRAFO 3° Del recurso de revisión.

Artículo 137° Contra los actos administrativos firmes podrá interponerse recurso de revisión cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) que al dictarlo se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que resultare del propio expediente administrativo;
b) que por sentencia ejecutoriada se haya declarado que el acto se dictó como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulente;
c) que aparecieren documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse el acto o de imposible aportación al expediente en aquél momento;
d) que en la resolución del expediente hayan influido de modo esencial documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada posterior a aquélla resolución, o que siendo anterior, no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado.

Artículo 138° El plazo para la interposición del recurso de revisión será :

a) de dos meses a contar del día siguiente a la notificación del acto cuando se fundare en manifiesto error de hecho;
b) de tres meses a contar de la aparición de los documentos o desde que la sentencia quede ejecutoriada en los demás casos.

Artículo 139° La resolución del recurso de revisión corresponderá al Presidente de la República.

PARRAFO 4° De la revisión a instancia de la Administración.

Artículo 140° Los actos administrativos que no sean declarativos ni creadores de derechos podrán ser modificados por la Administración en cualquier momento.

Artículo 141° Los actos administrativos creadores o declarativos de derechos podrán ser invalidados por la Administración oyendo previamente a los interesados, quienes dispondrán de un plazo máximo de 30 días para exponer cuanto estimen conveniente en defensa de sus derechos.

En ningún caso la invalidación podrá afectar los derechos de los interesados de buena fe.

Artículo 142° En cualquier momento la autoridad administrativa que hubiere dictado una decisión que ponga término a un procedimiento podrá, de oficio o a petición de interesado, aclarar los puntos dudosos u obscuros y rectificar los errores de copia, de referencia, de cálculos numéricos y, en general, los puramente materiales o de hecho que aparecieren de manifiesto en el acto administrativo. De todo ello se hará la debida notificación al interesado, quien podrá interponer los recursos que correspondan si sus derechos resultaren afectados.

TITULO IV DE LA AGILIZACION DEL ACTUAR DE LA ADMINISTRACION

PARRAFO 1° De las transferencias interorgánicas de funciones.

Parágrafo 1° De la delegación y avocación de competencias.

Artículo 143° La competencia es irrenunciable y deberá ejercerse por el órgano que tuviere atribuída como propia salvo los supuestos de delegación y avocación de que tratan los artículos siguientes.

Artículo 144° Los órganos administrativos superiores podrán delegar el ejercicio de determinadas competencias que tuvieren atribuídas por el ordenamiento jurídico en los órganos inferiores mediante acto administrativo que deberá publicarse en el Diario Oficial.

En ningún caso podrá el órgano delegante desprenderse, sea a través de uno o varios actos administrativos, del ejercicio de la totalidad o de la mayor parte de sus competencias, ni podrá ser objeto de delegación en caso alguno la competencia para emitir informes.

Artículo 145° Los órganos inferiores a los Ministros, y los inferiores al Intendente cuando se tratare de órganos regionales, deberán contar en cada caso con la autorización de su superior jerárquico para poder transferir por delegación el ejercicio de cualquier competencia de las que puedan ser objeto de aquélla.

Artículo 146° La delegación será revocable en cualquier momento por el órgano que la hubiere conferido, pero mientras durare el delegante no podrá ejercer las competencias cuyo ejercicio hubiere delegado. Se exceptúan de esta prohibición los supuestos de avocación en los casos en que la ley lo permita.

Artículo 147° El órgano delegado podrá delegar a su vez la totalidad o parte de las funciones que hubiere recibido por delegación si así lo autorizare el órgano delegante en el momento de efectuarla o con posterioridad.

Artículo 148° Cuando un acto se dictare en ejercicio de funciones delegadas se hará constar expresamente esta circunstancia.

La responsabilidad por los actos administrativos que se dicten o de las actuaciones que se ejecuten en ejercicio de facultades delegadas recaerá en el delegatario sin que ésto obste a la que pueda afectar a otros funcionarios de acuerdo con la legislación o con las disposiciones reglamentarias que rigan para tales actos y actuaciones.

La autoridad delegante responderá sólo por el acto de la delegación, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda corresponderle por negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones de dirección y fiscalización.

Artículo 149° Correspondería al órgano delegante resolver los recursos interpuestos en contra de los actos dictados por el delegado en ejercicio de funciones delegadas.

Artículo 150° Si el delegante cesare en sus funciones las delegaciones que éste hubiere conferido se extinguirán sin más trámite por este sólo hecho, sin perjuicio de que puedan ser confirmadas, con carácter general o en cada caso, por el nuevo titular del órgano delegante.

Artículo 151° Se entenderá también extinguida la delegación por el cumplimiento del plazo o de la condición si el acto de delegación hubiere sido dictado con dichas modalidades.

Artículo 152° Cuando así lo autorizare la ley, el Presidente de la República, los Ministros de Estado en los asuntos de su Departamento, y los demás órganos administrativos, podrán de oficio o a instancia de parte interesada, avocar a sí el ejercicio de la competencia para resolver un expediente determinado tanto si el órgano inferior estuviere interviniendo en el mismo en virtud de facultades propias como en virtud de delegación.

El acto por el que se avoca la competencia de decisión se notificará a los interesados sin que sea necesario publicarlo en el Diario Oficial.

El acto que pusiere fin al procedimiento objeto de la avocación será impugnable mediante los mismos recursos que procedan ordinariamente contra la actuación del avocante.

Parágrafo 2° De la delegación de firma.

Artículo 153° Sin perjuicio de la posibilidad de delegar el ejercicio de la competencia, en la forma y con las limitaciones que establece la ley, los órganos administrativos cuando se tratare de dictar actos realizados en serie podrán delegar la firma de los documentos individuales que contuvieren la reproducción o notificación del acto tipo.

Artículo 154° El funcionario que tuviere delegada la firma despachará con el titular de la competencia el acto tipo de que se tratare y procederá luego a firmas las correspondietes resoluciones individuales. El titular de la competencia firmará únicamente la relación que contuviere la referencia a los correspondientes expedientes.

Artículo 155° En determinados tipos de documentos podrá autorizarse reglamentariamente la reproducción mecánica de la firma del titular del órgano o la sustitución de ésta por cualquier otro medio de identificación, siempre que la técnica de reproducción o sustitución que se empleare permitiere eliminar razonablemente los riesgos de falsificación.

PARRAFO 2° De los conflictos de competencia.

Artículo 156° La resolución de los conflictos de competencia se efectuará por las autoridades y en la forma establecidas en las disposiciones siguientes.

Artículo 157° Producido un conflicto de competencia entre órganos dependientes de un mismo superior jerárquico, decidirá precisamente éste.

Artículo 158° Cuando el conflicto se produjere entre órganos de la Administración central dependientes de distintos superiores jerárquicos, corresponderá la decisión al Ministro de Estado que tenga la prelación en el orden establecido por la ley orgánica de Ministerios.

Si el conflicto se suscitare entre dos Ministerios decidirán en conjunto los Ministros afectados; en caso de desacuerdo entre ellos resolverá el Presidente de la República.

Artículo 159° Producido un conflicto entre una autoridad central y una autoridad, órgano o servicio descentralizado, decidirán en conjunto los Ministros correspondientes, y en defecto de acuerdo el Presidente de la República.

Artículo 160° El Ministro del Interior resolverá los conflictos de competencia que surjieren entre las Municipalidades, o entre éstas y una administrción central o descentralizada. Del mismo modo resolverá aquéllos que se suscitaren entre órganos de distintas entidades descentralizadas.

Artículo 161° Si el conflicto de competencia se presentare entre autoridades, organismos o servicios que actúan en una Región determinada, cualquiera sea su dependencia administrativa, será resuelto por el Intendente Regional siempre que el conflicto tuviere su orígen en materias de intefes exclusivamente regional.

Si el conflicto hubiere surjido en razón de materias o asuntos de carácter no exclusivamente regional, decidirá la autoridad que corresponde en conformidad a lo dispuesto en los artículos precedentes.

Artículo 162° La incompetencia deberá ser declarada de oficio sin perjuicio de que pueda, también, ser requerida a petición de parte interesada.

Artículo 163° Si dos o más autoridades se encontraren conociendo un mismo asunto cualquiera de ellos, de oficio o a petición de parte, solicitará para sí su conocimiento.

Si la autoridad requerida mantuviere su competencia deberá elevar sin más trámite los antecedentes al órgano a quien correspondiere resolver.

Artículo 164° Cuando dos o más autoridades rehusaren conocer de un asunto, la última que lo hubiere recibido deberá elevar los antecedentes al órgano encargado de decidir el conflicto, sin perjuicio del derecho del interesado afectado para solicitar directamente a éste su resolución.

Artículo 165° Pendiente la resolución del conflicto serán realizadas sólo aquéllas actuaciones indispensables para la solución de situaciones que fueren de urgente decisión.

Artículo 166° Los funcionarios que intervinieren en la solución de los conflictos de competencia adoptarán de inmediato todas las providencias necesarias para su pronta decisión.

Artículo 167° La autoridad encargada de resolver el conflicto deberá decidirlo a más tardar dentro de los 5 días siguientes a la recepción de los antecedentes.

Artículo 168° Si con motivo de la aprobación de proyectos relativos a planes de desarrollo se produjeren discrepancias entre el intendente y el consejo regional, prevalecerá la opinión de aquél.

En caso de discrepancias entre el alcalde y el consejo comunal en la aprobación de los proyectos de presupuestos, primará el criterios del alcalde.

Si las discrepancias a que se refieren los incisos precedentes recayeren en materias de interpretación legal, tanto el intendente como el alcalde, antes de resolver, deberán solicitar informe al Consejo de Defensa del Estado.

ARTICULOS TRANSITORIOS

Artículo 1° La presente ley entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial.

Artículo 2° Dentro del plazo referido en el artículo anterior, los procedimientos administrativos existentes deberán adecuar sus disposiciones a los principios y reglas generales establecidos en la presente ley.

Artículo 3° A partir de la fecha de vigencia señalada en el Art. 1° quedan derogadas todas las disposiciones contrarias o incompatibles con las de esta ley.

Artículo 4° Los procedimientos iniciados con anterioridad a la vigencia de esta ley seguirán su tramitación de acuerdo con las disposiciones vigentes al momento de su iniciación. No obstante, les serán aplicables las normas de la presente ley referentes a plazos y silencio administrativo.

- - - - - - -