

Una nueva Ley para el control ciudadano de la administración

(La ley 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos)

Omar Ahumada Mora*

Antecedentes

Con fecha 29 de mayo de 2003, se publicó la Ley N° 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, materia que formaba parte de los acuerdos político-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento, suscritos por el Supremo Gobierno con fecha 30 de enero del mismo año.

El respectivo proyecto de ley se había iniciado ya con anterioridad a los acuerdos aludidos, con un contenido más simplificado que la resultante final, ya que se agregaron en el curso de la tramitación, por iniciativa del Ejecutivo, otras materias que extendieron su estructura inicial de sólo ocho artículos a sesenta y nueve artículos.

De acuerdo al mensaje del proyecto de ley y a los antecedentes de su historia fidedigna, ésta persigue cinco objetivos fundamentales:

- a) Dar cumplimiento al artículo 60 N° 18 de la Constitución Política, en el sentido de dictar una normativa base que regule el procedimiento administrativo, tal como ya existe un ordenamiento jurídico similar en los ámbitos legislativo y judicial;
- b) Otorgar participación a los administrados en la generación de los actos de carácter administrativo que les conciernen. En este orden de consideraciones, se establece que dichos actos serán notificados o publicados, según sean de tipo individual o general;
- c) Fijar criterios comunes, aplicables a la Administración en su conjunto, en cuanto a procedimientos administrativos, con lo que se pretende subsanar los inconvenientes que implica tener hoy distintas regulaciones acerca del particular. En armonía con lo anterior, se legisla en materia de revisión de los actos administrativos, los recursos para impugnarlos y los plazos que han de observarse en la ritualidad del procedimiento;

* Abogado de la Universidad de Chile; Magíster en Derecho Administrativo, U. de Chile; Secretario General Universidad Central de Chile.

- d) Incorporar a la Administración en el proceso de modernización del Estado, coadyuvando a la consecución de ese propósito el establecimiento de plazos dentro de los cuales la administración ha de pronunciarse sobre los asuntos que caen en la esfera de sus atribuciones; y
- e) Regular el silencio administrativo, tanto el positivo como el negativo, es decir, los efectos que produce la inactividad de la administración.

Estos objetivos responden al propósito de que la Administración actúe en forma oportuna ante los requerimientos planteados por los administrados, especialmente en lo que se refiere a las demandas de los actores económicos.

En efecto, se ha entendido que la falta de celeridad obedece, entre otras, a la existencia de procedimientos administrativos lentos, con plazos excesivos y a veces indeterminados. Esto se traduce en una falta de adecuación entre demandas y respuestas, que pueden obstruir o dificultar gravemente las iniciativas y proyectos, que en el caso de la actividad económica, dificultan la generación de nuevos puestos de trabajo y de ingresos fiscales.

Por lo tanto, sin menoscabar la calidad de las prestaciones del Estado, la seriedad y consistencia de sus actuaciones, es necesario disponer de plazos acordes con las exigencias de la época actual.

El propósito anterior se encontraba precisamente enunciado ya en la Constitución Política, en el artículo 60 N° 18, dentro de las materias que se encuentran reservadas para la regulación legal.

El proyecto primitivo abordaba en ocho artículos las materias relacionadas con la obligación de estandarizar el respaldo documental del procedimiento y se fijaban plazos para cada una de las etapas del procedimiento. Además se refería al denominado "silencio administrativo", institución jurídica que constituye una presunción legal en garantía del recurrente ante la pasividad de la Administración para responder.

Respecto del silencio administrativo, se regulaba tanto el silencio positivo como el silencio negativo.

Finalmente, el proyecto primitivo facultaba al Presidente de la República para que, mediante uno o más DFL, se determinaran las autorizaciones, aprobaciones, concesiones y permisos a los que serían aplicables las normas del silencio.

Tal como se mencionó inicialmente, durante la tramitación del proyecto en el Senado, con fecha 11 de mayo de 2001, el Ejecutivo envió una indicación sustitutiva total del texto propuesto originalmente, regulando en el nuevo articulado diversos órdenes de materias no contempladas primitivamente, sin perjuicio de mantener las ya enunciadas.

Contenidos principales de la ley en comentario

1.- *Las disposiciones generales de la ley*, contenidas entre los artículos 1° al 17°, establecen en primer término la finalidad primordial que persigue el proyecto, esto es, establecer y regular las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado. Se delimita su ámbito de aplicación, señalando al efecto a: los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, rigiéndose también por sus normas la Contraloría General de la República, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, además de los gobiernos regionales y las municipalidades.

El proyecto se puede caracterizar de la siguiente manera

- a) Es una ley de bases generales, ya que fija pautas comunes en cuanto a procedimiento administrativo;
- b) Es una normativa supletoria, pues rige en defecto de los procedimientos especiales que eventualmente existan en una determinada repartición;
- c) Se aplica a toda la Administración del Estado, salvo las empresas públicas.
- d) No se ocupa de establecer sanciones para el caso de infringirse sus preceptos, entendiéndose que han de aplicarse las normas de índole sectorial sobre la materia
- e) Tiene una clara connotación de protección y garantía para los derechos de los administrados y de procurar una gestión más eficiente, eficaz y transparente de la Administración.

Asimismo, se define el acto administrativo como la decisión formal que emite un órgano de la Administración del Estado en la cual se contiene una declaración de voluntad realizada en el ejercicio de un potestad pública. El acto puede tomar la forma de decreto supremo o resolución, sin perjuicio de otras modalidades como el dictamen o la declaración de juicio.

Dentro de estas disposiciones generales también se definen una serie de principios del procedimiento:

- *Escrituración*: los actos administrativos, por regla general, deben constar por escrito o, al menos, tener respaldo en medios electrónicos;
- *Gratuidad de las actuaciones*: sin perjuicio que en algunos casos y mediando texto expreso, se señale otra regla;
- *Celeridad*: lo que se traduce en que los órganos deben actuar de oficio;
- *Principio conclusivo*: esto es, el procedimiento está destinado a obtener una declaración de voluntad de parte de la Administración;

- *Economía procedimental*: han de evitarse los trámites dilatorios y, en lo posible, resolver el asunto en un solo acto;
- *Contradictoriedad*: lo que significa que las partes pueden presentar alegaciones, documentos en defensa de sus intereses, etc.;
- *Imparcialidad*: vale decir, objetividad y probidad, respetando los derechos de los administrados;
- *Abstención*: Las autoridades y los funcionarios de la Administración en quienes se den algunas de las circunstancias que se indican, se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente.

Las causales de abstención están relación con el interés personal en la resolución, formar parte de una sociedad interesada, tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado; Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con los interesados, administradores de entidades interesadas y también con asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato. También es causal de abstención tener amistad íntima o enemistad manifiesta con algunas de las personas señaladas anteriormente; haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate; y tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

- *No formalización*: debe propenderse a la simplicidad en los procedimientos;
- *Inexcusabilidad*: lo cual significa que la administración está obligada a pronunciarse cada vez que es requerida su actuación;
- *Impugnabilidad*: al efecto, se consagran los recursos de reposición, jerárquico y de revisión, sin perjuicio del derecho de los afectados de acudir a la judicatura ordinaria; y
- *Transparencia y publicidad de los actos administrativos*.

2.- *Derechos de las personas*: Las personas en sus relaciones con la Administración tienen derecho a:

- a) Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente y la devolución de los originales, salvo que por mandato legal o reglamentario éstos deban ser acompañados a los autos, a su costa;

- b) Identificar a las autoridades y al personal al servicio de la Administración, bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos;
- c) Eximirse de presentar documentos que no correspondan al procedimiento, o que ya se encuentren en poder de la Administración;
- d) Acceder a los actos administrativos y sus documentos, en los términos previstos en la ley;
- e) Ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados habrán de practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales;
- f) Formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución;
- g) Exigir las responsabilidades de la Administración Pública y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente;
- h) Obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, y cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

3.- *En cuanto a la regulación del procedimiento administrativo*, al cual se refiere el capítulo II, entre los artículos 18 al 44, se define el procedimiento administrativo como una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal.

Se distinguen en el procedimiento tres etapas: *Iniciación, Instrucción y Finalización.*

El procedimiento administrativo deberá constar en un expediente, escrito o electrónico, en el que se asentarán los documentos presentados por los interesados, por terceros y por otros órganos públicos.

En cuanto a la capacidad para actuar, se define a los “interesados” en el procedimiento administrativo, de la siguiente manera:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos;

- b) Los que tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte, y
- c) Aquellos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Con el objeto de agilizar el procedimiento, se fijan plazos para las actuaciones administrativas: las providencias de mero trámite deben dictarse dentro del término de 48 horas, contado desde la recepción de la solicitud, documento o expediente; los informes, dictámenes u otras actuaciones similares, en 10 días, a partir de la petición de la diligencia, y las decisiones definitivas, de los 20 días siguientes a la certificación de que el acto se encuentra en estado de resolverse.

Los plazos de días establecidos en la ley son de días hábiles, entendiéndose que son inhábiles los sábados, domingos y festivos. Por regla general, la Administración está facultada para ampliar los plazos, con tal que la prórroga no exceda de la mitad de los mismos y concurren las demás circunstancias que se detallan en el artículo 26. Con todo, se establece que, salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no puede exceder de 6 meses.

Respecto de la fase de *Iniciación*, se establece que el procedimiento puede iniciarse de oficio o a solicitud de personas interesadas, y, dada la formalidad ya establecida, se regulan las menciones que ha de contener la solicitud del administrado: nombre y apellidos del interesado, identificación del medio preferente o del lugar que se señale, para los efectos de las notificaciones; hechos, razones y peticiones en que consiste la solicitud; lugar y fecha; firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio habilitado; órgano administrativo al que se dirige.

Una vez iniciado el procedimiento, el órgano administrativo puede adoptar, de oficio o a petición de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la decisión respectiva si existen elementos de juicio suficiente para ello. En casos excepcionales, incluso antes del inicio del procedimiento el órgano competente puede adoptar las medidas del caso tendientes a la protección provisional de los intereses implicados. Dichas medidas provisionales deben ser confirmadas, modificadas o levantadas en la iniciación del procedimiento, el que ha de tener lugar dentro de determinado plazo, quedando sin efecto aquéllas de lo contrario. En todo caso, las medidas son esencialmente modificables y revocables durante la tramitación del procedimiento.

En esta parte se consagra también la regla según la cual el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento puede disponer su acumulación a otros más antiguos con los que guarde identidad, o su desacumulación, no procediendo recurso alguno contra esa resolución.

En materia de *Instrucción*, se definen los actos de instrucción como aquéllos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse el acto. Deben realizarse de oficio por el órgano competente, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer actuaciones.

Se consagra también el principio de la libertad en materia de medios de prueba, la que será apreciada en conciencia. El rechazo de las pruebas aportadas por los interesados debe hacerse mediante resolución fundada.

En materia de informes para efectos de la resolución del procedimiento, se autoriza esta posibilidad, estableciéndose que, en todo caso, y salvo disposición expresa en contrario, son facultativos y no vinculantes. También se faculta al órgano que corresponda la resolución del procedimiento, para ordenar un período de información pública, a fin de que cualquier persona pueda examinarlo.

En cuanto a la *finalización*, se dispone que el procedimiento puede terminar por las siguientes causales: resolución final, desistimiento, declaración de abandono, imposibilidad material de continuarlo por causas sobreviviente y renuncia al derecho en que se funda la solicitud, cuando tal renuncia no está prohibida por el ordenamiento jurídico.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución debe ajustarse a las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial, sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento si fuere procedente. La decisión contenida en la resolución debe ser fundada.

Además, se dispone que en ningún caso la Administración puede abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso.

4.- *En materia de publicidad y ejecutividad de los actos administrativos*, que está contenida en el capítulo III, entre los artículos 45 y 52, se aborda el tema de la notificación, señalándose que ésta debe practicarse a los interesados conteniendo su texto íntegro.

Las modalidades de la notificación consideran las siguientes posibilidades: carta certificada, notificación personal por medio de un empleado del órgano correspondiente, quien debe dejar copia íntegra del acto o resolución que se notifica en el domicilio del interesado; o bien practicarse en la oficina de la Administración, si el interesado se apersona a recibirla.

También se contempla la notificación tácita, que opera cada vez que el interesado a quien afectare el acto que ha de notificarse, realiza una gestión en el procedimiento, con posterioridad a dicho acto, que supone necesariamente su conocimiento, sin haber reclamado previamente de su falta o nulidad.

En cuanto a la publicación de los actos administrativos, éstos debe publicarse en el Diario Oficial.

Respecto de la ejecución de los actos, se establecen tres elementos: título, ejecutoriedad e irretroactividad. El principio básico en materia de título, expresa que la Administración no puede iniciar ninguna actuación material de ejecución de resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico. El órgano que ordene tal ejecución está obligado a notificar al particular interesado la resolución que autorice la actuación administrativa.

Asimismo, los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo causan inmediata ejecutoriedad, salvo en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación u autorización superior. Los decretos y resoluciones producirán efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general.

En cuanto a la retroactividad, se establece que los actos administrativos no tendrán retroactivo, salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos a terceros.

5.- *La revisión de los actos administrativos*, es tratada en el capítulo IV, entre los artículos 53 a 62, estableciendo también ciertos principios generales sobre el particular.

Se declara que la autoridad puede, de oficio o a petición de parte, invalidar total o parcialmente un acto contrario a derecho, previa audiencia del interesado, indicando a continuación que el acto será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario.

Además, se declara que la interposición de los recursos administrativos no suspende la ejecución del acto impugnado, sin perjuicio de lo cual la autoridad llamada a resolver el recurso, a petición fundada del interesado, puede suspender la ejecución cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviera, en caso de acogerse el recurso.

6.- *Los recursos de reposición y jerárquico* son tratados en el párrafo 2° del capítulo IV. El recurso de reposición debe interponerse dentro del plazo de cinco días ante el mismo órgano que dictó el acto que se impugna; en subsidio, puede interponerse el recurso jerárquico.

Si se opta derechamente por el recurso jerárquico, éste debe presentarse para ante el superior jerárquico de quien hubiere dictado el acto impugnado, dentro de los cinco días siguientes a su notificación.

Se declara improcedente el recurso jerárquico contra los actos del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los alcaldes y los jefes superiores de los servicios públicos descentralizados. En todos estos casos el recurso de reposición agota la vía administrativa.

La autoridad llamada a pronunciarse sobre los recursos antedichos cuenta con un plazo no superior a 30 días para resolverlos.

7.- *El recurso extraordinario de revisión*, se aborda señalando que procede en contra de los actos administrativos firmes, debiendo interponerse ante el superior jerárquico o la autoridad que lo hubiere dictado (según el caso) cuando concurre alguna de las circunstancias siguientes:

- Que la resolución se hubiere dictado sin el debido emplazamiento;
- Que, al dictarlo, se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho y que éste haya sido determinante para la decisión adoptada, o que aparecieren documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse el acto o que no haya sido posible acompañarlos al expediente administrativo en aquel momento;
- Que por sentencia ejecutoriada se haya declarado que el acto se dictó como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, y
- Que en la resolución hayan influido de modo esencial documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada posterior a aquella resolución, o que siendo anterior, no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado.

El plazo para interponer el recurso será de un año, que se computará desde el día siguiente a aquél en que se dictó la resolución a que se refieren las dos primeras situaciones antes mencionadas; y en los otros casos, el plazo se contará desde que la sentencia quede ejecutoriada, salvo que ella preceda a la resolución cuya revisión se solicita, caso en el cual el plazo se computará desde el día siguiente al de la notificación de ésta.

8.- *Revisión de oficio*. Los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado, en los siguientes casos:

- Cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente;
- Cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos, o
- Cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto.

9.- *Aclaración del acto.* 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 oscuros y rectificar los errores de copia, de referencia, de cálculos numéricos y, en general, los puramente materiales o de hechos que aparecieren de manifiesto en el acto administrativo.

10.- *Procedimiento de urgencia.* En las disposiciones finales establecidas en el capítulo V, entre los artículos 63 a 69, se contempla entre otras materias, la procedencia de un procedimiento de urgencia, cuando razones de interés público lo aconsejen, de manera de ordenar, de oficio o a petición del interesado, que al procedimiento se le aplique una tramitación especial.

En las circunstancias antes señaladas, los plazos establecidos para el procedimiento ordinario se reducirán a la mitad, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos. No cabrá recurso alguno en contra de la decisión que ordene la aplicación de la tramitación de urgencia del procedimiento.

11.- *Silencio positivo.* Se establece que transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas.

Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada. En estos casos, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. Dicho certificado debe ser expedido sin más trámite.

12.- *Silencio negativo.* Se entiende rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte el patrimonio fiscal. Se aplica también en los casos en que la Administración actúa de oficio, cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política.

En los casos indicados precedentemente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. El certificado se otorgará sin más trámite, entendiéndose que desde la fecha en que ha sido expedido empiezan a correr los plazos para interponer los recursos que procedan.

13.- *Efectos del silencio administrativo.* Los actos que concluyan por aplicación de las disposiciones de los artículos precedentes, tienen los mismos efectos que aquéllos que culminaren con una resolución expresa de la Administración, desde la fecha de la certificación respectiva.

14.- *Reducciones especiales de plazos en los procedimientos.* La ley faculta al Presidente de la República para que en el plazo de un año, contado desde la publicación en el Diario Oficial, y mediante uno o más decretos con fuerza de ley del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, con la firma también del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y del Ministerio del Interior, reduzca los plazos de los procedimientos administrativos que rigen el otorgamiento de patentes municipales señaladas en el D.L: 3.063 (comerciales, industriales, profesionales); y los permisos, estudios de impacto vial, certificados y recepción de obras de construcción y urbanismo.

Los plazos que fije el Presidente de la República no podrán durar más de 90 días, no podrán aumentarse los ya existentes, y en ningún caso se podrán establecer etapas o procedimientos distintos a los establecidos por la ley.

Asimismo, la ley faculta al Presidente de la República para que en el plazo de un año, contado desde la publicación en el Diario Oficial, mediante un decreto con fuerza de ley expedido a través del Ministerio de Salud, y con la firma del Ministro Secretario General de la Presidencia, determine las materias que, conforme a lo dispuesto en el artículo 7° del Código Sanitario, requieren de autorización sanitaria expresa y de los elementos centrales de procedimiento de tramitación de la misma, con el propósito de simplificarlo y reducir sus plazos de tramitación.

Además, se faculta al Presidente de la República para en el mismo plazo antes señalado, mediante un decreto con fuerza de ley del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, modifique el sistema destinado a calificar ambientalmente un estudio o una declaración de impacto ambiental de la ley N° 19.300, con el propósito de simplificarlo y reducir sus plazos de tramitación. De la misma manera, en ningún caso el plazo total de tramitación podrá exceder de 90 días.

Comentarios

1.- Aspectos doctrinarios

La promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo ha sido un anhelo importante para una adecuada complementación de las normas jurídicas del Derecho Administrativo Chileno, ya que en sus elementos principales traduce la construcción doctrinaria nacional sobre la materia, creando nuevos instrumentos y medios para una actividad de la Administración más eficiente y sistemática.

Silva Cimma advertía ya en su obra *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*¹, la situación de que en nuestro país no existía una ley general de procedimientos administrativos, destacando el gran interés sobre el tema, que había originado variados proyectos que en distintas épocas abordaban la materia.

Por tal motivo, expresaba el referido autor que la disposición del artículo 60 N° 18 de la Constitución Política constituía sólo una norma programática, sin perjuicio de la existencia de procedimientos administrativos especiales que regulan materias específicas, como el caso del D.L. 2.186 de 1978, Ley Orgánica de Procedimientos de Expropiaciones; el procedimiento sobre Indultos contenido en el Decreto N° 1.542 de 1978, del Ministerio de Justicia; y el procedimiento sumario para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos, que se contiene en la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo; y disponiéndose lo mismo en la Ley 18.883, para los funcionarios municipales.

También es necesario señalar que constituye fuente en esta materia, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, que consagra como principio esencial para la validez de los procedimientos disciplinarios, el reconocimiento al inculpado del derecho a un racional y justo proceso.

Dromi, el autor argentino señala: *"El procedimiento administrativo traduce en la práctica una relación jurídica sustantiva entre Administración y administrado. Desempeña un papel formal para el cumplimiento de un objeto esencial. Es el cauce formal por el que se exterioriza la actuación administrativa del Estado, que por su significación jurídica afecta derechos subjetivos públicos"*. (*El procedimiento administrativo*, 1999, Editorial Ciudad Argentina, pág. 33).

Asimismo, también señala que *"la finalidad del procedimiento administrativo es obrar como resorte de poder, viabilizando el ejercicio de las prerrogativas públicas y como instrumento de garantía, asegurando el ejercicio de los derechos subjetivos y las libertades públicas"*².

De este modo, el procedimiento administrativo es una herramienta idónea de control, de participación y mejoramiento de la eficiencia de la actividad administrativa, de manera que la vigencia de esta nueva ley provee de un marco jurídico adecuado para tal objeto.

1 Actos, contratos y bienes. Edit. Jurídica, año 2001 pág. 264.

2 Op. cit., pág. 25.

Sin embargo, esta aspiración reclama a su vez la solución a otros vacíos que nuestro Derecho Administrativo mantiene, en especial en la articulación de la relación entre la Administración y el administrado, que entendemos se encuentran dentro de la agenda del Supremo Gobierno para la modernización del Estado. Es el caso de la creación de la institución del Defensor Ciudadano, entre otros, que deben aportar nuevos medios para el control de la comunidad respecto de los actos de la Administración, favoreciendo una mayor cercanía de la gestión pública con los problemas reales y concretos de las personas en las demandas por el reconocimiento de sus derechos y la mayor calidad de los servicios.

2.- Aspectos administrativos

El carácter general y supletorio que contiene la Ley 19.880 comentada, y su carácter de modelo universal pudiera resultar una abstracción racionalista, con una promesa imposible de cumplir si los ciudadanos no disponen de información y medios operativos para la obtención de los objetivos propuestos.

Por tal motivo, los órganos públicos están entonces compelidos con la vigencia de esta normativa jurídica, a hacer un levantamiento de los procedimientos que forman parte de su actividad, para evaluarlos y adecuarlos de manera de cumplir con el marco que entregan las bases de la ley descrita inicialmente, sin perjuicio de la facultad del Presidente de la República para focalizar en determinados procedimientos vinculados con el desarrollo de actividades económicas, un rediseño orientado a la mayor expedición y economía procedimental, fijando menores plazos de tramitación.

De este modo, la institución del silencio administrativo, la imperatividad de ciertos plazos, los derechos consagrados para los interesados, la necesaria transparencia de los actos administrativos, los recursos disponibles, y las obligaciones que recaen en los funcionarios en su relación con la comunidad, deben ser elementos críticos, entre otros que señala la ley, para profundizar los procesos de cambio cultural en la organización pública y así obtener una relación más equitativa en la congruencia del interés público y el interés privado, y de mayor responsabilidad, asimismo, entre los agentes de la Administración y los interesados.

3.- Aspectos políticos

En un Estado de Derecho democrático, y por ende participativo, el procedimiento administrativo tiende a asegurar la intervención de los interesados, de una manera vivencial y concreta, en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa. Por ello, constituye también en cierta medida un medio adecuado para obtener el bien común.

De este modo, los instrumentos que la ley consagra para el administrado tienen un carácter de derecho-deber de participación y colaboración en los actos administrativos, de manera que su ejercicio fortalece y mejora la esfera de la ciudadanía.

En efecto, se concilian las posibilidades efectivas de participación individual y colectiva de los interesados, pero además hay elementos de garantía y protección amplia y eficiente, mediante varios medios procesales descritos en la ley, para una mejor defensa de los derechos. Pero, ciertamente, es necesario considerar la labor de colaboración del administrado en la preparación y ejecución de la voluntad administrativa, a través de los antecedentes que aporte y las observaciones o reclamaciones que plantee, consagrando una posibilidad más efectiva de respeto a los derechos que declara y asegura la Constitución Política.

Resumen

Ha entrado en vigencia la ley 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Es un hito más en los objetivos de modernización del Estado, ya que tiene por finalidad dar cumplimiento al artículo 60 N° 18 de la Constitución Política, que contempla el propósito de regulación en esta materia; dar participación a los administrados en la generación de los actos administrativos; fijar criterios comunes a la Administración en su conjunto; mejorar la eficiencia, fijando plazos de tramitación; regular el silencio administrativo, tanto el positivo como el negativo.

Además, esta normativa reconoce derechos a los interesados en los procedimientos y otorga recursos que le permiten recurrir en contra de ellos. Incorpora también importantes conceptos en beneficio de una mayor transparencia, eficiencia y control ciudadano de la gestión pública.

Bibliografía

Dromi, Roberto, *El procedimiento administrativo*, Editorial Ciudad Argentina, 1999.

Informe de la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, recaído en el proyecto de ley que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo. Boletín N° 2594-06 (S)

Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado (Actos, Contratos y Bienes)*, Editorial Jurídica de Chile, 2001.