

Una interpretación intolerable Limitando la Ley de Procedimiento Administrativo

Por Luis Cordero Vega. Profesor de Derecho Administrativo.
Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Con la dictación de la Ley de Procedimiento Administrativo, buena parte de la comunidad jurídica se manifestó encantada a consecuencia de que con ella se corregía uno de los olvidos inaceptables en el derecho público chileno, pese al mandato categórico de la Constitución¹.

La idea central de todas las leyes de procedimiento es que dispone de un conjunto de mecanismos que no sólo establecen la forma y modo de ordenar el funcionamiento de la Administración pública, sino, esencialmente disponer de un sistema de garantía de derechos de las personas frente a la actividad estatal. En efecto, el procedimiento administrativo representa el sistema destinado a introducir cautelas y garantías con respecto a las situaciones jurídicas en que los ciudadanos van a ver afectados por actos administrativos². Esta finalidad garantista, se justifica, pues la actividad administrativa sólo tiene sentido y justificación ahí donde es necesario amparar derechos y libertades públicas, individuales y colectivas.

La ley Nº 19.880 tiene por su contenido y redacción, así como por la historia fidedigna, una vocación amplia. Es decir, su objeto es disponer un procedimiento común en todos los órganos administrativos, para todas las categorías de actos que puedan afectar a los ciudadanos en su relación con los particulares³.

Esto último se vería debilitado si se presta la interpretación de la Contraloría sobre las extensiones de la ley. En efecto, mediante dictamen Nº 39.353, de septiembre de 2003, el órgano de control señala que la facultad establecida en la ley que faculta al Director del SII para "interpretar administrativamente las disposiciones tributarias, fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes para la aplicación y fiscalización de los impuestos", significa en su opinión que "la atribución del Servicio de Impuestos Internos, de fijar normas e impartir instrucciones, se materializa en un acto que no se enmarca en ninguno de los conceptos de acto administrativo que contiene el artículo 3º de la ley Nº 19.880, toda vez que se trata de una potestad normativa, reguladora, cuyo ejercicio corresponde que sea ponderado exclusivamente por el Servicio".

Lo grave de esta situación es que una norma semejante se encuentra presente en prácticamente buena parte de los órganos con competencias regulatorias en el sistema nacional, en idénticos términos⁴. Por

otra parte, dicha tesis implica sustraer de la aplicación de la ley, precisamente a los actos dictados por parte de estas autoridades. En otros términos, significa que al dictar instrucciones para los sectores regulados, normativas o interpretativas, se sustraen de la aplicación de la ley de procedimiento. Esta forma de entender el problema es, a nuestro juicio, intolerable, por las siguientes razones: En primer lugar, esta interpretación es precisamente la que se quería evitar en la aplicación de esta ley. Como consta en su historia fidedigna existía conciencia que ésta era la primera vez que en el derecho chileno se iba optar por una definición del acto administrativo a nivel legal, de modo que debía ser concebida en los términos más amplios⁵; por otra parte, durante la tramitación del proyecto, se indicó que estas normas se aplicaban a los actos reglamentarios y normativos de las autoridades administrativas, incluida la potestad reglamentaria del Presidente de la República⁶; en el mismo sentido, el Tribunal Constitucional⁷ y la Corte Suprema⁸ siempre han considerado como actos administrativos a los de contenido normativo o regulatorio, aunque se denominen reglamentos; enseguida, la propia jurisprudencia administrativa abogó por un concepto amplio de actos administrativos⁹, aplicando durante largos años, por la vía interpretativa, las garantías del procedimiento administrativo¹⁰; por último, es también consenso en la doctrina y la jurisprudencia que la denominación instrucción, implica órdenes de buen servicio que tienen sólo validez al interior de la Administración¹¹ y que jamás pueden ser oponibles a los particulares, si se pretendiese tal oponibilidad materialmente no es una instrucción sino un acto.

De esta manera cuando la ley del SII, así como en otras instituciones regulatorias, se refiere a la palabra instrucción, incluyendo dentro de su contenido las facultades interpretativas y regulatorias, oponibles a los particulares, no corresponde a una orden de buen servicio, que sí pueden considerarse excluidas de la ley Nº 19.880, pues estas facultades en verdad son actos administrativos de contenido normativo que deben estar expresamente sometidos a la precitada ley. Abona esta conclusión el hecho que muchas de las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo implican sólo su aplicación a actos de general aplicación, como los actos normativos y regulatorios¹².

Sostener la tesis de la Contraloría impli-



ca que todas las facultades normativas de los organismos administrativos, aplicadas a sectores regulados, como son los contribuyentes o aquellas actividades económicas sujetas a regulación estatal, quedarían fuera del sistema de garantías de la ley, sólo disponible por libre voluntad de los órganos administrativos¹³.

La evidencia empírica demuestra que el nacimiento y proliferación de las leyes de procedimiento administrativo desde mediados del siglo XX, han apuntado especialmente a limitar las potestades discrecionales amplias en materias de regulaciones. Esto explica las modificaciones en EE.UU. desde los años '80, que continúan hasta hoy¹⁴, las modificaciones de las leyes de procedimiento administrativo en los países europeos continentales durante la década de los '90, y las recientes leyes de procedimiento administrativo en países de nuestro entorno¹⁵.

Lo preocupante, en nuestra opinión, es que la Contraloría pretenda excluir del sistema de garantía y transparencia de la Ley de Procedimiento Administrativo, a competencias que justifican absolutamente su aplicación, como son las potestades interpretativas y regulatorias de la Administración, aplicables a los particulares, con indiferencia de su denominación formal. Excluir este tipo de actos de la ley, es reducir sustantivamente el modelo pretendido por el legislador y el avance que dicha regulación significa hacia una Administración modernizada y respetuosa de los derechos de los ciudadanos. ■

NOTAS

- Artículo 60, Nº 18.
- En este sentido STC Rol Nº 244, de 1996; 376, de 2003; 389, de 2003; bajo la misma lógica Corte Suprema, 13 de noviembre de 2001, Rol Nº 3.982 – 2001, RDJ T. XCVII, Nº 4, sección 5ª.
- Nuevo informe de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización

y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, recaído en el proyecto de ley que fija las bases de procedimientos que rigen los actos de la Administración del Estado (Boletín Nº 2.594-06), en Diario de Sesiones del Senado, sesión ordinaria 22ª, 14 de agosto de 2001, Anexo de Documentos, p. 27.

4 En este sentido Superintendencia de Valores y Seguros (D.L. Nº 3.538, artículo 4º); Superintendencia de AFP (D.F.L. 101/1980, artículo 3º); Superintendencia de Bancos (D.F.L. Nº 3/1997, artículo 12); Superintendencia de Servicios Sanitarios (ley Nº 18.902, artículo 4º); Superintendencia de Electricidad y Combustibles (ley Nº 18.410, artículo 3º); Superintendencia de Seguridad Social (ley Nº 16.395, artículo 2º); Superintendencia de Isapres (ley Nº 18.933, artículo 3º); Dirección del Trabajo (D.F.L. Nº 2/1967, artículo 5º); Subsecretaría de Telecomunicaciones (ley Nº 18.168, artículo 6º).

5 Las Comisiones unidas (Constitución y Gobierno del Senado) dejaron expresamente establecido que "ésta es la primera oportunidad en que una norma de rango legal define el acto administrativo, los agentes que lo generan y su ámbito de aplicación dentro de la Administración con un criterio amplio; es decir, concibiendo tales actos no sólo como decretos y resoluciones". Nuevo informe de las Comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, unidas, recaído en el proyecto de ley que fija las bases de procedimientos que rigen los actos de la Administración del Estado (Boletín Nº 2.594-06), en Diario de Sesiones del Senado, sesión ordinaria 22ª, 14 de agosto de 2001, Anexo de Documentos, p. 29.

6 Frente a la presentación de la indicación Nº 52, que establecía una audiencia discrecional en el caso de actos reglamentarios, la Comisión de Gobierno del Senado la rechazó en el entendido que lo pretendido en la indicación estaba contemplado en el proyecto de ley, en el entendido que para este tipo de actos era lógico la aplicación de la etapa de información pública. Segundo informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, en Diario de Sesiones del Senado, Sesión Ordinaria 25ª, 2001, Anexo de Documentos, pp. 2652 – 2653, 2656.

7 STC Rol Nº 153.

8 Corte Suprema, Recurso de protección, RDJ T. LXXIX (1982), Nº 3, sección 5ª, Rol Nº 16.323.

9 Dictámenes Nº 5.380, de 2000; 29.549, de 2000.

10 Vid. GONZÁLEZ MENDEZ, M.F., El procedimiento administrativo en Chile. Aporte de la Contraloría General de la República, en la Contraloría General de la República y el Estado de Derecho, Conmemoración por su 75º aniversario de vida institucional, 2002, pp. 331.

11 Vid. Por todos SILVA CIMMA, E., Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Introducción y Fuentes, Edit. Jurídica de Chile, 1996, p. 263 y 264.

12 Artículos 39 y 48.

13 Estas exclusiones permiten concluir a BAUZÁ MARTORELL considerar al procedimiento administrativo como la solución frente a la arbitrariedad del poder para convertirse en problema para el gestor, de suerte que se ha optado por sustituir sin más todo el edificio dogmático, pura y simplemente, antes de construir otro que ofrezca, cuando menos, igual seguridad jurídica. La desadministración pública, Edit. Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 199.

14 Cfr. KUNDIS CRAIG, R., The Bush Administration's Use and Abuse of Rule-making, Part I: The Rise of OIRA, en Administrative & Regulatory Law News, Vol. 28, Nº 4, summer 2003, p. 8.

15 Cfr. CORDERO VEGA, L., El Procedimiento Administrativo, Edit. LexisNexis – Chile, 2003, pp. 30 y 31.