UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Derecho

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE BASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LEY 19.880, EN LOS MUNICIPIOS DE LAS CONDES, SANTIAGO, RECOLETA Y EL BOSQUE.

Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

AUTOR: FANNY DENISSE CAMPOS ESPINOZA

PROFESOR GUÍA: LUIS CORDERO VEGA

Santiago, Chile

2008

Agradecimientos

Agradezco muy especialmente al Profesor Luis Cordero, por su invaluable guía, y su admirable entrega a la Docencia y al Derecho Administrativo. Igualmente al profesor informante de esta memoria, don Julio Pallaviccini, por su generosa disposición.

Al maestro don Rolando Pantoja. Al Departamento de Derecho Público de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

A los alcaldes y directores de las municipalidades de Las Condes, Santiago, Recoleta, El Bosque y La Cisterna, que prestaron su colaboración.

A los compañeros de taller de memoria, en especial a Cyntia Maciel, Victor Fenner, Verónica Pobrete, Doris Sepúlveda, y a todos quienes también cooperaron en la elaboración y aplicación de la entrevista.

.

TABLA DE CONTENIDO

Página

INTRODUCCIÓN _____ **1**

CAPÍTULO PRELIMINAR

METODOLOGÍA _____ **4**

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO _____ **7**

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. _____ **7**
Algunas definiciones. _____ 7
Justificación, Motivo, y Causa de su existencia. _____ 8
Finalidades o Funciones del Procedimiento administrativo. _____ 9
Objetivo inmediato del procedimiento administrativo: Acto Administrativo Terminal _____ 16

2. LEY 19.880 (LBPA) _____ **19**
Antecedentes. Historia de la ley. _____ 19
Características de la ley 19.880 (LBPA) _____ 22
Ámbito de aplicación (orgánico y funcional) _____ 28
Estructura y Contenido de la LBPA. Instituciones o figuras jurídicas relevantes. _____ 29

MUNICIPALIDADES _____ **50**
Aspectos generales _____ 50
Principales funciones y atribuciones _____ 51

CAPÍTULO II

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS _____ **54**

PRIMERA PARTE: ASPECTOS GENERALES _____ **54**
Conocimiento de la ley _____ 54
Capacitación a propósito de la entrada en vigencia de la LBPA. _____ 57
Implementación de la LBPA en los municipios _____ **60**
Promoción de los Derechos establecidos en la LBPA _____ 73
Problemas de aplicación de la LBPA detectados por los entrevistados, y la solución que se empleado al respecto. _____ 77
Conocimiento de procedimientos de aplicación supletoria. _____ 81

SEGUNDA PARTE: INSTITUCIONES JURÍDICAS. _____ **86**
Expedientes Administrativos _____ 86
Declaración de Secreto o Reserva de los Actos Administrativos. _____ 91
Silencio Administrativo _____ 92
Plazos establecidos por la LBPA _____ 95
Recursos Administrativos Y Reclamos Jurisdiccionales _____ 100
Publicidad de los actos administrativos (publicación y notificación) ___ 105
Notificación de los actos administrativos. _____ 107
Invalidación de actos administrativos _____ 111

CAPÍTULO III

CONCLUSIONES _____ **117**

BIBLIOGRAFÍA _____ **128**

ANEXO

ÍNDICE DE TABLAS

Páginas

GRÁFICO.1: Conocimiento de la LBPA _____ **54**

GRÁFICO 2: Conocimiento de la LBPA en cada municipio _____ **55**

GRÁFICO.3: Fuentes de conocimiento _____ **55**

GRÁFICO.4: Capacitación respecto de la LBPA _____ **58**

GRÁFICO 5: Capacitación respecto de la LBPA en cada municipio ____ **58**

GRÁFICO 6: Tipo de institución capacitadora _____ **59**

GRÁFICO 7: Instrucción específica de implementación de la LBPA ____ **60**

GRÁFICO 8: Existencia de instrucción sobre implementación de la LBPA, para su incorporación en el trabajo cotidiano de los funcionarios de cada uno de los municipios de la muestra. _____ **61**

GRÁFICO 9: ¿Se han destinado recursos económicos a la implementación de la LBPA? _____ **62**

GRÁFICO 10: Destinación de recursos económicos a la implementación de la LBPA en cada uno de los municipios. _____ **63**

GRÁFICO 11: Existencia de un periodo de implementación de la LBPA. _____ **64**

GRÁFICO 12: Existencia de un periodo de implementación de la LBPA, en cada uno de los municipios. _____ **64**

GRÁFICO 13: Incidencia de la implementación de la LBPA en la carga de trabajo municipal. _____ **65**

GRÁFICO 14: Incidencia de la implementación de la LBPA en la carga de trabajo en cada uno de los municipios. _____ **66**

GRÁFICO 15: Principal(es) aporte(s) de la implementación de la LBPA _____ **67**

GRÁFICO 16: Principal(es) aporte(s) de la implementación de la LBPA, percibidos en cada una de las municipalidades. 68

GRÁFICO 17: Calificación acerca de la utilidad de la implementación de la LBPA en las diversas municipalidades 69

GRÁFICO 18: Existencia de evaluaciones internas acerca de la implementación de la LBPA. 70

GRÁFICO 19: Existencia de evaluaciones internas en cada uno de los municipios respecto a la implementación de la LBPA. 71

GRÁFICO 20: Utilidad de los resultados arrojados por las evaluaciones internas de la implementación de la LBPA en cada municipio. 73

GRÁFICO.21: Promoción de los drechos establecidos en la LBPA a la comunidad por parte de los municipios. 74

GRÁFICO 22: Promoción de los drechos establecidos en la LBPA a la comunidad por cada uno de los municipios. 75

GRÁFICO 23: Fluctuación de la participación de los administrados desde la entrada en vigencia de la LBPA, en el ámbito municipal. 76

GRÁFICO 24: Fluctuación de la participación de los administrados desde la entrada en vigencia de la LBPA, en cada uno de los municipios. 77

GRÁFICO 25: Principales problemas en la aplicación de la LBPA detectados por los entrevistados. 78

GRÁFICO 26: Principales problemas en la aplicación de la LBPA detectados en cada municipio. 80

GRÁFICO 27: Elaboración de diagnósticos acerca de los tipos de procedimientos administrativos existentes en la municipalidad. 81

GRÁFICO 28: Elaboración de diagnósticos acerca de los tipos de procedimientos administrativos existentes en cada uno de los municipios. 82

GRÁFICO 29: Casos de aplicación supletoria de la LBPA en la municipalidad. 83

GRÁFICO 30: Casos de aplicación supletoria de la LBPA en las distintas municipalidades. 84

GRÁFICO 31: Existencia de expedientes administrativos en los procedimientos administrativos municipales. 87

GRÁFICO 32: Existencia de expedientes administrativos en los procedimientos administrativos de cada una de las municipalidades. 88

GRÁFICO 33: Accesibilidad a los expedientes administrativos en los procedimientos administrativos incoados en los municipios. 88

GRÁFICO 34: Accesibilidad a los expedientes administrativos en los procedimientos administrativos incoados en los diversos municipios. 90

GRÁFICO 35: Declaración de secreto o reserva de los actos administrativos en el ámbito municipal. 91

GRÁFICO 36: Declaración de secreto o reserva de los actos administrativos en cada una de las municipalidades. 92

GRÁFICO 37: Declaración de conocimiento acerca del silencio administrativo y sus efectos jurídicos por parte de la totalidad de entrevistados. 93

GRÁFICO 38: Existencia de casos de aplicación del silencio administrativo en la totalidad de municipios estudiados. 93

GRÁFICO 39: Existencia de casos de aplicación del silencio administrativo en la totalidad de municipios estudiados. 95

GRÁFICO 40: Conocimiento de los plazos establecidos por la LBPA efectuado por los entrevistados. 96

GRÁFICO 41: Conocimiento respecto de los plazos establecidos por la LBPA efectuado por los entrevistados en cada una de la municipalidades. 96

GRÁFICO 42: Declaración de cumplimiento de los plazos establecidos por la LBPA en cada una de las municipalidades. 97

GRÁFICO 43: Entrega de información acerca de los plazos establecidos por la LBPA. 99

GRÁFICO 44: Entrega de información acerca de los plazos establecidos por la LBPA. 100

GRÁFICO 45: Entrega de información acerca de los plazos establecidos por la LBPA al interesado al momento que se publicita el acto administrativo recurrible. 102

GRÁFICO 46: Entrega de información acerca de los medios de impugnación establecidos por la LBPA. 103

GRÁFICO 47: Número de reclamos efectuados por los particulares desde la entrada en vigencia de la LBPA. 103

GRÁFICO 48: Número de reclamos efectuados por los particulares desde la entrada en vigencia de la LBPA, en las diversas municipalidades. 105

GRÁFICO 49: Número de actos administrativos publicados desde la entrada en vigencia de la LBPA, en el ámbito municipal 106

GRÁFICO 50: Número de actos administrativos publicados desde la entrada en vigencia de la LBPA, en cada una de las municipalidades. 107

GRÁFICO 51: Formas de notificación contenidas en la LBPA que aplican las municipalidades. 107

GRÁFICO 52: Formas de notificación contenidas en la LBPA que se aplican en cada una de las municipalidades. 108

GRÁFICO 53: Variación en el modo de notificación, desde la entrada en vigencia de la LBPA. 109

GRÁFICO 54: Variación en el modo de notificación, desde la entrada en vigencia de la LBPA, en cada una de las municipalidades. 110

GRÁFICO 55: Extensión de la notificación que se efectúa en los municipios según la totalidad de entrevistados. 111

GRÁFICO 56: Existencia de solicitud de invalidación de los actos administrativos. 112

GRÁFICO 57: Existencia de solicitud de invalidación de los actos administrativos en los diferentes municipios. 112

GRÁFICO 58: Existencia de invalidación de los actos administrativo de oficio. _____ 113

GRÁFICO 59: Existencia de invalidación de los actos administrativo de oficio en los distintos municipios. _____ 114

GRÁFICO 60: Cantidad de invalidación de los actos administrativo de oficio, desde la entrada en vigencia de la LBPA. _____ 115

GRÁFICO 61: Cantidad de invalidación de actos administrativos de oficio, desde la entrada en vigencia de la LBPA, según la totalidad de los entrevistados. _____ 116

TABLA DE ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CGR	Contraloría General de la República
CPR	Constitución Política de la República
LBPA	Ley de Bases del procedimiento administrativo, Ley 19.880,
LOCBGAE	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley 18.575
LOCM	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ley 18.695

RESUMEN

Se ha investigado la implementación que ha tenido la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo (Ley 19.880) en un total de cuatro municipios de la provincia de Santiago (Las Condes, Santiago, Recoleta y El Bosque), a fin de evaluar el grado de implementación del mentado texto legal, en dichas comunas, para tener una visión o referencia de la realidad municipal de Santiago, basada en datos reales, obtenidos a través de la aplicación de una entrevista estructurada, que pretende determinar el grado de conocimiento de la LBPA; el nivel de capacitación relativo a la LBPA impartido en las municipalidades de la muestra; la efectiva implementación de esta ley y sus características, la existencia de alguna instrucción específica en tal sentido, la disposición de recursos económicos, la existencia de un periodo de implementación, sus objetivos, la existencia de evaluaciones internas respecto de la implementación, la información entregada a los usuarios en relación a los derechos contenidos en la ley, y el nivel de participación de éstos desde la entrada en vigencia de ella; cuáles han sido los problemas de aplicación que se han detectado; y la existencia de un diagnóstico de los procedimientos administrativos empleados en el municipio. Además se evalúa el conocimiento y real aplicación de algunas de las principales figuras o instituciones jurídicas contenidas en la LBPA, tales como expedientes administrativos y su acceso al público, declaración de reserva o secreto, silencio administrativo, plazos impuestos por la LBPA, medios de impugnación o recursos administrativos, publicidad de los actos administrativos (publicación y notificación), e invalidación de éstos.

La conclusión general, es que el grado de implementación de esta normativa es mínimo, prácticamente nulo, en las municipalices en cuestión.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo consiste en una investigación jurídico-práctica acerca de la implementación de la Ley Nº 19.880, que establece las bases del procedimiento administrativo (en adelante la LBPA o simplemente la ley) en el ámbito municipal, realizada en el marco de un convenio celebrado entre el Honorable Senado de la República, y prestigiosas Universidades del país, entre las que se cuenta la Universidad de Chile, en Santiago.

La ley 19.880, fue promulgada el 22 de mayo de 2003, y publicada en el Diario Oficial con fecha 29 de mayo del mismo año; con el claro propósito de dar mayor celeridad y eficiencia a los procedimientos de esta índole.

En esta investigación se estudia dicha implementación en el ámbito municipal, debido a la gran cercanía con el administrado que tienen los Municipios, órganos de la Administración que tienen contacto más directo con los particulares, debido a que dentro de la esfera de sus atribuciones, se cuentan la satisfacción de necesidades básicas y urgentes de la comunidad tales como salud, educación, aseo y ornato, otorgamiento de permisos de circulación, licencias de conducir, permisos de edificación, entre otras varias.

Objetivos

- Objetivo General

El objeto de este estudio, es evaluar el grado de implementación de la Ley Nº 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (LBPA), en el ámbito municipal de cada una las siguientes comunas de la provincia de Santiago: Las Condes, Santiago, Recoleta y El Bosque; y de su totalidad, para tener una visión o referencia al respecto más o menos global de la realidad municipal de la provincia, basada en datos obtenidos en cada una de las cuatro municipalidades indicadas.

- Objetivos específicos

1. Determinar el grado de conocimiento de la ley; el nivel de capacitación relativo a la LBPA impartido en las municipalidades de la muestra; la efectiva implementación y sus características generales, evaluando si existió una instrucción específica en el sentido de implementar la LBPA, si se destinaron a estos efectos recursos económicos, si existió un periodo de implementación, cuáles son los objetivos que persiguió, si existen evaluaciones internas de la implementación, si se entrega información a los usuarios en relación a los derechos contenidos en la ley, y el nivel de participación de éstos desde la entrada en vigencia de la ley; cuáles han sido los problemas de aplicación que se han detectado; y la existencia o no de un diagnóstico de los procedimientos administrativos empleados en el municipio.
2. Evaluar el conocimiento y real aplicación de algunas de las principales instituciones y figuras jurídicas contenidas en la LBPA, tales como expedientes administrativos y su acceso al público, declaración de reserva o secreto, silencio administrativo, plazos impuestos por la LBPA, medios de impugnación o recursos administrativos, la publicidad de los actos administrativos (publicación y notificación), y finalmente, la invalidación de éstos.

Estructura del Trabajo

Luego de hacer una breve referencia teórica a la ley en estudio, y a ciertas instituciones jurídicas que contiene ésta -Capítulo I- se procederá luego, en el cuerpo de este trabajo, a la exposición y análisis de los datos obtenidos en la investigación Ese segundo capítulo se estructurará en DOS partes:

1. La primera parte, hace referencia a los aspectos generales de la implementación de la LBPA, tales como el conocimiento y capacitación recibida por parte de los funcionarios municipales, acerca de esta ley; instrucción de implantar la LBPA, recursos económicos empleados en dicha implementación, su periodo, objetivos, y evaluaciones internas de la implementación, información a los usuarios en relación a los derechos

contenidos en la LBPA, y el nivel de participación de los administrados desde la entrada en vigencia de la referida ley, los problemas de aplicación que se han detectado, y la existencia o no de un diagnóstico de los procedimientos administrativos empleados en los municipios de Las Condes, Recoleta, Santiago y El Bosque.

2. La segunda parte, evalúa el conocimiento y efectiva aplicación de instituciones jurídicas contenidas en la LBPA, en los Municipios de Las Condes, Recoleta, Santiago y El Bosque; tales como la existencia de expedientes administrativos y su acceso al público, la declaración de reserva o secreto, el silencio administrativo, los plazos impuestos por la ley, los medios de impugnación o recursos, la publicidad de los actos administrativos (publicación y notificación), y finalmente la invalidación de los actos administrativos.

En el Capítulo Final, se señalan las CONCLUSIONES a las que se arribó mediante esta investigación.

CAPÍTULO PRELIMINAR:

METODOLOGÍA

Esta es, fundamentalmente, una investigación de campo, desarrollada en el seno de cuatro de las municipalidades de la Provincia de Santiago: Municipalidad de Las Condes, Santiago, Recoleta y El Bosque.

Es una investigación exploratoria, cuyo objeto esencial es introducirnos al tema de la real implementación de esta normativa en el ámbito municipal de las determinadas comunas de la provincia de Santiago. Es exploratoria, porque nunca antes ha sido estudiado este aspecto. Este estudio tiene ánimo, por una parte, de ser un referente para posteriores estudios de mayor profundidad, ya sea en el mismo ámbito municipal o en el seno de otros órganos de la Administración del Estado; y por otra parte, de ser un punto de comparación respecto de investigaciones paralelamente desarrolladas en otros municipios de la IV, V, y X Región, por memoristas de otras prestigiosas universidades[1].

Instrumento empleado para la recolección de datos Su Aplicación y La Muestra

Entrevista Estructurada

El instrumento empleado en esta investigación fue elaborado por alumnos de pregrado, en el taller de memoria, dirigido por el Profesor Luis

1 Las otras investigaciones paralelas fueron las siguientes: En la Universidad Católica del Norte, de la IV Región Aplicación de la ley nº 19.880, de bases de los procedimientos administrativos,en la municipalidad de Coquimbo. Tesis para optar al grado de l cenciado en ciencias jurídicas, de MÍGUEL ÁNGEL AVÍLÉS COREY profesor guía: CHRiSTIAN ROJAS CALDERÓN; y Aplicación de la ley nº 19.880 de bases de los procedimientos administrativos, en la municipalidad de Ovalle. Tesis para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas WLADIMIR ANDRÉS ROBLES SANTOS, profesor guía: CHRISTIAN ROJAS CALDERÓN.En la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, en la V Región: Implementación de la ley de Procedimiento Administrativo en las Ilustres Municipalidades de Valparaíso y Viña del Mar. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Memorista ROBERTO RECART R. , profesor Guía PEDRO PIERRY ARRAU. En el Instituto de Derecho Público de la Universidad Austral de Chile en la X región: Aplicación de la Ley 19.880 en la práctica municipal (Municipios de Valdivia, Osorno, Puerto Montt, Panguipulli, Futrono y Ancud), investigación a cargo de JUAN CARLOS FERRADA.

Cordero, e impartido por el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. El instrumento, luego de un pre-testeo en la Municipalidad de La Cisterna, fue aplicado finalmente por un grupo de alumnos de dicho taller, a los funcionarios municipales que ocupan cargos directivos (Jefes o Directores de distintas Direcciones, Departamentos, Secciones, Unidades u Oficinas Municipales) en las Municipalidades de la provincia de Santiago ya señaladas, los cuales contestaron en forma verbal y directa.

Se escogió este tipo de instrumento, dado que otorgaba algo más de flexibilidad que un simple cuestionario escrito o enviado por mail, para la consecución de la información, puesto que da a los entrevistadores la posibilidad de ayudar a los sujetos a entender las preguntas, a fin de asegurar una unidad significativa de ellas, posibilitando que éstas fueran comprensibles para todos los entrevistados por igual, y por otra parte, otorgando la posibilidad de observar al sujeto mientras éste respondiera, además de proporcionar, por ser una entrevista individual y por separado, mayor confianza a los entrevistados, para que pudieran expresar sus opiniones de manera libre, sin estar sometidos a algún tipo de presión social que pudieran sufrir estando frente a alguno de sus pares. Por otra parte se les aseguró el anonimato, y sólo al final se les preguntó algún dato personal como el nombre y profesión. Además, en el mismo sentido los entrevistadores debían asumir un trato comprensivo y ampliamente permisivo, que invitara a respuestas directas, sin que pudieran sentirse evaluados o valorados de ninguna manera negativa por el entrevistador.

Sin perjuicio de que el instrumento fuese una entrevista, al ser ésta de tipo estructurada, se empleó por todos los entrevistadores un vocabulario común, previamente estandarizado, lo mismo que el orden de las preguntas, y la propia formulación de éstas, que en su mayoría se tratan de preguntas cerradas, a modo de asegurar uniformidad en la medición.

Muestra

Se escogió entrevistar a directores o jefes de unidades municipales, puesto que estas personas se encuentran, presumiblemente, en la situación de conocer el hecho en estudio, es decir, la implementación de la ley 19.880 en el ámbito municipal en el cual se desenvuelven. De acuerdo al cargo directivo que desempeñan en las municipalidades de la muestra, tendrían suficiente conocimiento de la materia en estudio.

Cabe hacer presente que no pudieron ser evaluados todos los directores que se pretendían entrevistar, ni en todas las municipalidades seleccionadas en un comienzo, por trabas opuestas por algunos municipios.

La muestra quedó compuesta finalmente de la siguiente manera:

- En Municipalidad de Las Condes, 4 Directores (Control, Dirección de Obras, Dirección Jurídica; Unidad de Administración y Finanzas)
- En Municipalidad de Santiago, 3 Directores (Unidad de Control, Secretaría de Planificación Comunal, y Unidad Jurídica)
- En Municipalidad de Recoleta, 4 “Directores” (Obras Municipales, Atención al cliente (patentes, inspección, y otros), Dirección de Administración y Finanzas, más un funcionario municipal de menor rango a quien se le encomendó, por parte de la Municipalidad, la tarea de contestar nuestra encuesta, y que para estos efectos será considerado como un director más).
- En Municipalidad El Bosque: 3 “Directores” (Unidades de control, y Dirección Jurídica, más un funcionario municipal de profesión abogado a quien se le encomendó entrevistarse con nosotros, y que para estos efectos también será considerado como un director más).

PRIMER CAPÍTULO:

MARCO TEÓRICO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Algunas definiciones.

El Procedimiento Administrativo consiste en una "relación ordenada de una serie de actuaciones, de la Administración o los interesados, que al estar relacionadas directamente sirven para la producción de una decisión administrativa final"[2]; el profesor EDUARDO SOTO KLOSS lo define como una "sucesión de actos trámites destinados a la dictación de un acto terminal"[3]; SILVA CIMMA, como "la forma de elaborar dentro de la Administración un acto administrativo, especialmente de carácter terminal, y de regular su ejecución"[4]; SCHMIDT-ASSMANN, como "secuencia organizada de obtención y tratamiento de la información, bajo la responsabilidad de un ente administrativo"[5]; GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ se refieren a éste como el medio de generación de los actos administrativos[6].

La propia LBPA, en su artículo 18, define el procedimiento administrativo como "una sucesión de actos trámites vinculados entre sí, emanados de la

---

2 CORDERO VEGA, L, El Procedimiento Administrativo, Santiago, Chile, Lexis Nexis, 2003, p. 46.

3 SOTO KLOSS, E, La Ley 19.880, sobre Procedimientos Administrativos, ¿"aleluya" o "miserere"?,En: Conferencias Santo Tomás de Aquino (19 noviembre 2003, Santiago Chile) Ley Nº 19.880, sobre Procedimientos Administrativos Compilado, Santiago, Chile, Academia de Derecho Universidad Santo Tomás, 2003, pp. 75-76

4 SILVA CIMMA, E., Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos, contratos y bienes, Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1995, p. 252.

5 SCHMIDT-ASSMANN, E., Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs Idee, edición traducida al castellano La teoría general del Derecho Administrativo como sistema, Madrid, España, Marcial Pons, 2003, p. 358.

6 GARCÍA DE ENTERRÍA , E. y FERNÁNDEZ, T, Curso de Derecho Administrativo, 5ª ed, Madrid, España,.,Ed. Civitas, 1998, T. II, p. 432

Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal".

Justificación. Motivo y causa de su existencia.

A diferencia de los privados, la Administración Pública toma sus decisiones y lleva a cabo su actuación de manera formal, es decir sujetándose a normas rituales o procedimentales, puesto que el Derecho no es sólo la condición de su existencia, y de su ser, sino que también de su obrar. Debido a aquello, la voluntad de la administración no puede desplegarse espontáneamente, sino que debe ceñirse a determinados modos o formas reguladas por el Derecho. Así lo exige el artículo 7 de la Carta Fundamental, bajo pena de nulidad y responsabilidad.[7]

Por otra parte, el procedimiento administrativo surgió como una natural reacción del Estado Liberal en contra el antiguo régimen absoluto, que atribuía el ejercicio de las potestades autoritarias, a autoridades administrativas, que las ejercían de manera informal. El procedimiento administrativo vino a someter el ejercicio de estas potestades a cauces formales similares a los del procedimiento judicial, a fin de conjugar una Administración fuerte, con la garantía de los derechos de los ciudadanos, y la sujeción de los entes administrativos al Derecho.[8]

Otra causa de su aparición fue la necesidad de normalización funcional de la gran organización que ha llegado a ser la Administración pública dado su gran crecimiento orgánico en los últimos siglos, a fin de asegurar la efectiva vigencia de la jerarquía, y racionalizar su funcionamiento. Por otra parte, a los mismos funcionarios genera garantías de seguridad frente al poder político,

---

7 SOTO KLOSS, E. Derecho Administrativo. Bases Fundamentales, Chile, Ed. Jurídica de Chile,1996, T.II, p.27; PAREJO ALFONSO, L, JIMÉNEZ-BLANCO, A, , y ORTEGA ALVAREZ, L , Manual de Derecho Administrativo, Barcelona, Ed. Ariel, 1998, TI,p.552. CORDERO VEGA, L. Procedimiento Administrativo. Ob.cit. P.9; MONTT OYARZÚN,S. El Procedimiento administrativo: una tarea aún pendiente para el Congreso. Revista de Derecho Público, V. 65, p.122-125:2003.

8 PANTOJA BAUZÁ, R. El Derecho Administrativo, Clasicismo y Modernidad., Santiago, Edt. Jurídica de Chile, 1994, pp. 51 y sgts.

puesto que al actuar conforme a la norma, eluden cualquier posterior reproche. [9]

Finalidades o Funciones del Procedimiento administrativo.

1. **Garantía de los Derechos de los ciudadanos o sujetos afectados**

El Procedimiento Administrativo permite establecer una serie de garantías acerca del acierto y legalidad de los actos administrativos, que por cierto, son susceptibles de afectar la esfera de los particulares, a fin de que exista así un contrapeso a las potestades exorbitantes de la Administración, evitando, de este modo, la arbitrariedad.[10]

Como fines de contenido jurídico del procedimiento administrativo - en contraste con fines de contenido material del procedimiento administrativo que persiguen la eficiencia de la actuación administrativa-; define SILVA CIMMA a aquellos que persiguen la observancia de los principios jurídicos administrativos de legalidad (artículo 6 y 7 de la CPR, y artículo 2 de la LOCBGAE) y participación (artículo 1 inc. 1º, frase final CPR, "derecho de las personas a participar en igualdad de condiciones en la vida nacional"). Por una parte, los órganos del Estado deben someter su actuación al Ordenamiento Jurídico reconocido en el derecho positivo; y por otra, deben asegurar el derecho a la participación de las personas en igualdad de condiciones.[11] Asimismo, el artículo 19 nº 3 de la Carta Fundamental, asegura a todas las personas el derecho a una igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, y manda al legislador a establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos.

9 CORDERO VEGA, L. ob.cit. pp 12 y 13

10 MONTT OYARZÚN, S. Ob.cit. pp. 119, 125-127. CORDERO VEGA, L. Ob.cit. pp. 23-29

11 SILVA CIMMA, E. Ob. cit.. pp.257-259.

La CPR además consagra el derecho de petición en su artículo 19 nº 14, asegurando a todas las personas el "derecho a presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes"

La LBPA, por su parte, establece una serie de garantías a los posibles afectados, quienes cuentan con la más básica de ellas que es el derecho a defensa, a ser oído, irrumpiendo en el procedimiento administrativo ya iniciado, o incoando un procedimiento administrativo aún no iniciado ("el procedimiento puede ser iniciado a solicitud de parte interesada"[12]), para exponer sus argumentos. [13]

La LBPA señala entre los principios del procedimiento administrativo el de contradictoriedad[14], consistente en la posibilidad que tienen los interesados, en cualquier momento del procedimiento, de aducir alegaciones, aportar elementos de juicio, o alegar defectos de tramitación[15]. Las personas, en su relación con la Administración, gozan del derecho expresamente reconocido por la LBPA[16], a formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento, los cuales deberán tenerse en cuenta por el órgano competente al momento de dictar la resolución final. Además, el procedimiento puede iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada,[17] y ya sea que se inicie de una u otra forma éste, siempre existirá la posibilidad de que se hagan valer todos los diversos intereses en juego, para su adecuada ponderación, antes de optar por una decisión final.

El fundamento constitucional de todo ello, descansa precisamente en el artículo 19 nº 3 de la Carta Fundamental; como lo ha señalado la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional.[18]

---

12 Ley 19.880, Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Admnistración del Estado.(LBPA) Artículos 28 y 30

13 CORDERO VEGA, L. Ob.cit. pp.10-11

14 Ley 19.880, LBPA, Artículo 4

15 Ley 19.880, LBPA, Artículo 10 LBPA

16 Ley 19.880, LBPA, Artículo 17 letra f) LBPA

17 Ley 19.880, LBPA, Artículo 28. LBPA

18 STC rol 376, C.30, STC Rol 38, 1986, STC Rol 376, 2003, en CORDERO VEGA, L., Ob. cit. Pp. 21-29

SILVA CIMMA se refiere a la “contrariedad u obligación de oír” al posible afectado por un acto administrativo, no ya como un fin del procedimiento, sino que más bien como una característica de éste- que sin duda se relacionaría estrechamente con el fin de contenido jurídico del procedimiento administrativo de propender a asegurar el derecho a la participación - debido a que el deber de escuchar a la parte que podría verse afectada con el acto administrativo terminal, más que un propósito u objeto del procedimiento constituye un rasgo cualitativo de éste.[19]

Cabe señalar en este punto, que la definición legal de procedimiento administrativo efectuada por la LBPA, contempla esta importante característica o finalidad del procedimiento administrativo, al señalar que “es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados (…)“[20].

2. **Orden en la actuación de la Administración y Eficiencia**

Autores como GONZÁLEZ MENDEZ, y SOTO KLOSS, coinciden en que el procedimiento administrativo puede entenderse como una especie de cauce a la actuación de los órganos de la Administración, que genere cierta uniformidad, una tramitación ordenada, sistematizada y armónica, y por cierto, que otorgue más eficacia y agilidad a los cometidos y funciones de la Administración, encaminada a la mejor satisfacción del bien común, todo ello debido a que tiende a racionalizar la actividad administrativa. [21]

SILVA CIMMA, juzga la eficiencia en el actuar de la Administración, como un fin del procedimiento administrativo de contenido material, en contraste con los fines de contenido jurídico (tratados en el punto anterior). Ello estaría sentado por la doctrina, y además por el derecho positivo nacional. La LOCBGAE en su artículo 5 inciso 1º prescribe que las autoridades y funcionarios deben velar por la eficiencia de la Administración, procurando la simplificación y rapidez de los trámites así como también un mejor

19 SILVA SIMMA, E. Ob. cit. p.259 y260.

20 Ley 19.880, LBPA , Artículo 18.

21 GONZÁLEZ MÉNDEZ, M. F en CORDERO VEGA, L. Ob.cit. pp.29-35; Mont Oyarzún, S. Ob.Cit.p.119, 127-132

aprovechamiento de los recursos o medios disponibles, mediante su optimización. Su artículo 8 inciso 2º, primera parte, en un mismo sentido, dispone que "los procedimientos administrativos deberán ser ágiles y expeditos y sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos". Además, la economía procedimental, estrechamente vinculada al fin de contenido material en cuestión, es entendida por dicho autor, como una característica del procedimiento administrativo, puesto que constituye un rasgo cualitativo de éste, el deber de evitar los trámites dilatorios y el derroche de recursos, lo cual es dispuesto por el artículo 8 inciso 2º del mismo cuerpo normativo.[22]

La LBPA establece entre los principios del procedimiento administrativo, la celeridad, economía procedimental, y la no formalización.[23]

Al referirse al principio de celeridad, la LBPA alude a la oficialidad de la tramitación o prosecución del procedimiento, que impone el deber a las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado, de hacer expeditos los trámites debidos y remover todo obstáculo que pudiere afectar la pronta y debida decisión final del asunto de fondo.[24]

Por su parte, el principio de economía procedimental, se refiere a que la Administración debe sujetarse a la máxima economía de medios con eficacia, evitando toda dilación innecesaria en la tramitación del procedimiento.[25]

Finalmente, la LBPA impone el deber de desarrollar con sencillez y eficacia el procedimiento, exigiendo sólo aquellas formalidades que sean estrictamente necesarias para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares.[26]

Sin duda también se relacionan con la celeridad, instituciones como los plazos y el silencio administrativos, al pretender una mayor expedición de los

22 SILVA CIMMA, E. Ob cit. pp. 257-258 y 260.

23 Ley 19.880, LBPA, Artículo 4

24 Ley 19.880, LBPA, Artículo 7

25 Ley 19.880, LBPA, Artículo 9

26 Ley 19.880, LBPA, Artículo 13.

trámites, y una pronta terminación del procedimiento (ya sea normal, o, al menos anormal, en caso de éste último).

Hemos señalado, entonces, las dos funciones tradicionales del procedimiento administrativo, las cuales, tienen una relación, en cierto modo, inversa, o al menos tensa. Este grado de tensión entre las dos finalidades referidas más arriba – de garantía, por un lado; y de eficiencia, por el otro-, puede explicarse si se atiende a que un exceso de celo en el formalismo que asegura las garantías a los individuos, podría llegar a agarrotar los medios de actuación de la Administración Pública, llamada a buscar el interés común, mermando de esta forma la flexibilidad necesaria para que ésta se adapte a las circunstancias concretas, como le es debido.[27] En otras palabras, podría temerse una excesiva rigidización del procedimiento administrativo o un excesivo formalismo en imitación al proceso judicial, impidiendo que los órganos de la Administración del Estado cuenten con la debida flexibilidad, eficacia y eficiencia necesarias para una acertada toma de decisiones y adopción de medidas adecuadas,[28] lo cual no es sano si se atiende a que el procedimiento administrativo no tiene por fin satisfacer pretensiones o intereses particulares en conflicto, sino que, servir de base a la dictación de actos administrativos que contribuyan al interés común, y a la satisfacción de las necesidades colectivas de manera regular y continua.[29] En dicho sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, señala como fundamental a este respecto la fórmula de MERKL, que aisló un concepto de procedimiento como categoría de la teoría general del derecho, señalando que éste es el camino o *íter* previa y jurídicamente regulado, a través del cual una norma jurídica de plano superior (norma) produce una manifestación jurídica en un plano inferior (norma subalterna o acto singular no normativo). Este concepto engloba todos los procedimientos, tanto judicial, legislativo y administrativo. Este último será, entonces, el modo de producción de actos administrativos. Esta concepción

---

27 CIERCO SEIRA, C. La participación de los interesados en el procedimiento Administrativo., Bolonia, Publicación del REAL COLEGIO DE ESPAÑA, 2002. p-30; CORDERO. VEGA, L. Ob. cit. p. 32

28 SANTAMARÍA PASTOR, J A. *Principios de Derecho Administrativo,* 4ª Edición. Madrid, , Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. V.2. p. 118.;FREEDMAN JAMES, O. Crisis y legitimidad. El Proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p.43. MONTT, S. ob.cit. 129

29 COMADIRA, J. Derecho Administrativo. Acto administrativo, procedimiento administrativo, otros estudios. Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1996. p.119. MONTT, S. Ob. cit. p. 128

de MERKL tiene el gran mérito de, por una parte, revelar que tanto el procedimiento judicial como el administrativo pertenecen a una misma categoría de la cual son especies, lo que realza la función garantizadora que le corresponde tanto a uno como al otro por pertenecer a un tronco común; pero, por la otra, al no ser más que dos especies distintas que persiguen fines de diferente naturaleza y disciplinan muy diversos órganos, también se logra registrar los grandes riesgos que necesariamente implicaría un intento de asimilar a ultranza este tipo de procedimiento que nos ocupa, a un procedimiento judicial. Aunque con un loable afán de extremar las garantías de los particulares frente a la administración, si se tiende a "jurisdiccionalizar" el procedimiento administrativo en exceso, se estaría en contra de las concretas necesidades a las que el procedimiento administrativo interesa, a saber, no sólo servir de garantía al administrado, sino que, principalmente, adoptar medidas y decisiones administrativas, a través de las cuales, las autoridades aseguren una pronta y eficaz satisfacción del interés público o general.[30]

Las finalidades o funciones ya apuntadas – garantías y eficiencia- no deben ser excluyentes unas a otras, sino que deben conjugarse, de acuerdo a la relevancia de determinados trámites, o de la naturaleza del acto administrativo que deba resultar finalmente de cada procedimiento, el cual puede ser más o menos gravoso para los particulares. Mientras más gravoso sea el acto administrativo terminal, más formal debe ser el procedimiento.

En conclusión, más que admitir una u otra función de manera preponderante, se trata, más bien, de buscar un justo equilibrio entre la flexibilidad y eficiencia, y las garantías formales de los ciudadanos que envuelve el procedimiento administrativo. Deben cubrirse las garantías formales, pero sin llegar a paralizar u obstaculizar el bien común y el deber de servicio a la persona humana que corresponde a la administración por mandato constitucional.[31]Ambas funciones deben convivir armónicamente.

---

30 GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. Curso de Derecho Administrativo, 5ª ed., Madrid, Edit. Civitas 1998.T II, P.432-433

31 MONTT,S. Ob.cit. p.129-130

3. **Sede de composición de intereses. Democratización**

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ nos recuerdan que ya el jurista ADOLF MERKL enunciaba prontamente que la más eficaz garantía resulta de la colaboración en el procedimiento administrativo, que efectúan las personas cuyos derechos y obligaciones se verán afectados por éste. Esta temprana advertencia, hoy, en el marco democrático de un Estado de derecho, pasa a ocupar un plano preponderante. El procedimiento posibilitará una efectiva democratización de los mecanismos de decisión, que las instancias políticas no pueden solucionar por sí solas.[32] Por otra parte, es reconocido constitucionalmente el deber del estado de asegurar el derecho de las personas a participar en la vida nacional.[33]

Respecto a la forma en que actúa el procedimiento administrativo como mecanismo de democratización, CORDERO VEGA, señala que dentro del procedimiento puede ser entendida la intervención del interesado, como una fuente de información o instrucción de dicho procedimiento administrativo; puesto que las alegaciones y pruebas que aportan los particulares, contribuyen a la objetividad exigida por LA LBPA, y a posibilitar una fidedigna representación de la realidad, sobre la cual están llamados a proyectarse los efectos de los actos administrativos.[34]

El procedimiento debe sujetarse al principio de imparcialidad, reconocido por la LBPA, que impone el deber a la Administración de actuar con objetividad.[35] SILVA CIMMA expone la imparcialidad como una característica del procedimiento administrativo que comporta el deber de perseguir como finalidad específica que el contenido del acto terminal resulte de una justa ponderación de la totalidad de sus antecedentes. Dar audiencia a los interesados para que participen en el desarrollo del procedimiento

32 GARCÍA DE ENTERRÍA ,E y FERNÁNDEZ., T Curso de Derecho Administrativo , Ob. cit, II,. p. 435.

33 Constitución Política de la República (CPR), Artículo 1, inciso final.

34 CORDERO VEGA, I. Ob. cit. p.35-39

35 Ley 19.880, LBPA, Artículo 4 y 11 LBPA.

administrativo y formulen sus planteamientos, es uno de los requisitos o supuestos necesario para lograr dicha imparcialidad debida.[36]

Las mencionadas intervenciones que efectúan los interesados, permiten conocer acertadamente los diferentes intereses que están en juego. En este sentido, el procedimiento administrativo contradictorio, viene a ser una sede de composición casuística de intereses en conflicto, ya que contrasta posiciones, argumentos y conocimientos de los diversos afectados por la actuación administrativa.

Considerando los diferentes intereses ciudadanos que están en juego, la Administración, a través del procedimiento administrativo, puede mirar al interés público, no ya como si éste se tratase de un interés rígido y predeterminado absolutamente por ley, sino como un interés de la colectividad que se concretiza. El interés público abstracto, a través del procedimiento administrativo, pasa así a especificarse en un interés público que deviene en concreto, por medio de este procedimiento que responde a la composición de los diversos intereses involucrados de todas las personas interesadas o afectadas- que tienen derecho a participar por disposición expresa de la propia CPR (artículo 1º)-.

El procedimiento administrativo, así comprendido, viene a ser un instrumento de democratización directa, puesto que permite al ciudadano intervenir en el proceso mismo de la gestación de la voluntad administrativa. Esta voluntad, como en definitiva afectará a la ciudadanía, le es a ella relevante, y de este modo, a su vez, adquirirá ésta legitimidad social. [37]

Objetivo inmediato del procedimiento administrativo: Acto Administrativo Terminal

Finalmente, cabe señalar que sin perjuicio de las finalidades mediatas que se le atribuyan al procedimiento administrativo, el acto administrativo es el

36 SILVA CIMMA; E. Ob.cit. p 260-261

37 CORDERO VEGA, L. Loc. cit.

objeto sobre el cual descansa éste, independientemente de la función que se le quiera atribuir al procedimiento (eficiencia, garantía, o participación).

Por ello la LBPA define el Procedimiento Administrativo como una sucesión de "actos trámites", actos vinculados entre sí, emanados ya sea de la Administración y/o, en su caso, de particulares interesados, que insertos en el Procedimiento Administrativo, sirven de antecedentes o requisitos para la dictación del acto administrativo final; y que tiene por finalidad producir un "Acto Administrativo terminal".[38] Éste último es la decisión administrativa final, que se produce luego de esta serie ordenada de actuaciones (de la Administración e interesados) y que pone fin al procedimiento, al resolver la cuestión de fondo por la cual se hubo instruido.

El acto administrativo terminal está definido legalmente como, la decisión formal (escrita) que emiten los Órganos de la Administración del Estado, en los cuales se contienen declaraciones de voluntad (también de juicio, constancia o conocimiento), realizadas en el ejercicio de una potestad pública.[39]

GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, siguiendo a ZANOBINI, señalan que acto administrativo es "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria."[40] Se trata, entonces, de una declaración intelectual, lo cual excluye las actividades meramente materiales. Es una declaración de voluntad (lo normal), o de otros estados intelectuales (de juicio, de deseo, de conocimiento) que debe proceder de una Administración (unilateralmente), lo que excluye los contratos administrativos, así como los actos de los administrados, u órganos públicos no encuadrados en la Administración. Por último, aclaran estos autores, debe tratarse del ejercicio de una potestad administrativa; siendo los actos administrativos expresión de las potestades, producen los efectos jurídicos

38 Ley 19.880, LBPA, Artículo 18.

39 Ley 19.880, LBPA, Artículo 3.

40 GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ, T. Curso de Derecho Administrativo 11ª ed., Madrid, Edit. Civitas, 2002..T I. P. 544

que ésta tiene como propios (innovar o conservar situaciones jurídicas). Esta última característica es lo que le da su legalidad (no hay potestad sin norma previa que la tase y especifique o determine), funcionalizándolo en el seno de la potestad misma, por lo cual no existirá acto tampoco sin una norma específica que lo autorice y lo prevea. Por otra parte la potestad administrativa debe distinguirse de la potestad reglamentaria.[41]

Producir este acto administrativo terminal que se pronuncia sobre la cuestión de fondo, resolviendo el asunto o controversia sometida al procedimiento, es en general, el objeto o finalidad inmediata del procedimiento administrativo. SILVA CIMMA en este sentido, apunta a la vinculación causal de los actos de procedimiento, por el carácter de actos preparatorios que éstos tienen, puesto que todos ellos serán antecedente necesario para la emisión del acto terminal, que es su fin específico.[42]

Desde otra dimensión, el procedimiento administrativo es, respecto del acto administrativo, uno de sus elementos formales más importantes, precisamente porque ha de producirse siguiendo un *iter* concreto, un determinado procedimiento, por exigencia constitucional,[43] en nuestro caso sentada por los artículos 6 y 7, 63 nº 18 de nuestra carta fundamental. El procedimiento administrativo parece así como un orden unitario de una pluralidad de operaciones expresadas en la diversidad de actos heterogéneos emanados de variados sujetos u órganos de la Administración, que no obstante su relativa autonomía, se articulan, en este sentido, al momento de dictar un acto administrativo terminal que decida el fondo de un asunto que necesariamente debe seguir dicho cauce.[44] Así, el procedimiento puede entenderse como un complejo de actos intermedios tanto del administrado como de la Administración, que aunque con sustantividad propia, tienen un carácter instrumental respecto de la resolución final. Se trata de una articulación técnica de la actividad de una pluralidad de sujetos y órganos en el seno de una relación jurídica trabada entre la Administración y la parte o

41 Idem. pp..545 -548

42 SILVA CIMA, E. ob.cit. p.262.

43 GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ.,T Curso de Derecho Administrativo, 11ª ed. Madrid, Edit. Civitas, 2002. T.I, p. 559

44.Ídem. p. 560-561.

interesado, para coordinar todas las distintas intervenciones, a través de las diversas fases del procedimiento, hasta arribar a la decisión final. GARCÍA DE ENTERRÍA, establece una analogía entre procedimiento administrativo y una cadena, cuyos eslabones se articulan mediante un vínculo común, en orden a un fin único cuya consecución posibilitan.[45]

LEY 19.880 (LBPA)

Antecedentes. Historia de la ley.

Impuesta la exigencia constitucional a los órganos de Administración del Estado, de someter su actuación a la forma prescrita por la ley (procedimiento y solemnidad de expresión); la formalidad resulta necesariamente consustancial al acto administrativo, como garantía al principio de legalidad y a los derechos de los administrados. Por otra parte, la Carta Fundamental establece expresamente que las bases de todo procedimiento deben regularse por la ley. En ese sentido la Carta Fundamental prescribe que "los Órganos del Estado (…) actúan en la forma que prescriba la ley." (Artículo 7, inciso primero), y que son materias de ley: "las que fijen las bases de los actos de la administración pública" (Artículo 63 nº 18).

Por su parte, como lo refiere SILVA CIMMA,[46] la LOCBGAE se refiere a los procedimientos administrativos, imponiéndoles el deber de ser ágiles, expeditos y sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos;[47] procurar la simplificación y rapidez de los trámites y la optimización de los recursos,[48] además de consagrar el derecho a reclamo de

45 Ídem. p 438-439

46 Ibíd. p 263

47 Ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. DFL Nº 1/ 19.653. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.575 (D.O. 17 noviembre de 2001 (LOCBGAE), Artículo 8 inciso 2º

48 Ley 18.575, LOCBGAE, Artículo 5

los administrados (recursos de reposición y jerárquico),[49] y por último establece el deber de control jerárquico permanente.[50]

Durante mucho tiempo en Chile no existió Ley de Procedimiento Administrativo, razón por la cual la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema, Tribunal Constitucional, y Contraloría General de la República, señalaron que debía recurrirse a una serie de normas dispersas en el Ordenamiento Jurídico. Aparte de las fuentes ya señaladas, pueden mencionarse otras que pese a que regulan procedimientos especiales, se entendía que consignaban principios generales y orientadores a todo procedimiento administrativo: Ley Orgánica de Ministerios (DFL nº 7.912 de 1927) que fija la tramitación de decretos supremos, Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, que fija el procedimiento del Juicio de Cuentas y Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado o Ley 18.575, en tanto que la regulación del procedimiento disciplinario, establece garantías mínimas.[51]

Quizás por esta razón, SOTO KLOSS, opina que la LBPA vendría a ser una especie de "resumen de lo que había hasta el momento en abundancia respecto a la materia", refiriéndose por una parte, a la nutrida jurisprudencia respecto al tema, tanto la contralora desde los años cuarenta; como la jurisprudencia judicial, a raíz de la práctica del Recurso de Protección en contra de Actos Administrativos, desde 1977; y por otra parte, a la abundante legislación a partir de 1974/5; sin dejar fuera, por supuesto, a la CPR (artículo 1 inciso 4º, artículo 5 inciso 2º, artículo 7 inciso 1º, artículo 19 nº 3), y la LOCBGA, a las cuales debe sujetarse la LBPA por ser una ley de inferior jerarquía. [52]

Antecedentes de la LBPA

El primer antecedente de la LBPA, fue un anteproyecto de ley que contaba con setenta artículos, redactado por la Comisión de Derecho

49 Ley 18.575, LOCBGAE, Artículo 9

50 Ley 18.575, LOCBGAE, Artículo 10

51 SILVA CIMA, E. Ob. cit. p 264-265.

52 SOTO KLOSS, E. La Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos, ¿"aleluya" o Miserere"?.Ob.cit. pp 78-80

Administrativo en el marco de las Cuartas Jornadas de Derecho Administrativo, realizadas en septiembre de 1965, que se elaboró a su vez, sobre la base de un proyecto del INSTITUTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE.

Luego, con ocasión del seminario sobre "Procedimiento Administrativo", realizado en 1980 por organización de la CONARA, se generó otro proyecto, enviado en 1982 al Ministerio de Justicia, en donde sólo fue archivado. Un proyecto muy similar a aquel fue enviado al Congreso, en el gobierno de PATRICIO AYLWIN, el cual tampoco fue tramitado.

Finalmente, el antecedente más cercano, viene a ser un proyecto de ocho artículos, denominado "Proyecto de ley que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo", enviado al Congreso por mensaje del Presidente RICARDO LAGOS, el 4 de octubre de 2000, con el claro objeto de agilizar la actuación de los Órganos de la Administración del Estado. Los cuatro primeros artículos se referían a los plazos; y la otra mitad, al silencio administrativo.

Este proyecto fue modificado y ampliado por el Senado, sobre la base del estudio que realizaron las comisiones de Gobierno, Descentralización y Regionalización, y de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

A propuesta del Presidente, y del senador Sr. SILVA CIMMA, se sustituyó este proyecto originario, por el que además regulara la totalidad del procedimiento administrativo, y no sólo esos dos aspectos mencionados; para dar como resultado, el contenido final de la ley 19.880, tal como se conoce ahora.[53]

53 SOTO KLOSS, E. La ley 19.880, sobre Procedimientos Administrativos ¿Aleluya o Miserere"?. Ob, cit. p. 77-78

Características de la ley 19.880 (LBPA)

Ley de Bases

Por mandato contenido en el artículo 63 nº 18 de la Constitución Política de la República, son materias de ley "las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública".

La doctrina tradicionalmente ha interpretado este precepto, como el establecimiento de un tipo material de ley, denominado "ley de beses", caracterizándose por regular sólo los elementos básicos, fundamentales y esenciales, o principios directrices de la materia. La ley que regula el procedimiento administrativo estaría llamada a establecer sólo los elementos básicos, fundamentales y esenciales, o principios directrices, dejando a la potestad reglamentaria del Presidente de la República la regulación específica de los procedimientos en detalle. Fundamental a esta explicación resulta el tema de la distribución de la competencia legislativa, mediante el dominio máximo legal, y el ámbito reservado a la potestad reglamentaria. De modo que una ley de bases limitándose sólo a establecer principios básicos, directrices fundamentales y resguardos mínimos, dejará entregado su desarrollo pormenorizado al Poder Ejecutivo, singularizando los aspectos restantes para su aplicación o ejecución. [54] La razón de dejar abierta la posibilidad de que estas materias sean desarrolladas o complementadas por la potestad reglamentaria, viene dada por la gran complejidad que revisten estos procedimientos, y el dinamismo de estas materias que se encuentran en constante desarrollo técnico.

En la primera parte del inciso primero del artículo 1 de la LBPA, aparece ésta como una ley que fija, establece y regula, las "bases" de los procedimientos administrativos para producir un acto administrativo. De este

54 BULNES ALDUNATE, L. Las Leyes y Potestad Reglamentaria en la Constitución de 1980. Revista de Derecho UVC, VI,:1982.

modo, al ser la LBPA una ley “de bases” o norma madre, contendría sólo las normas básicas y principios fundamentales que regulan el procedimiento administrativo, dejando a la potestad reglamentaria la tarea de concretizarla y afinarla, lo cual contribuiría a la flexibilización necesaria en la materia, para no volverla tan rígida u osificarla al punto de volver a la administración ineficaz. De ahí que esta LBPA no tendría “vocación de universal”, sobretodo atendiendo a la enorme diversidad de procedimientos administrativos existentes en las igualmente diversas y vastas actividades de la Administración a desarrollarse en el seno de un numerosísimo ámbito de organismos y servicios públicos.[55]

Una interpretación más moderna y útil del artículo 63 nº 18, es aquella que hace una distinción en el tratamiento diverso de las leyes de bases que se refieran a la organización y actividades de los órganos de la Administración. El profesor CORDERO VEGA, no sin reconocer un cambio de tratamiento en la exposición de esta materia, efectúa esta distinción, puesto que las leyes de bases que se refieran al procedimiento administrativo, deben entenderse en un determinado marco constitucional que permite conferir potestades a la Administración, debido a la indiscutida tipicidad y legalidad administrativa que necesariamente deben revestir estos actos y procedimientos por mandato de los artículos 6 y 7 de la CPR.

En virtud de la legalidad que implica diversos grados de tipicidad (entre ellos la tipicidad procedimental) y de sistematización de las competencias de las autoridades administrativas (existiendo en este punto funciones objetivos que carecen de contenidos específicos y que han de individualizarse, y funciones competencias, que tienen claramente asociado su contenido a una potestad), es consistente señalar que la Administración Pública se desenvuelve por fuerza en espacios normativos comunes, exigidos por mandato Constitucional, con el fin de establecer garantías de estabilidad o seguridad a los administrados, que aseguren especialmente la igualdad en el

55 CORDERO VEGA, L. Ob. cit. pp.55-57. Una opinión divergente y crítica en Soto Kloss, Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos ¿”aleluya” o “miserere?”. op.cit. pp 81-82, quien opina que esta ley no alcanza a poder considerarse de bases, máxime su carácter de supletoriedad., que en su opinión hace que se “descalabre o se venga abajo” su carácter de “bases”.

trato y la no discriminación en sus relaciones para con la Administración, independientemente del sector específico del que en definitiva se trate.

Las normas constitucionales que expresan esta exigencia de un sistema normativo mínimo común a toda a la administración, son: los artículos 38 inciso primero, al imponer la exigencia de una ley de bases general y común a todos los entes administrativos (LOCBGAE); los artículos 98 y 99 al imponer condiciones comunes de control administrativo mediante la CGR; y el artículo 63 nº 18, que exige que los actos administrativos dictados por la Administración se sometan reglas comunes, de manera que se regulen las bases de los procedimientos administrativos mediante la ley (LBPA)[56].

Es esta última exigencia constitucional un mandato efectuado por el constituyente al legislador para que éste establezca una regulación uniforme y general (de vigencia común) para todos los actos administrativos, independientemente del tipo de Administración que intervenga (un "mínimo común denominador", un "procedimiento tipo" que regule los trámites mínimos y su orden, las pautas comunes de la actuación), sin que ello importe de manera alguna (sino todo lo contrario, pues debe limitarse a fijar las prescripciones más generales) agotar su tratamiento normativo. Este procedimiento tipo se podrá especificar mediante normas sectoriales, de rango legal o reglamentario (en ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución), pero siempre condicionada toda especificación a ese tratamiento unitario de los procedimientos.

Es decir, que la CPR establece como competencia de la ley y garantía de los ciudadanos (que tienen derecho a la igualdad), establecer una regulación uniforme y de común vigencia para toda la Administración y sus actos, como forma de asegurar un tratamiento genéricamente equivalente (y no discriminatorio) ante cualquier autoridad administrativa concreta que será diversa según las actividades heterogéneas que compete a ella, pero que tendrá siempre un criterio o base que les sea común.

---

56 CORDERO VEGA, L. La Supletoriedad en la ley de Bases del Procedimiento Administrativo. En: Jornadas de Derecho Administrativo (II, Noviembre 2005, Universidad Católica de Valparaíso), p 5º-9º

El principio de unidad y uniformidad es causa del principio de igualdad para los ciudadanos, puesto que exige tratamiento uniforme de los titulares de garantías equivalentes frente al Estado, independientemente del sector de la Administración específico del que se trate, (salvo adecuación de este procedimiento tipo al determinado sector o actividad si así lo amerita su naturaleza específica, pero siempre respetando este procedimiento básico que es garantía de no discriminación para los particulares). [57]

Las condiciones positivas que la CPR impone al legislador consisten en garantizar el principio de unidad, a través de definir objetivos, fines y orientaciones generales y comunes a los actos de la Administración toda, a la vez que con ello se garantiza la igualdad sustancial de los ciudadanos en su trato con la Administración. Por otra parte, impone la condición negativa al legislador de que la regulación sectorial no vulnere los contenidos comunes (idóneos a todo procedimiento administrativo) que aparecen como garantías mínimas de los ciudadanos para con el Estado. La razón de esta imposición del constituyente al legislador, es que las leyes sectoriales no afecten los principios generales que impone respetar la propia CPR. [58]

Por su parte GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, patentiza la permanente tensión entre la necesaria aspiración a la unidad y la inevitable tendencia a la dispersión y especificidad, manifestando que la solución más razonable se encuentra en el campo de los principios, como forma de asegurar un mínimo de unidad.[59]

Ley Supletoria

En su artículo 1 inciso 1º segunda parte, preceptúa la LBPA que "en caso que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter supletorio". Que la LBPA sea supletoria,

57CORDERO VEGA. L. La Supletoriedad…ob.cit. p.15-16

58 CORDERO VEGA, L. La Supletoriedad… ob.cit..p.17

59 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Curso de Derecho Administrativo. ob.cit. T.II. pp. 440 y 452

básicamente se refiere a que la especificidad (ley especial) prima por sobre la ley general; hasta aquí la doctrina tradicional. [60]

Sin perjuicio de ella, la supletoriedad de una ley de bases dista de constituir una completa indiferencia de la ley respecto de las normativas especiales. Esto es claro si se tiene en cuenta que por ser la LBPA una ley de bases, no se debe obviar que sus principios y normas generales resultan aplicables a todos los procedimientos administrativos existentes (regulados o no), máxime atendiendo lo expresado en el punto anterior, debido a que la LBPA constituye un necesario tratamiento unitario y uniforme aplicable a la totalidad de la Administración.

La cláusula de supletoriedad resulta una cláusula de cierre. Las regulaciones sectoriales de procedimientos administrativos están condenadas a la parcialidad y fragmentariedad, por su naturaleza delimitada a materias concretas, a diferencia de la LBPA que otorga un "bloque normativo central" a estas regulaciones sectoriales. El legislador, como ya se señalara, especificará los diversos procedimientos (adaptará el procedimiento tipo a las características de la materia regulada), pero ello, lógicamente, sin derogar o hacer plena excepción a la normativa común o procedimiento tipo (LBPA), porque a estas normas procedimentales especiales les está vedado efectuar una disminución o limitación de las garantías comunes que la LBPA otorga a los ciudadanos.

Sin perjuicio de esta aplicación a todo procedimiento, cabe hacer la distinción referente al modo o extensión en la cual se aplicará la LBPA en los diversos procedimientos (amplitud de la supletoriedad). CORDERO VEGA distingue tres grados o niveles de supletoriedad[61]:

---

60 CORDERO VEGA, L El procedimiento… ob.cit. p. 57-59. En un sentido diverso SOTO KLOSS, quien opina que la LBPA, tiene una "aplicación puramente residual" puesto que existen más de un millar y medio de procedimientos administrativos específicos en las más diversas materias del actuar de la Administración, el cual tendría primacía por ser un ordenamiento específico. ob.cit. pp 82. Siguiendo con su ánimo crítico o animadverso hacia la LBPA, agrega otras dos "características" a la ley: "escasa técnica jurídica", e incluso como característica señala que es un ley "inconstitucional". ob.cit. p 83-86, 91-104.

61 CORDERO VEGA, L. La supletoriedad…ob.cit. pp 20-24

- Supletoriedad de tercer grado: Procedimientos administrativos formalizados (existe ley total).

La LBPA no tiene carácter derogatorio en donde existe regulación legal de los procedimientos, así aparece de la historia fidedigna del precepto (sesión ordinaria nº 4, 2001 del senado).

Cuando se ha regulado completa e íntegramente el procedimiento administrativo sectorial y el régimen jurídico del acto desde su inicio hasta su extinción y revisión; la normativa específica desplaza a la LBPA; sin perjuicio de que la LBPA debe igualmente tener una aplicación supletoria como fuente última de las normas de ejecución reglamentaria, criterios interpretativos y principios generales aptos para la resolución de casos concretos, por contener el régimen jurídico común de los actos administrativos en el Derecho Chileno, según lo ya expuesto.

En este sentido, en el capitulo I, artículos 4 a 16 de la LBPA, se establecen principios generales, reglas o criterios interpretativos uniformadores que, en su carácter de tales, se aplican sin lugar a dudas a todos los procedimientos administrativos, cualquiera sea el órgano y el acto del que se trate, se hayan o no establecido procedimientos formalizados o no, operando como criterios interpretativos de las leyes que contengan procedimientos especiales. [62] Ya decíamos más arriba que GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, acertaban a dar solución, a la permanente tensión entre la pretensión unificadora de un procedimiento tipo o general, y la multiplicidad y particularismo de los procedimientos especiales, precisamente enfocándose en los principios, como forma de asegurar un mínimo de unidad. Estos autores, se refieren a los principios generales del procedimiento administrativo nada menos que como su entramado básico y estructura esencial.[63]

- Supletoriedad de segundo grado (existencia de regulación parcial):

62 CASSAGNE, J.C. Principios Generales del Procedimiento Administrativo, En: Jornadas Nacionales sobre Procedimiento Administrativo, (Argentina, 1999.) Procedimiento Administrativo. Buenos Aires, Argentina, Facultad de Derecho, Universidad Austral, 1999. P17-22 CORDERO, L. El Procedimiento….ob.cit. p.63

63 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Curso de Derecho Administrativo. ob.cit. II. p 440 y 452

Por otra parte, si la regulación es solamente parcial - es decir, que falta algún aspecto de regulación básica en la tramitación del procedimiento o sólo parte del régimen jurídico del acto-, deben integrarse los vacíos legales con la LBPA, aplicándose no sólo los principios generales que estatuye, sino que también la LBPA regirá en lo específico, en tanto no regulado.

- Supletoriedad de primer grado: procedimientos administrativos desformalizados, ya sea porque no existe ley que los regule, o porque sólo existe un reglamento que los regulaba:

Cuando el legislador no regule un procedimiento específico para un acto administrativo o su régimen jurídico aplicable, ya sea por omisión legal o porque existe únicamente una mera regulación reglamentaria del procedimiento (violándose así la "reserva legal"), se aplica íntegramente la normativa impuesta por la LBPA

Ámbito de aplicación (orgánico y funcional) de la LBPA

El artículo 2 de la LBPA señala el amplio ámbito de aplicación orgánico de esta ley, que comprende Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y Servicios Públicos, Contraloría General de la República, Fuerzas de Orden y Seguridad, Gobiernos Regionales y Municipalidades. En este sentido la LBPA proclama su pretensión de aplicación general sobre toda la Administración del Estado, definida extensivamente por el artículo 1 de la LOCBGAE, sin hacer más excepción a su respecto, que el Banco Central, y las empresas públicas creadas por ley, únicos entes que no aparecen enunciados en el artículo 2 de la LBPA.

Como se puede apreciar, entre los órganos a los que se aplica la LBPA se incluyen las Municipalidades, que es precisamente el ámbito en el cual esta investigación estudia su implementación.

Respecto al ámbito funcional, se desprende de la discusión del proyecto, que la LBPA se aplica a la dictación de Actos de general aplicación o

normativo, tanto como a actos particulares o decisorios *estrictu sensu*; igualmente a los procedimientos tanto constitutivos como declarativos, así como también a los sancionadores.[64]

Estructura y Contenido de la LBPA. Instituciones o figuras jurídicas relevantes.

Se enuncia en este apartado la estructura de la LBPA aludiendo a su contenido, y haciendo algunas especificaciones respecto a las instituciones, figuras o técnicas jurídicas cuyo conocimiento e implementación se evaluarán en la segunda parte del segundo capítulo de este trabajo.

La LBPA se estructura en cinco capítulos, a saber: Capítulo I "Disposiciones Generales; Capítulo II, "el Procedimiento Administrativo"; Capítulo III "Publicidad y ejecutividad de los actos administrativos; Capítulo IV "Revisión de los actos administrativos; y Capítulo V "Disposiciones finales" (entre ellas las que regulan el silencio administrativo).

El Capítulo I "Disposiciones Generales", se refiere a las características de la LBPA (ley de bases y supletoria) (artículo 1); además se define y caracteriza al acto administrativo (artículo 3); se especifica también el ámbito orgánico de la aplicación de la LBPA (artículo 2)[65]; y se establecen principios generales del procedimiento (escrituración, gratuidad, celeridad, conclusividad, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad y transparencia)

Estos principios que informan todo procedimiento administrativo, han sido recogidos principalmente de la ley 18.575, LOCBGAE (artículo 3 inciso.2º, 51, 8º, y disposiciones del título III). Vertebran todo el procedimiento, sirviendo de guía o directriz interpretativa, como ya se señaló más arriba.

64 CORDERO VEGA, L. El Procedimiento… ob.cit. p.61

65 A estas materias ya se ha hecho referencia más arriba.

Además en el capítulo primero de la LBPA se señalan (artículos 17 letras a –i) los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración, entre los que se cuentan: el derecho a conocer el estado de la tramitación; a identificar a las autoridades y funcionarios; a eximirse de presentar documentos que ya se encuentren en poder de la administración; acceder a los actos administrativos; a ser tratados con respeto; a formular alegaciones y aportar documentos; a exigir las responsabilidades legales que correspondan; a la información acerca de los requisitos impuestos a sus proyectos, actuaciones o solicitudes. La última letra apunta a la no taxatividad de esta enunciación, al señalar que también se incluyen "cualesquiera otros que les reconozca la Constitución y las leyes".

La LBPA entonces, dispuso novedosamente una serie de derechos precisos y concretos a favor de los administrados frente a la Administración, ampliando así el ámbito de las garantías constitucionales y legales. Esta concreción los dota de exigibilidad e invocabilidad, y su infracción debe acarrear nulidad del procedimiento y del acto, porque constituyen, estos derechos, elementos esenciales en la tramitación de los expedientes administrativos.[66]

Un punto a indagar en esta investigación, se refiere a la comunicación de los derechos de los particulares que efectúan o no las municipalidades a sus usuarios o administrados, puesto que es relevante saber si la municipalidad como ente público efectivamente coopera con la difusión de estos derechos, a modo de propiciar una mayor participación de los particulares, dada la importancia de ésta, que como notamos involucra incluso a la objetividad debida dentro de un procedimiento, y por supuesto, el respeto a las garantías establecidas a favor de los administrados.

El Capítulo II, denominado "El Procedimiento Administrativo" cuenta con cuatro párrafos: "Normas básicas", "Iniciación del Procedimiento", "Instrucción del Procedimiento", y "finalización del Procedimiento"

66 CORDERO VEGA, L. El Procedimiento…ob.cit. p 86

1. En el párrafo denominado “Normas básicas”, se define procedimiento administrativo; se señalan las etapas de los procedimientos; y se hace referencia a su materialización en un expediente administrativo, señalándose además la posibilidad de utilizar medios electrónicos (artículo 18).

Se desarrollará brevemente el tema de los “expedientes administrativos”, dado que por su importancia, es un ítem a avaluar en la entrevista a los funcionarios de las municipalidades de la muestra.

La LBPA en su artículo 18 inciso 2º, exige que el procedimiento administrativo conste en un expediente (escrito o electrónico), en el cual se asienten todos los documentos presentados por los interesados, por terceros y/o por otro Órgano de la Administración del Estado, con expresión de la fecha y hora de su recepción, como también las actuaciones, documentos y resoluciones emanados del órgano público que lleva el procedimiento; también es debido dejar constancia en aquel expediente, de los actos de publicidad, en estricto orden de ocurrencia.

GONZÁLEZ MÉNDEZ, explica que la razón de esta necesidad de dejar constancia del conjunto de antecedentes y documentos que sirvan de fundamento para la dictación del acto final, es asegurar que éste se materialice de manera objetiva, y que dicha objetividad sea posible de comprobar, posibilitando la revisión del exacto contenido del procedimiento administrativo, y de los fundamentos del acto administrativo terminal con el cual finalizó dicho procedimiento.[67] GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, aluden a esta misma razón que justifica la existencia del expediente administrativo, pues señalan que la manifestación externa del acto administrativo debe ser formal, escrita, debido a la autotutela ejecutoria[68] que envuelve el acto terminal (más aún si expresa una modificación, creación o extinción de situaciones jurídicas); para ganar la necesaria certeza y seguridad jurídica, se exige constancia indubitable de su producción en

67 GONZÁLEZ MENDEZ, M.F. El Procedimiento administrativo en Chile. Aporte de la 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, 2002CGR,P.334. CORDERO VEGA. El procedimiento…ob.cit. P 64

68 Una vez notificado, Artículo 51 LBPA.

observancia al procedimiento establecido, precisamente en un expediente administrativo, que otorga un completo registro de la secuencia en que se fueron produciendo y archivando los distintos actos trámites que son los antecedentes del acto administrativo final motivado[69].

Según el profesor CORDERO VEGA, la escrituración, que es un principio del procedimiento administrativo (artículo 5º LBPA), y la exigencia de la existencia de expedientes administrativos (artículo 18 LBPA), constituyen una garantía fundamental para los administrados, y a su vez, un sistema de control para la propia Administración.

Ello es así a raíz de que permite facilitar la participación de los interesados en el procedimiento; con ello informar al propio proceso decisorio del órgano público, y finalmente, servir de base a la revisión judicial de dicha decisión final, puesto que a través de él, se podrá develar o seguir paso a paso, el proceso racional de generación del acto administrativo, y acusar o no, arbitrariedad. [70]

No sólo se exige la existencia de este registro vigente de todas aquellas actuaciones, sino que además, a este expediente, siempre deben tener acceso los interesados, según requiere el mismo artículo. Ello se relaciona con el derecho a conocer la tramitación, a obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente, y a acceder a la documentación administrativa en general; consecuencias todas del principio de transparencia y publicidad.

Este aspecto (la existencia y acceso a los expedientes administrativos), dada la importancia recién apuntada, se evalúa en esta investigación, respecto del ámbito municipal.

Hecho este alcance para denotar la relevancia del expediente administrativo y su acceso, continuamos con la enumeración del contenido del párrafo primero del segundo capítulo de la LBPA.

---

69 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Curso de… ob.cit. p 561-562

70 Cordero Vega, L.. El procedimiento … ob.cit. .p 66

En sus artículos 20-22 la LBPA establece normas o reglas comunes a todas las etapas del procedimiento, relativas a la capacidad para actuar en el procedimiento y a la legitimidad activa, define a los interesados, y se refiere a los apoderados.

En este párrafo también se señala el carácter obligatorio que tienen los plazos, se establecen algunos específicos, su cómputo, y la posibilidad de su ampliación, así como la duración máxima de un procedimiento (artículos 23-26).

El conocimiento, y cumplimiento de los plazos señalados por esta ley, y la información que a los particulares se les entrega sobre su existencia por parte de las municipalidades referidas, es otro de los puntos a evaluar en esta investigación.

Como ya se señaló más arriba, la LBPA surgió a partir del proyecto de ocho artículos, que se referían en buena parte a los plazos.

Los plazos están llamados a contribuir a que la actuación de la administración pueda considerarse eficiente, y a que las decisiones o soluciones sean tomadas a tiempo.

Plazo, en términos generales, es la época fijada para el cumplimiento de una obligación, en este caso administrativa.[71] En general, el plazo administrativo es "aquel espacio de tiempo que fija el ordenamiento jurídico para que un órgano de la Administración ejerza sus potestades o para que un particular que se vincula con dichos órganos, ejerza sus derechos o cumpla sus obligaciones".[72]

El principal objetivo del establecimiento de plazos dentro del procedimiento administrativo, es fijar límites temporales máximos a las etapas

---

71 Definición sobre la base del artículo 1494 del Código Civil, que es de carácter general, si bien está referida a obligaciones de naturaleza civil, que son muy diversas.

72 "Mensaje de su Excelencia el Presidente de la República, con el que inicia un proyecto de ley que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo" Boletín Nº 2594-06 p. 7.[en línea] <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

o diversas gestiones administrativas, obligando a la Administración a actuar dentro de ellos, procurando de este modo una debida celeridad y eficiencia.

Estos plazos en el Derecho Público, siempre deben ser establecidos por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, ante la carencia de regulación del procedimiento, a la doctrina y la jurisprudencia contralora tocó definir los elementos centrales de los plazos, sosteniendo dos grandes principios:

Por una parte, la Contraloría General de la República y la Doctrina, sostienen que la Administración no puede verse supeditada o constreñida a un determinado plazo, puesto que ello imposibilitaría o impediría su actuación y el consecuente cumplimiento de sus objetivos, en perjuicio del interés general. Es decir, que a la Administración, requerida a prestar un servicio que nada menos que la ley ha puesto a su cargo, no le es válido negarse a actuar, so pretexto de haber transcurrido ya un plazo para responder de aquel requerimiento. La obligación de actuar no está sujeta, en ningún caso, a prescripción, debido a la relevancia pública e interés general que envuelve dicha obligación- aunque sí a caducidad o abandono cuando lo contemple así la ley como sanción al incumplimiento del plazo u otro mecanismo determinado por la ley-. Por otra parte, destacan que, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, la exigencia de plazo es connatural al buen orden administrativo, debido a lo cual su incumplimiento atenta contra aquel orden, y es por ello que ante su incumplimiento corresponderá, en todo caso, adoptar medidas correctivas y sancionatorias a los funcionarios que resulten responsables de alterar dicho buen orden. Ello, atendido el punto anterior, no afectará la validez de los actos extemporáneos, por existir interés general comprometido en el cumplimiento de la obligación que viene a ejecutar dicho acto extemporáneo, con prescindencia de su oportunidad.[73]

Anterior a la LBPA, existía el problema de que muchos procedimientos especiales no tenían plazo para dictar el acto terminal o emitir actos trámites. La LBPA, corrigiendo aquel grave inconveniente, vino a establecer diversos plazos para una serie de actuaciones en el procedimiento, tales como 24

73 Dictámenes Nº 23.752, de 1988, 12.503, de 1995; 6.142 de 2001. CORDERO VEGA, L. El procedimiento…ob.cit. pp108-110

horas desde la recepción para el envío de la solicitud, documentos o expediente, a quien corresponda resolver, por parte del funcionario que la recibió en un comienzo; 48 horas desde la recepción, para la dictación de providencias de mero trámite; 10 días desde la solicitud de informes, dictámenes o actos similares, para evacuarlos; 20 días desde la certificación del estado de resolver-a solicitud de interesado-, para expedir las decisiones definitivas o actos administrativos terminales.[74] Estos plazos tienden a que los procedimientos administrativos no duren más de 6 meses como máximo desde su inicio (artículo 27); en todo caso, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

Cabe señalar que los plazos que priman son los establecidos en las leyes especiales dado el carácter de supletoriedad de la LBPA; pero si no existe tal regulación legal, los plazos a seguir serán los establecidos en esta normativa. En el ámbito municipal, no se debe olvidar que la gran mayoría de los procedimientos que se desarrollan en cada uno de sus departamentos, se encuentran regidos por leyes de carácter especial, que establecen plazos precisos; y por ende serán más bien estas leyes las que influirán en ellos, salvo lo no regulado.

Los restantes párrafos del segundo capítulo de LBPA, regulan las etapas del procedimiento (etapa de Inicio, instrucción y finalización). El párrafo segundo, se refiere a la Iniciación del procedimiento, ya sea de oficio o a solicitud de parte; además señala que puede iniciarse a través de la interposición de medidas provisionales de carácter cautelar (artículos 28-33).El párrafo tercero, se refiere a la etapa de “instrucción del procedimiento”, previendo su oficialidad; sin perjuicio, del derecho a solicitar actos en esta etapa por parte de los interesados. Se refiere a las alegaciones, la prueba, los informes, la información pública y la audiencia previa (artículos 34-39).El párrafo cuarto, regula la etapa de terminación o “Finalización del procedimiento”, refiriéndose a la conclusión del procedimiento administrativo. Alude tanto a la forma normal de término (acto administrativo final) como a las formas anormales de finalización del procedimiento, tales como el desistimiento, abandono y renuncia del interesado (artículos 40-44).

74 Plazos establecidos en el artículo 24 de la LBPA.

El Capítulo III, denominado “Publicidad y Ejecutividad de los Actos Administrativos”, comprende tanto la publicidad o actos de comunicación del acto administrativo (notificación y publicación) como su ejecución, las cuales son entendidos en doctrina también como etapas del procedimiento, junto a la posterior toma de razón, regulada en la LOCCGR.

El Capítulo III, se compone de tres párrafos: los dos primeros se refieren a la publicidad de los actos administrativos, y en ellos principalmente se recoge la jurisprudencia administrativa existente desde los años sesenta a la fecha.[75] Y el tercero, a la “ejecución”.

La importancia de los actos de comunicación de los actos administrativos, radica precisamente en la relación que tienen con su ejecutoriedad. Los actos administrativos están dotados de inmediata ejecutoriedad, salvo disposición contraria o que requieran posterior aprobación superior. Sin embargo los decretos y resoluciones producen sus efectos jurídicos (crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas) sólo desde su notificación o publicación.[76]

El primer párrafo trata acerca de la Notificación. La notificación procede respecto de actos administrativos de efectos individuales, debe ser íntegra en su texto, y puede asumir la forma de notificación personal, por carta certificada, o tácita (artículos 45-47).

Todos los actos administrativos que tengan efectos individuales deben ser notificados.[77] La norma no distingue, y el mismo cuerpo legal, define actos administrativos en su artículo 3, por lo tanto, debe ser notificada, toda decisión formal que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contengan declaraciones (de voluntad, también de juicio, constancia o conocimiento), realizadas en ejercicio de una potestad pública (decretos

75 Dictamen Nº 61.403 de 1961.

76 Ley 19.880,.LBPA Artículo 51.

77 Ley 19.880 LBPA Artículo 45

supremos, resoluciones, también dictámenes), pero sólo cuando tengan efectos individuales[78].

La notificación sólo debe ser efectuada a los interesados;[79] esto es, sólo se exige notificar a: 1. Quienes promovieron el procedimiento como titulares de derechos o intereses individuales; 2. Los que aunque no hayan iniciado el procedimiento, ni se hayan apersonado en éste, tengan derechos que puedan resultar afectados ("interesados necesarios" los llama GARCÍA DE ENTERRÍA[80]), y 3. Aquellos que se apersonen en el procedimiento antes de la resolución final, cuando sus intereses (para el caso individuales) puedan resultar lesionados por el acto administrativo final.[81] Este es el sentido técnico de interesados que está determinado por la propia LBPA.

La obligación de notificar es una obligación estrictamente formal, que sólo puede cumplirse realizándola a través de alguna de las formas tipificadas en la ley,[82] en nuestro caso la LBPA o, en su caso, normas especiales. La LBPA señala, al respecto, que la notificación debe contener el texto íntegro del acto.[83] Esta norma debe relacionarse con el artículo 41 del mismo cuerpo legal, el cual señala el contenido mínimo exigido a la resolución final. Es especialmente importante su inciso cuarto, que señala que "las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada", además de los "recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse" y los "plazos para interponerlos".[84] Todo ello debe contener la notificación de la resolución final, sin que sea posible realizar una notificación extractada.

De ahí la importancia de evaluar el conocimiento por parte de los funcionarios municipales referente a este artículo 45, en lo relativo al mandato de comprender el texto íntegro del acto a notificar, personalmente, o por carta

---

78 Ley 19.880,.LBPA Artículo 3 LBPA

79 Ley 19.880,.LBPA Artículo 45, inciso 1º LBPA "…deberán ser notificados a los interesados…"

80 GARCÍA DE ENTERRÍA.. Curso de … ob.cit T.I. p.581

81 Ley 19.880,.LBPA Artículo 21 LBPA

82 GARCÍA DE ENTERRÍA. Curso de … ob.cit T.I. p 582

83 Ley 19.880,.LBPA Artículo 45 inc. 1º LBPA : "Los actos administrativos … deberán ser notificados…conteniendo su texto íntegro."

84 Ley 19.880,.LBPA Artículo 41. Contenido de la resolución final.

certificada. Esta investigación responderá, además las siguientes preguntas: ¿Se aplican en las municipalidades las formas de notificación contenidas en la ley (personal, por carta certificada, y tácita)?; ¿Antes de la entrada en vigencia de la referida ley, se notificaban de la misma manera los respectivos actos administrativos?. Además, en otro ítem relacionado, se averiguará si el acto terminal- que debe ser notificado íntegramente- contiene información acerca de los medios de impugnación, por un lado, y de los plazos para hacerlos valer, por otro.

El segundo párrafo del Capítulo III de la LBPA, trata acerca de otra forma de publicidad de los actos administrativos: la Publicación.

La publicación (en el Diario Oficial) procede respecto de: a) actos administrativos generales ("los que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general"); b) en caso de existir interesados cuyo paradero se ignora (personas cuyo paradero fuere ignorado, de conformidad a lo establecido en el artículo 45), la doctrina subsume en este punto, el caso de que los interesados sean una pluralidad indeterminada de personas, siguiendo el criterio de la jurisprudencia administrativa desde dictamen Nº 61.403 de 1961 que parece recoger la LBPA[85]; y c) cuando la ley, o d) el presidente de la República, lo determinen (Artículo 48).

La LBPA no se refiere a si debe publicarse íntegramente o en extracto el acto, a diferencia de la regulación de la notificación. Al respecto, creemos que en el supuesto correspondiente al artículo 48 letra b, es claro que existe obligación de publicar el texto íntegro, puesto que se trataría de una publicación que está meramente supliendo a la notificación; y donde existe la misma razón, existirá la misma norma. Esta es la solución que ante un mismo silencio de la LPC Española, se ha planteado la doctrina y establecido la jurisprudencia española[86].

Esta investigación indagará acerca de la fluctuación en la cantidad de actos publicados, al responder a la pregunta sobre si se publicaban más actos

85 CORDERO VEGA, L. El procedimiento… ob.cit p.139

86 GARCÍA DE ENTERRÍA. Curso de … ob.cit p 584

administrativos o menos, antes de la entrada en vigencia de la LBPA. Al respecto cabe apuntar que no debiese variar, puesto que la LBPA, en este punto ha seguido estrechamente los criterios jurisprudenciales de la Contraloría General de la República, que desde 1961 establece como sistema de comunicación o publicidad de los actos administrativos sobre la siguiente regla: los actos administrativos deben publicarse cuando la ley expresamente lo ordene, o se trate de decretos reglamentarios o reglamentos por ser normas de general aplicación, o cuando el Presidente de la República lo disponga expresamente en el acto respectivo. Los demás actos se notificaban. [87]

En el tercer párrafo del Capítulo III de la LBPA, denominado "Ejecución", se dispone la obligatoriedad de fundamentar o justificar los actos administrativos terminales, y su "ejecutoriedad" desde la notificación o publicación, además de su "irretroactividad", a menos que sea favorable a los interesados y no lesione derecho de terceros. (Artículos 50-52).

El Capítulo IV de la LBPA, denominado "Revisión de los actos administrativos", se compone de 4 párrafos: "Principios generales", "Recursos de Reposición y Jerárquico", "Recurso extraordinario de Revisión", y "Revisión de oficio de la Administración".

El primer párrafo sobre los "principios generales", entre otras cosas, se refiere a la invalidación tanto de oficio como a solicitud de parte.

La invalidación, definida por SILVA CIMMA, "es la declaración que formula la Administración Activa, por cuyo intermedio deja sin efecto un acto administrativo por causa de ilegalidad"[88].

El artículo 53 de la LBPA señala que la autoridad administrativa podrá, de oficio o a solicitud de parte, invalidar (total o parcialmente) los "actos contrarios a derecho", previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de dos años desde la comunicación del acto.

---

87 Dictámenes Nº 052261 de 2002, 6.001 de 2001; 3.128 de 1999; 61.403 de 1961.

88 SILVA CIMMA, ob. cit., p. 158

Este artículo es un gran aporte efectuado por la LBPA, porque viene a consagrar en sede legal, la jurisprudencia más actual que se inclinaba por reconocer a la Administración facultades o potestades invalidatorias, cuyo objeto es restablecer la juridicidad quebrantada por el acto administrativo a invalidar. Lo cual, no sólo es una facultad de la administración, sino que también, y sobretodo, un deber de ésta, puesto que por mandato constitucional (artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental) los Órganos del Estado deben someter su actividad a la Constitución y a todas las normas dictadas conforme a ella. Es decir, que los actos administrativos no pueden ser contrarios al ordenamiento jurídico, y si en el hecho lo son, la Administración no sólo tiene atribuciones para reestablecer el orden jurídico quebrantado, sino que es su deber dejar sin efecto o invalidar dicho acto, para recuperar el equilibrio perdido.[89] [90]

Sin embargo, a juicio de algunos[91], la aplicación indiscriminada de esta institución podría minar la seguridad jurídica "que vendría a otorgar", en su opinión, "el silencio administrativo positivo[92], certeza que impide que las solicitudes de los particulares queden pendiente por años, presa de elásticas postergaciones burocráticas"; puesto que, en esa opinión, quedarían los actos administrativos expresos o presuntos (por silencio positivo) en suspenso por dos años. Eso habría de ser así al menos para cierto sector doctrinario, puesto que para otro, la intangibilidad de los actos administrativos favorables es un límite a la revocabilidad e invalidación de oficio. Sin perjuicio de ello, cabe en este punto remitirnos a lo expresado más adelante acerca del silencio positivo

---

89 REYES RVEROS, J. Invalidación de Actos Administrativos, Santiago, Lexis Nexis, 2002. p. 128

90 La Administración, por medio de la Contraloría General de la República, está obligada a representar las afrentas a la norma del Art. 6º inc. 1º CPR. Así lo ordena el Art. 99 CPR. Las disposiciones del Art. 6º, inc. 1º y 3º CPR se concretizan en la LOCBGAE, en la LOCM y en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Con respecto a la LOCBGAE, ésta, en sus Art. 2º (sometimiento de la Administración a la Constitución y las leyes); 8º (obligación de la Administración de actuar de oficio); 10 (impugnabilidad de los actos administrativos), y 11 (control jerárquico de las autoridades administrativa) dan aplicación a la referida norma constitucional. En el caso de la LOCM y la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en sus Art. 140 y 102, respectivamente, pueden invalidar actos administrativos. Lo mismo permiten otras normas, v. gr., el Art. 80 D.L. Nº 1.939 (sobre adquisición, administración y disposición de los bienes del Estado). Todos estos preceptos legales se condicen con la Ley Fundamental.

91 Aróstica Maldonado, I. La intangibilidad de los actos administrativos favorables como límite a la revocación e invalidación de oficio., En: Conferencias Santo Tomás de Aquino (19 noviembre 2003, Santiago Chile) Ley Nº 19.880, sobre Procedimientos Administrativos Compilado, Santiago, Chile, Academia de Derecho Universidad Santo Tomás, p.63

92 Esa certeza no es tal para otros autores como se estudiará luego.

sobre los problemas que existen por la tensión entre el principio de la inexcusabilidad y el silencio administrativo entendido éste como una mera ficción, y rechazando la tesis de la voluntad tácita.

Por otra parte existen críticas aún más duras respecto de esta norma. SOTO KLOSS, opina que resulta inconstitucional el artículo 53 de la LBPA, pues infringe el artículo 76 de la Carta Fundamental, que señala que ni el Presidente de la Republica ni el Congreso pueden ejercer funciones judiciales, como lo sería el pronunciarse acerca de la nulidad o validez de un acto jurídico, que sólo compete a los Tribunales de Justicia[93].

En esta investigación sólo se evaluará al respecto, el grado de aplicación real de las invalidaciones de oficio, y de las invalidaciones a petición de parte, que se hayan efectuado en las municipalidades.

Al respecto, cabe tener en especial consideración el hecho de que esta consagración o reconocimiento legal que viene a efectuar la LBPA, respecto de las facultades invalidatorias, no es nueva en el ámbito municipal, a diferencia del resto de los órganos de Administración del Estado, en donde sólo era reconocida por la jurisprudencia mas no por una norma legal hasta la entrada en vigencia de esta ley.

En efecto, el artículo 140 de la LOCM, se refiere al reclamo de ilegalidad municipal que procede precisamente en contra de resoluciones u omisiones por parte del alcalde o funcionarios municipales, cuando se estime que los actos faltan a la legalidad vigente; constituyendo este reclamo una oportunidad, entonces, en que acogiendo el recurso, el alcalde invalida el acto administrativo cuestionado. Es este un caso de facultad invalidatoria a petición de parte, reconocida expresamente por un cuerpo normativo, preexistente a la LBPA.

Los siguientes párrafos del capítulo IV de la LBPA, denominados “Recursos de Reposición y Jerárquico” (Art. 59); “Recurso extraordinario de Revisión” (Art. 60); y “Revisión de oficio de la Administración” (61-62), regulan esos recursos administrativos.

93 SOTO KLOSS, E. “Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos: ¿aleluya o miserere?”ob.cit. p. 100-103

Los Recursos administrativos son medios de impugnación de que gozan los particulares para ejercerlos ante la propia administración. Son según DROMI, los medios franqueados a las personas con el objeto de desaprobar una decisión de la Administración, a quien se solicita que dicho acto administrativo sea modificado o dejado sin efecto por vulnerar sus derechos o intereses.[94] CASSAGNE los define como los medios que se franquean a los interesados para posibilitarles solicitar a la propia Administración la invalidación, revocación, modificación o rectificación del acto administrativo que ellos consideran que los agravia.[95] Según GARRIDO FALLA, el recurso en vía administrativa o recurso administrativo es "una pretensión deducida ante un órgano administrativo, por quien está legitimado para ello, con la finalidad de obtener la anulación o modificación de un acto administrativo dictado por ese mismo órgano o por su inferior jerárquico"[96]

Los fundamentos de estos recursos, entre otros, son el deber de mantener la juridicidad a través de un control administrativo.

La regla general es que la impugnación proceda contra un acto administrativo terminal, y excepcionalmente, contra un acto trámite, siempre que haga imposible la continuación del procedimiento administrativo o deje en indefensión a los administrados.

Los recursos que regula la LBPA son el de Reposición, el Jerárquico, el Extraordinario de Revisión y el de Aclaración.

La LBPA regula el Recurso de Reposición en su artículo 59; sin embargo, este recurso administrativo ya estaba antes establecido en el artículo 10 de la LOCBGAE. El objeto de este medio de impugnación es que quien ha dictado el acto, proceda a revocar o modificar el mismo.

---

94 DROMI, R. El Procedimiento Administrativo. Buenos Aires, Edit. Ciudad Argentina, 1999. pp 254-255. CORDERO VEGA, L. El procedimiento… ob. cit p 159

95 CASSAGNE, J. en CORDERO, L, El procedimiento… ob.cit. P 160

96 GARRIDO FALLA, F, Tratado de Derecho Administrativo, La Justicia Administrativa 11ª edic., Madrid, España, Ed.Tecnos, , 2001 Vol. 3: p. 27, 28 y 61.

El Recurso Jerárquico, se encuentra también regulado en el artículo 59 de la LBPA, y, además, en el artículo 10 de la LOCBGAE. Este recurso es resuelto por el superior jerárquico del órgano administrativo que dictó el acto impugnado.

El Recurso Extraordinario de Revisión, a diferencia de los anteriores, está regulado únicamente por la LBPA -en su artículo 60-. El fundamento de este recurso administrativo descansa en el principio de contradictoriedad del procedimiento, y el derecho a defensa que tienen las personas frente a la Administración, puesto que sus causales de procedencia provienen de determinados defectos en la resolución, tales como una dictación sin un debido emplazamiento; o que se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho determinante; o que por sentencia ejecutoriada se haya declarado que se dictó como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta; o la falsedad de documentos o testimonios, que con posterioridad hayan influido esencialmente en la resolución adoptada, o con anterioridad a la sentencia, ésta no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado.

El Recurso de Aclaración, se encuentra regulado también únicamente por el artículo 62 de la LBPA. Se funda en la precisión de los actos administrativos y en su debida certeza. Su objeto es aclarar puntos dudosos y rectificar los errores manifiestos en el acto administrativo, puramente materiales o simples equivocaciones elementales, como los de copia, referencia, cálculo numérico; sin que su corrección en modo alguno acarreé invalidación o revocación alguna del acto.

La LBPA regula en su artículo 61, la Revisión de Oficio de la Administración, denominada también Revocación. Faculta al órgano que dictó la resolución para revocarla. GARCÍA DE ENTERRÍA define a la revocación como la retirada definitiva efectuada por la Administración de un acto suyo anterior, mediante uno contrario posteriormente dictado por ella, ya sea por motivos de legalidad u oportunidad.[97] La razón que justifica la revocabilidad de

97 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Curso de …. ob.cit. T I p.651.

los actos administrativos viene dada por la necesidad de ajustar éstos a las circunstancias cambiantes, y la obligación de ajustarse a la legalidad, y de propender el interés público; todo ello, por supuesto, sin vulnerar derechos adquiridos. Es decir deberá siempre ponderarse, al momento de la revisión de oficio o revocación del acto, los principios de legalidad y de seguridad jurídica, hasta alcanzar un punto de justo equilibrio. [98]

La disposición contenida en el artículo 61 de la LBPA sienta excepciones a la posibilidad de revocación, precisamente cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente; o cuando la ley haya previsto en forma expresa otra forma de extinción del acto; o cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sea dejado sin efecto.[99]

Por último, en el Capítulo V de la LBPA, denominado "Disposiciones finales" se regula el tan ensalzado y a la vez bullado Silencio Administrativo, tanto positivo como negativo, su contenido y efectos jurídicos (64-66).

Estas disposiciones pretendían constituir un golpe a la burocracia, y fueron el fundamento central para la dictación de la LBPA, como ya se señalara más arriba. En el mensaje del proyecto de ley, precisamente denominado, "que establece Plazos para el Procedimiento Administrativo y regula el Silencio Administrativo", el Presidente LAGOS ESCOBAR, señala como solución al inconveniente de que la Administración no siempre responda oportunamente las solicitudes de autorizaciones, permisos, concesiones, etc.,, con la celeridad requerida por el ritmo actual de la economía y el mercado; el establecimiento de plazos legales de resolución y de reglas del silencio, que aseguren un nivel suficiente de celeridad administrativa. En el mismo mensaje, se refiere a las bondades de la figura del silencio administrativo, como una

98 Ibíd. p.652, 661

99 Ley 19.880, LBPA, Artículo 61. Procedencia (de la revisión de oficio o revocación)

contribución a la celeridad de la administración y al ejercicio expedito de los derechos de los ciudadanos.[100]

El Silencio Administrativo (con efecto negativo) nació en Francia a principios del siglo XX, específicamente por ley de 17 de julio de 1900, que determinaba un plazo de 4 meses para que la administración finalizara el procedimiento administrativo, transcurrido el cual, sin que la Administración pronunciara un acto administrativo terminal, la ley presumía que la pretensión del particular se había denegado, lo cual permitía al afectado promover los recursos jurisdiccionales que fueran procedentes. Era pues el silencio administrativo negativo, una simple ficción de efectos estrictamente procesales, cuya única finalidad era abrir la posibilidad de recurrir, al otorgar al interesado la facultad de optar entre presumir la denegación e impetrar un recurso en su contra, o lisa y llanamente seguir esperando hasta que la Administración se pronunciara expresamente acerca de su solicitud mediante una resolución expresa tardía. [101]

El silencio administrativo es la falta de respuesta del órgano de la Administración del Estado ante el requerimiento del interesado; a la cual la ley, mediante ficción legal, atribuye ciertos efectos (positivos o negativos). Constituye una presunción o ficción legal en garantía del recurrente ante la pasividad de la administración que ha tardado en resolver un asunto sometido a su decisión, estando obligada a hacerlo adentro de un plazo determinado que transcurrió sin su debido pronunciamiento.

El silencio de la Administración, consiste en una ficción que supone la falta de respuesta del órgano administrativo, previo requerimiento de interesado, cuando exige la administración se halle obligada a resolver un expediente administrativo dentro de un plazo establecido; que transcurre sin que el órgano administrativo cumpla su obligación de dictar la resolución. Se trata de una presunción que la ley establece en garantía del recurrente ante la pasividad de la Administración. Como institución jurídica, es un hecho jurídico

---

100 "Mensaje De Su Excelencia El Presidente De La República, Con El Que Inicia Un Proyecto De Ley Que Establece Plazos Para El Procedimiento Administrativo Y Regula El Silencio Administrativo" (Boletín Nº 2594-06) ob.cit. p.1

101 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Curso de… ob.cit. T I p.596. CORDERO, L. El procedimiento…ob.cit. p.142

que produce consecuencias jurídicas negativas o positivas para la pretensión del interesado, mediante una ficción legal, cuando se cumplen los requisitos establecidos en la ley.[102]

Como forma de conclusión del procedimiento administrativo, se trata de una terminación presunta, en contraposición con una terminación real o efectiva (acto administrativo final, o casos anómalos de renuncia del derecho, desistimiento, caducidad o preclusión del procedimiento, en los cuales sí existirá un acto administrativo expreso que señale su razón de finalización).

En el caso de la terminación presunta, es la ley la que asigna ciertos efectos a la inexistencia de un acto administrativo final expreso. Dependiendo del tipo de efecto que la ley le atribuya al silencio guardado por la administración, el silencio administrativo se clasifica en negativo o positivo, siendo dos instituciones diversas. [103]

El Silencio Negativo (artículo 65), cabe cuando la inactividad formal de la Administración, una vez denunciada y certificada su mora, debe entenderse denegatoria; es decir, el interesado podrá (facultativamente) entender su solicitud denegada. Se aplica a solicitudes que afecten el patrimonio fiscal, a procedimientos iniciados de oficio por la Administración, en impugnaciones o revisiones de actos administrativos, o cuando se ejercite el derecho de petición consagrado en el artículo 19 nº 14 de la CPR.

El efecto del Silencio Positivo (artículo 64) tiene lugar, en cambio, cuando transcurre el plazo establecido en la ley para resolver una solicitud, sin que la Administración se haya pronunciado -y cumpliéndose los demás

---

102 "Mensaje De Su Excelencia El Presidente De La República, Con El Que Inicia Un Proyecto De Ley Que Establece Plazos Para El Procedimiento Administrativo Y Regula El Silencio Administrativo" (Boletín Nº 2594-06) ob.cit. pp.12-15. MARTÍN VALDIVIA, S. El silencio administrativo como garantía de los derechos de los particulares, Revista de Administración Pública, Nº 149, Madrid, 1999.p 425.

103 GONZÁLEZ PEREZ, J. Manual de Procedimiento Administrativo, Madrid, Editorial Civitas, 2002. P.342, GUICHARD PÉREZ, M.I. y TORO REYES, M.P. Los procedimientos formativos y recursivos en la administración, Revista de Gobierno y Administración del Estado, Editorial Jurídica Cono Sur Ltda., (81): abril 2000. P164 CORDERO, L. El procedimiento… ob.cit. p.146-147

requisitos legales,[104] como denuncia de la mora y transcurso de un nuevo y breve plazo-, se entiende la solicitud como tácitamente concedida o aprobada. Se refiere a procedimientos iniciados a solicitud de interesado - así lo señala el propio artículo 64,[105] y a *contrario sensu* el artículo 65-[106] se excluyen además (artículo 65) solicitudes que afecten el patrimonio fiscal, a procedimientos iniciados de oficio por la Administración, a procedimientos sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos, o cuando se ejercite el derecho de petición consagrado en el artículo 19 nº 14 de la CPR. Estas excepciones al silencio positivo son prácticamente las mismas que se establecen en Derecho Comparado.[107]

La Doctrina, y el Derecho comparado, delimita el silencio sólo a casos de autorización, aprobación o permisos para ejercer ciertos derechos por parte del particular, cuando éste tiene la obligación de comunicar cierto proyecto a la Administración, quien podría vetarlo u ordenar su prohibición atendiendo a razones de interés público.[108] Se trata pues de supuestos de autorizaciones o aprobaciones enmarcadas en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela que ejercen los órganos de la administración sobre particulares o entes administrativos inferiores que debe realizarse en un tiempo prudencial.[109]

En España, la doctrina y jurisprudencia hacen una distinción entre la mera ficción legal que sería el silencio negativo, y el auténtico acto presunto equivalente al acto expreso autorizatorio que sería el efecto del silencio positivo,[110] todo ello en razón a las normas legales de dicho estado, que a ello apuntan. En Chile, en cambio, no cabe tal distinción, o al menos es discutible, porque los términos utilizados por nuestro legislador se alejan de los empleados por el español.

---

104 Los requisitos para que exista silencio administrativo en Chile, son: inactividad formal de la administración; en vía de petición debe denunciarse la mora de la administración, y luego, el transcurso del nuevo y último plazo para resolver.

105 Ley 19.880, LBPA, Artículo 64 "…acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento…"

106 Ley 19.880, LBPA, Artículo 65 "Silencio Negativo. Se entenderá rechazada una solicitud… en los casos en que la Administración actúe de oficio…"

107 Sobre el sistema español, ver GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Curso de Derecho administrativo, ob.cit. II. p 603

108 CORDERO VEGA, L. El procedimiento…ob.cit. p.149

109 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Curso de…ob.cit. p.598

110 Ibíd. pp. 595-609

El mensaje se refería a ambas técnicas jurídicas (silencio positivo y negativo) como ficciones legales.[111] Por su parte, CORDERO VEGA, siguiendo a GONZÁLEZ PÉREZ, y otros autores, parece rechazar expresamente la tesis de la voluntad administrativa presunta (que cabe en derecho comparado como el español, respecto al silencio administrativo positivo a diferencia del negativo).[112] La Administración en ninguno de los dos supuestos (silencio negativo ni aún en el positivo) ha dictado acto alguno, y no existe una norma (como sí en la ley española, 43.3 LPC[113]) que señale que deba considerarse como tal.

Por lo tanto, siguiendo ese razonamiento, en ambos casos (silencio positivo tanto como negativo), y pese a todos los problemas que ello genere, podemos decir que en Chile, la Administración no se exonera nunca de cumplir con su deber de pronunciarse sobre la cuestión de fondo y dictar un acto administrativo final, aunque haya operado el silencio administrativo. Ello se debe al principio general de inexcusabilidad consagrado por la misma LBPA en el artículo 14, que impone a la Administración la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos cualquiera sea su forma de iniciación,[114] por lo mismo, al referirnos a los plazos, y aludir a la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, señalábamos que la Administración no se exonera de cumplir sus obligaciones so pretexto de que para ello ya ha transcurrido algún plazo establecido por la ley, puesto que debe igualmente actuar, aunque sea en forma extemporánea.[115] GARCÍA DE ENTERRÍA, refiriéndose al silencio negativo- nosotros lo extenderemos también al positivo, por las consideraciones expuestas- señala que la resolución expresa posterior no sólo es posible sino que también resulta ser

---

111 "De este modo, el silencio administrativo, como institución jurídica, es un hecho jurídico que produce consecuencias jurídicas negativas o positivas para la pretensión del interesado en el procedimiento, mediante el uso de una ficción legal." Mensaje De Su Excelencia El Presidente De La República, Con El Que Inicia Un Proyecto De Ley Que Establece Plazos Para El Procedimiento Administrativo Y Regula El Silencio Administrativo (Boletín Nº 2594-06) ob.cit. p.14

112 CORDERO VEGA, L. El procedimiento…ob.cit. p. 147

113 "La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento" Artículo 43.3 LPC citado por GARCÍA DE ENTERRÍA, Curso de… ob.cit. T I p.604

114 Ley 19.880, LBPA, Artículo 14 inciso 1º.

115 Como ya se señaló la LBPA recoge la doctrina y la jurisprudencia de la CGR, que señala que la administración no está sujeta a plazos de prescripción para cumplir sus obligaciones, y los actos administrativos dictados extemporáneamente siempre tienen validez. Dictamen nº 23.752, 1988, 6.142, 2001.

necesaria. El silencio faculta al particular a optar entre dos alternativas, utilizar la ficción legal y recurrir dentro del plazo que empieza ya a correr; o bien, esperar a que se produzca la obligada resolución expresa, en cuyo caso se reabre el plazo para recurrir.[116]

Es esta una institución sujeta a duras críticas doctrinales. Ha sido tildada incluso de una "institución garantizadora vergonzante, porque en sí misma no garantiza nada".[117] En el fondo,[118] la pretendida certeza al particular interesado, en el silencio positivo, no es tal, si se tiene a la vista que siempre lo solicitado o pedido deberá ineludiblemente sujetarse al Ordenamiento Jurídico; y si el particular -decidiendo a su riesgo sobre esta adecuación o legalidad de su pretensión- incurre en una ilegalidad o infracción, deberá, pese al silencio, ser sancionado, porque no actúa amparado por un acto administrativo expreso sino meramente tácito o ficto.

La declaración tácita de derechos a la que nos referimos, jamás tendrá igual resistencia que un acto administrativo expreso, sobre todo porque fácilmente podrá alegarse su inexistencia aduciendo que le falta un requisito esencial, el cual es la adecuación al Derecho.[119] Por otra parte, y sin lugar a dudas, dicho acto tácito o ficto puede igualmente ser invalidado por la causa señalada.

Entre otras críticas que se señalan en doctrina nacional, se encuentra el hecho de que el silencio, contrario a su propósito, no asegura un nivel suficiente de celeridad de la administración, como se pretendía; puesto que

---

116 GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ. Curso de… ob.cit. T I p.602 y 598. En España es admisible que se dicte un acto tardío en los casos en que ha operado el silencio negativo, a diferencia del silencio positivo (porque en este último caso no se trata de una mera ficción legal sino que de un acto administrativo presunto, y equivalente a uno expreso). Lo que cabría hacer en este último caso (silencio positivo), si se considera que la situación que se genera es ilícita, es emplear el procedimiento de revisión del acto administrativo, pero nunca dictar un nuevo acto extemporáneo pasando por alto el presunto como si no existiera, ya que éste (con el silencio) se presume existente y equivalente a uno expreso.

117 PAREJO ALFONSO, L. La nueva regulación del llamado silencio administrativo. Documentación Administrativa (DA) Nº 254-2555, Madrid, 1999. p.114. PARADA VÁSQUEZ, R., Derecho administrativo. Parte General, Madrid, Editorial Marcel Pons, 2002, TI, pp. 118-120. CORDERO VEGA, L. El Procedimiento…ob.cit. p 151.

118 SANTAMARÍA PASTOR, J.A. Principios de Derecho Administrativo. Ob.cit. p.117. CORDERO VEGA, L. El procedimiento…ob.cit. p 152

119 PARADA VÁSQUEZ Derecho administrativo. Ob. cit. p.120. CORDERO VEGA, L.. El procedimiento…ob.cit. p 153

por más que se regule en dicho sentido, la celeridad finalmente dependerá más bien de los recursos humanos y materiales con que cuente el órgano.

Por otra parte, el silencio produce un efecto, y sin embargo, no nace a la vida del derecho, puesto que falta la toma de razón, trámite esencial a su existencia.

Además, es incluso un incentivo a la ineficiencia de los funcionarios públicos, puesto que sin nada hacer, producirían los efectos queridos.

Por otro lado, al establecerse por el legislador como un efecto general, sin éste conocer la amplitud de regulaciones diversas, arriesga desnaturalizar los actos otorgados en los distintos procedimientos.[120]

Finalizando la enunciación del contenido y estructura de la LBPA, sólo señalaremos que, contiene en sus tres últimos artículos, delegaciones de atribuciones legislativas al Presidente de la República en materia de plazos en los procedimientos sanitarios y ambientales.

MUNICIPALIDADES

Aspectos generales

La Constitución entrega la administración comunal a la municipalidad, la cual está constituida por el Alcalde, que es su autoridad máxima, y por el Concejo Municipal (Art. 118 CPR).

Para el legislador, “las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas

120 CORDERO VEGA, L. El procedimiento…ob.cit. p 153-157

comunas" (Art. 1º, inc. 2º LOCM). La Municipalidad es un órgano desconcentrado y descentralizado.

FERNÁNDEZ RICHARD[121] establece una analogía entre Municipio y un "Estado en miniatura", debido a la semejanza de elementos constitutivos (territorio, población, autoridades municipales y patrimonio).

Se organiza en distintas reparticiones municipales, que según los artículos 15, 16 y 17 de la LOCM, son las Direcciones, Departamentos, Secciones u Oficinas correspondientes a: 1. Secretaría Municipal, 2. Secretaría Comunal de Planificación, 3. Servicios de Salud y Educación Municipal, 4. Unidad de Desarrollo Comunitario, 5. de Obras municipales, 6. de Tránsito y Transporte Público, 7. de Aseo y Ornato, 8. de Administración y Finanzas, 9. de Control y 10. de Asesoría Jurídica.

Principales funciones y atribuciones[122]

Para dar cumplimiento al mandato constitucional de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna, los municipios cuentan con dos grandes grupos de funciones: las privativas y las compartidas. Para su desarrollo no requiere autorización previa o delegación de ningún ministerio o servicio que tenga competencia sobre la materia.

Las funciones privativas son aquellas que sólo pueden ser cumplidas y desarrolladas por la municipalidad, conforme a las leyes y a las normas técnicas de carácter general que dicten los ministerios cuando corresponda: aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público dentro de la comuna; aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización; la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del plan regulador comunal; aseo y ornato de la comuna; promoción del desarrollo

121 FERNÁNDEZ RICHARD, J, Derecho Municipal Chileno, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2003, pp. 19-21.

122 GOBIERNO DE CHILE <http://www.gobiernodechile.cl/organigrama/municipalidades.asp>

comunitario; elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal, cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales.

Las funciones compartidas son aquellas que ejercen los municipios directamente o con otros órganos de la Administración del Estado: educación y cultura, salud pública y la protección del medio ambiente, asistencia social y jurídica, capacitación, promoción del empleo y el fomento productivo, turismo, deporte y recreación, urbanización, vialidad urbana y rural, construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias, transporte y tránsito públicos, prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes, etc.

Las funciones de los municipios deben acompañarse del ejercicio de atribuciones para posibilitar su cumplimiento efectivo. Las atribuciones esenciales son aquellas que por su importancia y naturaleza corresponde determinar a la Ley Orgánica Constitucional y que deben señalarse en dicha ley, tales como ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento, elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal, administrar los bienes municipales y nacionales de uso público existentes en la comuna, salvo en los casos en que la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado, dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular, establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen, adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles, etc.

Las leyes de carácter común pueden también otorgar atribuciones no esenciales a las municipalidades según lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades: “las Municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieran las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común”, tales como “colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, en los límites comunales, sin perjuicio de las potestades, funciones y atribuciones de otros organismos públicos”, así como en general, todas aquellas atribuciones

establecidas en las diversas leyes simples, de carácter o con incidencia municipal.

Municipios de la Provincia de Santiago

Existe una Municipalidad por cada comuna; las COMUNAS existentes sólo en LA PROVINCIA DE SANTIAGO son las siguientes:

Cerrillos; Cerro Navia; Conchalí; **El Bosque**; Estación Central; Huechuraba; Independencia; La Cisterna; La Florida; La Granja; La Pintana; La Reina; **Las Condes;** Lo Barnechea; Lo Espejo; Lo Prado; Macul; Maipú; Ñuñoa; Pedro Aguirre Cerda; Peñalolén; Providencia; Pudahuel; Quilicura; Quinta Normal; **Recoleta;** Renca; San Joaquín; San Miguel; San Ramón; **Santiago;** y Vitacura.

Las que aparecen en negrilla corresponden a las municipalidades en cuyo seno estudiaremos la implementación de la LBPA.

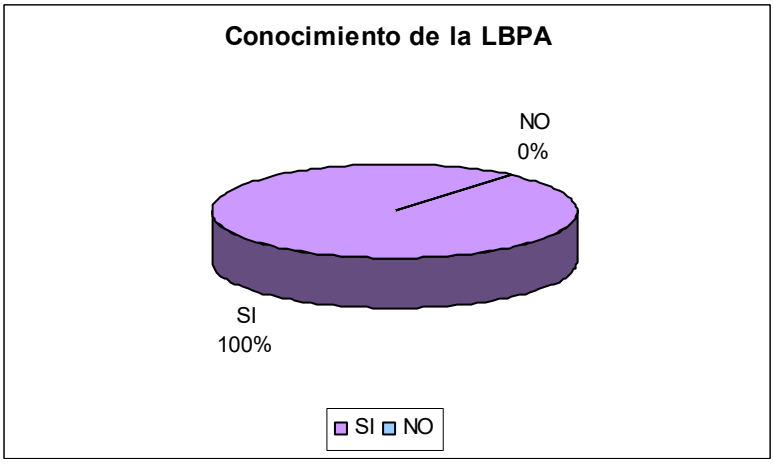
SEGUNDO CAPÍTULO:

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

I. PRIMERA PARTE: ASPECTOS GENERALES

I.1. Conocimiento de la ley

Fig.1. Conocimiento de la LBPA



En relación al conocimiento de la LBPA, la totalidad de los directores municipales que fueron entrevistados, señalaron que sí han escuchado o leído sobre la Ley 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos.

Fig.2 Conocimiento de la LBPA en cada Municipio

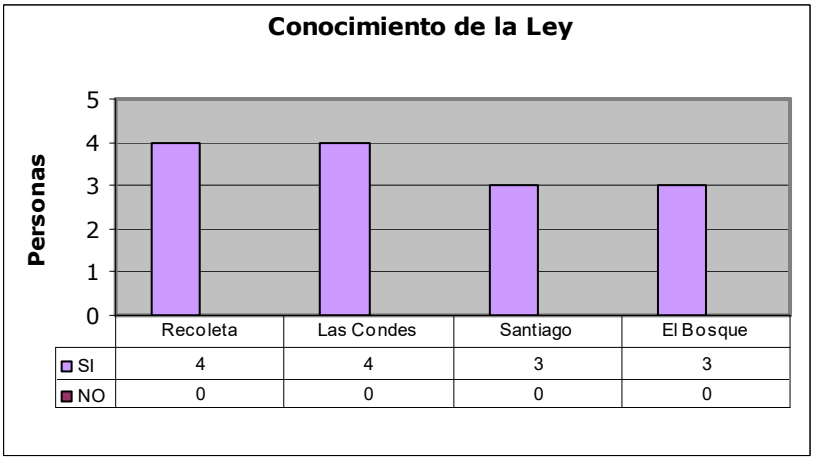
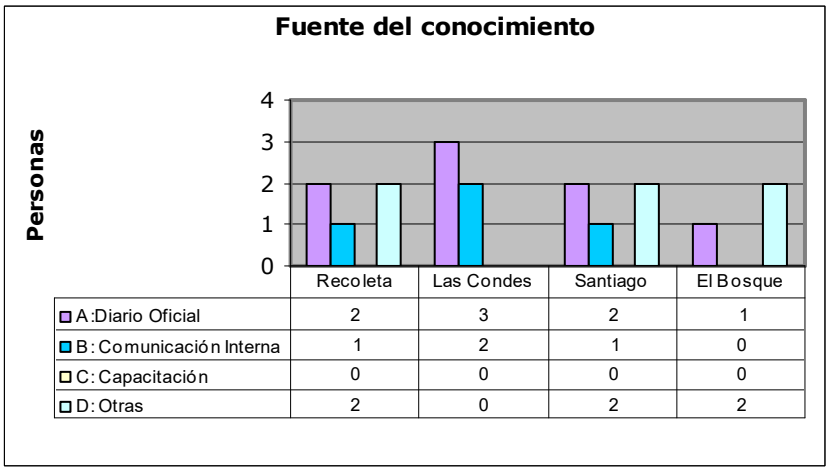


Fig.3 Fuentes del conocimiento



(En esta tabla cuatro personas mencionaron más de una alternativa de respuesta)

Respecto a la fuente de dicho conocimiento de la LBPA, la moda de respuesta es la alternativa “A) A través del Diario Oficial”. Los entrevistados señalaron en un 57%, que se enteraron de la existencia de la LBPA, mediante la publicación de la LBPA en el Diario Oficial. De este grupo de ocho personas que se enteró de la LBPA mediante su publicación; tres de ellos, agregaron a su respuesta otra alternativa:

Dos señalaron como fuente, además de la publicación de la LBPA, una previa comunicación interna; mientras que otro, agregó que primeramente se

enteró a través de la prensa que hizo hincapié en este hecho, en el marco de la promoción de la modernización del Estado.

Aparte de aquellas dos personas que se inclinaron por contestar en forma adicional, junto a la alternativa anterior, la previa comunicación interna acerca de la LBPA; otras dos personas, también contestaron en el mismo sentido, agregando una de ellas que se enteró, además, por la prensa.

Otras fuentes mencionadas en menor medida fueron “a través de charlas impartidas por la intendencia” (contestó así tan sólo una persona), y “a través de Internet” (también sólo una persona). Cabe mencionar que la alternativa “C) a través de una capacitación”, no fue escogida por ninguno de los entrevistados. Creemos que la razón que explica esto último, es que ningún tipo de capacitación existió en la mayoría de los municipios de la muestra, como se puede apreciar en el gráfico Nº 4 (Fig.4); y que en los municipios en los cuales sí habría impartido algún tipo de capacitación (Recoleta, las Condes, El Bosque), al tenor de las respuestas de los entrevistados, los directores ya conocían la normativa en cuestión antes de la capacitación, lo cual denotaría que ésta no se realizó con una debida prontitud o antelación.

Se preguntó a los entrevistados, en forma abierta, cuáles eran los principales objetivos de esta ley. Las respuestas a nivel general mayoritariamente (50%), apuntaron a la disminución de la “burocracia”, para dar mayor “celeridad”, “rapidez” y “eficiencia” a la tramitación de los procedimientos. Esta respuesta también fue mayoritaria en las comunas de Las Condes (tres de cuatro directores, 75%), y en la de Santiago, en donde la totalidad de los directores entrevistados contestó en dicho sentido (tres de tres, 100%). En tanto, este tipo de respuesta fue minoritaria en las municipalidades de Recoleta y El Bosque, en las cuales solo un 25% respondió en dicho sentido.

Esta percepción mayoritaria respecto del total de entrevistados, puede explicarse, atendiendo al origen de la LBPA, puesto que en su proyecto fue concebida como una ley que regulaba plazos y silencio administrativo, con el

firme propósito de acelerar los procedimientos, y otorgarles mayor eficiencia, como ya se estudió en el primer capítulo. Al parecer, los entrevistados omiten o desconocen que en el Congreso dicho proyecto sufrió modificaciones, transformándose en una ley de procedimiento administrativo, que no sólo regula aquellas materias referentes a plazos y a silencio administrativo, sino que además desarrolla las bases del procedimiento administrativo.

El segundo grupo de respuestas, las respuestas se referían -de algún u otro modo- a la "claridad". En la municipalidad de Recoleta, mayoritariamente las respuestas apuntaron a la claridad no solo en cuanto a los plazos, sino que, a la totalidad del procedimiento administrativo, sobre todo en beneficio de los propios funcionarios públicos (75%). En Las Condes un 25% de los directores entrevistados, señaló como principal objetivo de la LBPA, la claridad en el procedimiento y los plazos. En el resto de las municipalidades (Santiago, El Bosque), no se hizo ninguna referencia a ello.

El resto de las respuestas minoritarias apuntaron a la "Transparencia". En la Municipalidad El Bosque un 50% de los entrevistados responde que el objetivo principal de la LBPA es la transparencia, sin que dicha respuesta fuera mencionada en ningún otro municipio.

Por último, respuestas que se referían a "proteger derechos de ciudadanos", "garantizar derechos económicos", o a una "reducción de asimetría de poder", fueron dadas por uno de los directores de Municipalidad de Santiago, como respuesta adicional a las alternativas anteriores; y además, por otro director en la Municipalidad El Bosque.

I.2. Capacitación a propósito de la entrada en vigencia de la LBPA.

La mayoría de los directores entrevistados (64%), señaló que no recibió ninguna capacitación, ni asistió a charlas informativas como consecuencia de la entrada en vigencia de la LBPA. Nueve de los catorce directores entrevistados, responde en dicho sentido.

Fig.4 Capacitación respecto de la LBPA

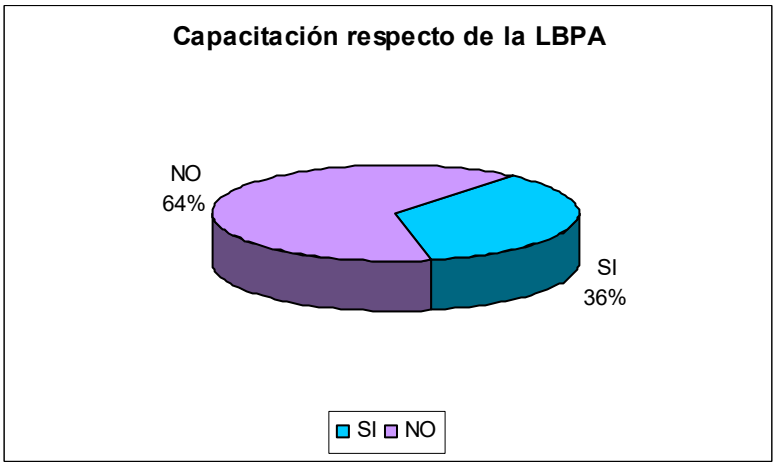
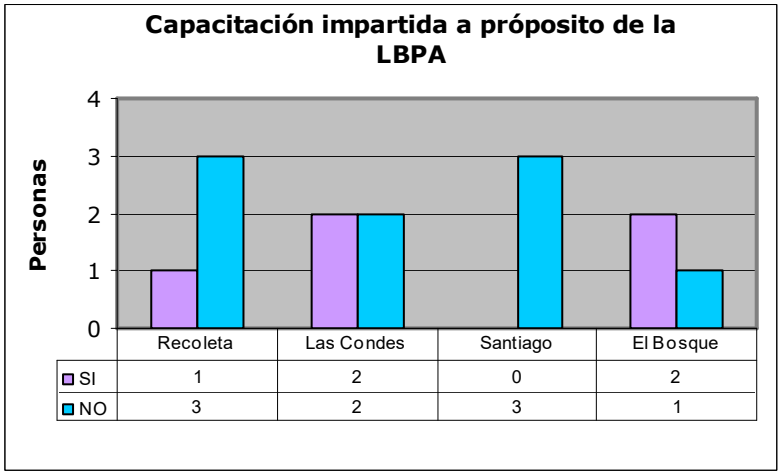


Fig. 5 Capacitación respecto de la LBPA en cada municipio



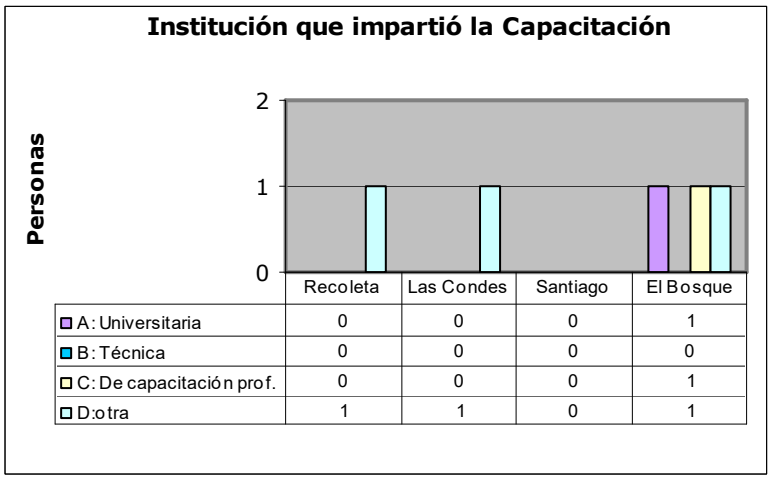
En la Municipalidad de Santiago todos los entrevistados reconocieron que nunca asistieron a ninguna capacitación.

En otros municipios las respuestas fueron contradictorias, pues algunos señalaban que existió capacitación mientras otros lo contrariaban. En El Bosque lo negaba tan sólo una persona. En las Condes, la mitad; y en Recoleta, sólo una persona afirmaba la existencia de dicha capacitación, mientras todo el resto lo negaba.

Estas contradicciones podrían explicarse, sugiriendo que tal vez sólo se capacitó a algunos directores, sobretodo a los de la dirección jurídica puesto que en ese sentido son coincidentes sus respuestas. O que lo que algunos consideran "capacitación", otros no lo consideran tal; lo cual, de ser efectivo, denotaría que la "capacitación" impartida, no cumpliría con un estándar promedio de calidad que permita por todos considerarla así.

Cabe mencionar que en la Municipalidad de Las Condes el 50% de los directores entrevistados, respondió que no recibió ningún tipo de capacitación; sin embargo, agregaron todos ellos, que si bien no recibieron capacitación al respecto, sí existieron "reuniones internas" o "informes de la Unidad Jurídica". En Santiago, también se hizo la salvedad relativa a un "instructivo" o "circular" y a las "auto-capacitaciones internas de cada unidad", en la cual se recibió un *power –point* redactado por la Unidad de Control, el cual fue explicado un día durante una hora aproximadamente, y sin contar con ningún tipo de financiamiento.[123]

Fig. 6 Tipo de Institución capacitadota



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
A: Universitaria	0	0	0	1
B: Técnica	0	0	0	0
C: De capacitación prof.	0	0	0	1
D:otra	1	1	0	1

123 A esta persona igual se le continuó preguntando acerca de la "especie de capacitación", ello explica los gráficos siguientes en dónde aparece contestando una persona en la Municipalidad de Santiago, pese al gráfico anterior.

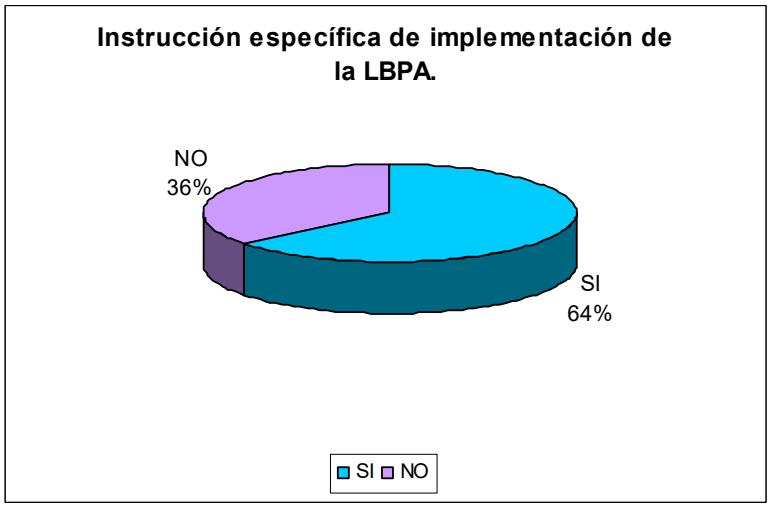
I.3. Implementación de la LBPA en los municipios

I.3.i. Instrucción específica de implementación dentro de los municipios.

Un 64% de los directores entrevistados, señaló que en el Municipio en el cual se desempeña, existió alguna instrucción específica para que la LBPA fuera implementada e incorporada en el trabajo cotidiano.

En la Municipalidad de Santiago no existen contradicciones respecto a la existencia de una instrucción específica relativa a la implementación de la LBPA. E incluso, algunos entrevistados de dicha municipalidad, señalan el número y fecha aproximada en que se dictó la circular; lo cual no ocurre ciento por ciento en el resto de las municipalidades.

Fig. 7. Existencia de Instrucción específica de implementación de la LBPA.

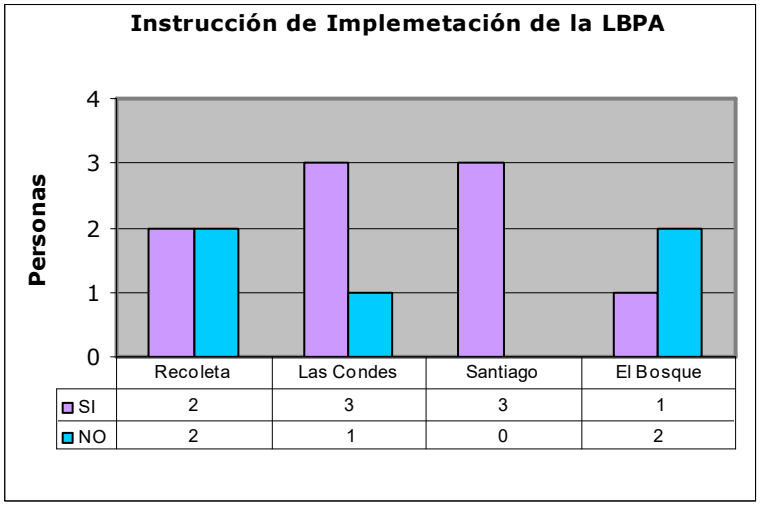


En la Municipalidad de Las Condes el 75% de las respuestas son afirmativas, especificando uno de los directores que el instructivo que ordenaba la implementación de la LBPA al trabajo cotidiano de los funcionarios dentro de esta Municipalidad, correspondía aquel que entregó la Unidad Jurídica del municipio.

En la Municipalidad El Bosque, la balanza se inclina en el sentido inverso, el 66% de los directores entrevistados, contestan que no existió ninguna instrucción de implementación de esta ley.

En la Municipalidad de Recoleta, la mitad de los entrevistados, señala que sí existió “un requerimiento de la autoridad, para evitar problemas”, y que “es política del municipio impartir instructivos en estos casos”; pero, la otra mitad señala lo contrario.

Fig. 8. Existencia de instrucción sobre implementación de la LBPA, para su incorporación en el trabajo cotidiano de los funcionarios de cada uno de los municipios de la muestra.



I.3.ii. Recursos económicos destinados a la implementación de la LBPA

Cinco de los nueve entrevistados que conforman el grupo que respondieron afirmativamente a la pregunta anterior (es decir, que sí existió una instrucción específica de implementación de la LBPA en el interior de su Municipio), señalan que, sin embargo, **“**en el municipio no se han destinado recursos económicos para que la LBPA sea implementada” (Las Condes y El Bosque), o que sí se ha hecho, pero “sólo indirectamente” (En Recoleta y Santiago).

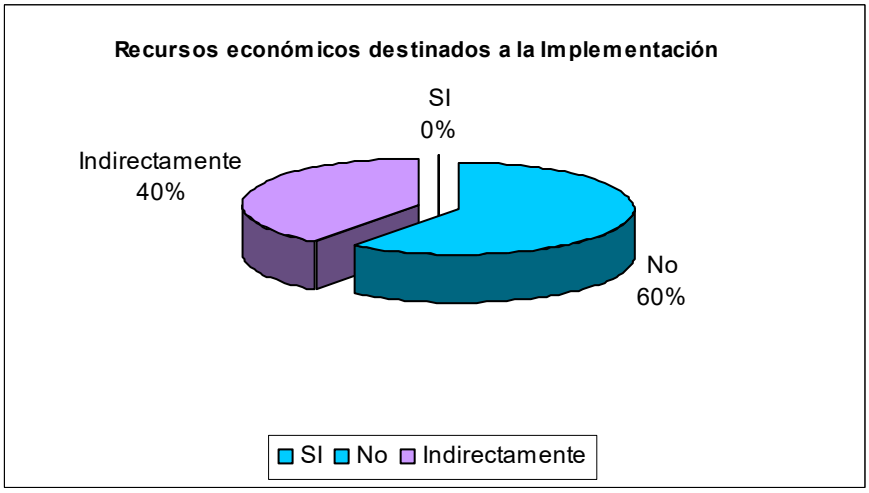
Sólo dos personas señalan que sí se destinaron recursos económicos a la implementación de la LBPA, aunque sólo de manera indirecta. Una de aquellas personas responde: “No estoy segura (de que se hayan o no

destinado recursos para la implantación de la LBPA); sin embargo, el tema está incluido en los Planes de Gestión, lo que se relaciona mucho con la LBPA. Los Planes de Gestión de alguna forma "incorporan" los objetivos y principios de la ley; funcionan con la misma lógica. Por ejemplo, se hizo un "menú" con todos los servicios, para evaluar su rapidez y en consecuencia agilizarlos. Directamente, empero, no ha habido instrucciones más allá de la circular."[124]

El resto no responde, señalando, simplemente, que no sabe si se han destinado o no recursos a la implementación de la LBPA.

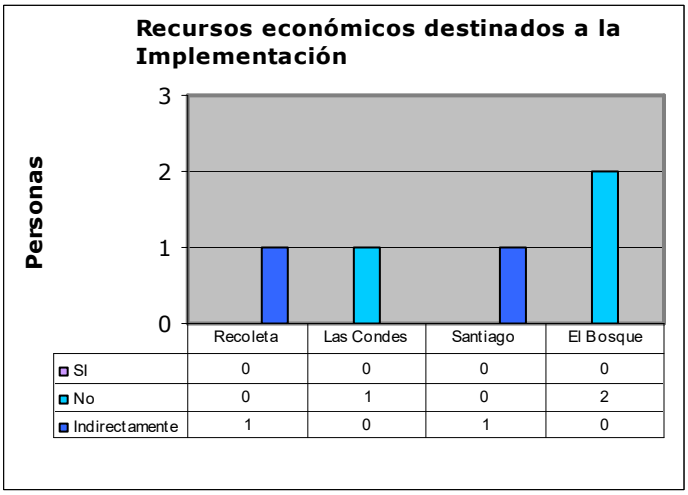
En todo caso, es categórico que nadie contesta derechamente que se hayan destinado recursos económicos para la implementación de la LBPA.

Fig.9. ¿Se han destinado recursos económicos a la implementación de la LBPA?



124 La otra persona que señala que sólo indirectamente se destinaron recursos a la implementación, sin hacer mayores especificaciones al respecto.

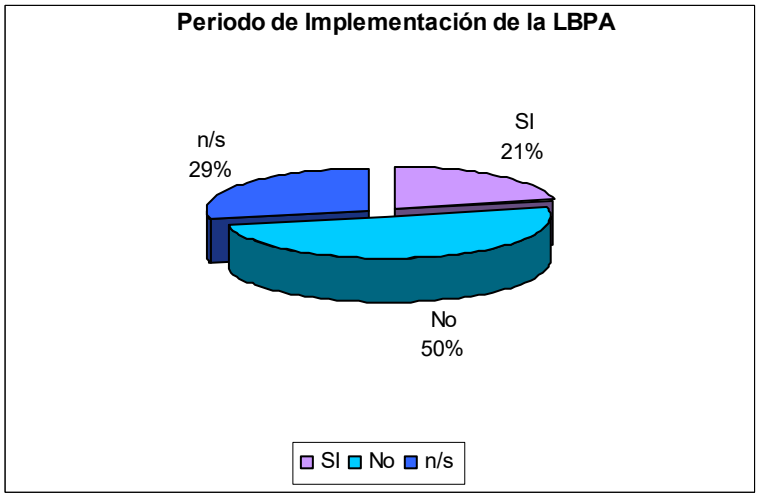
Fig.10. Destinación de recursos económicos a la Implementación de la LBPA en cada uno de los municipios.



I.3.iii. Periodo de Implementación.

En cuanto al tiempo de duración del periodo de implementación de la LBPA, la mitad de los directores entrevistados que respondieron a esta pregunta, contestó que no existió un periodo de implementación. El resto, en su mayoría, evadió la respuesta o señaló que no sabía.

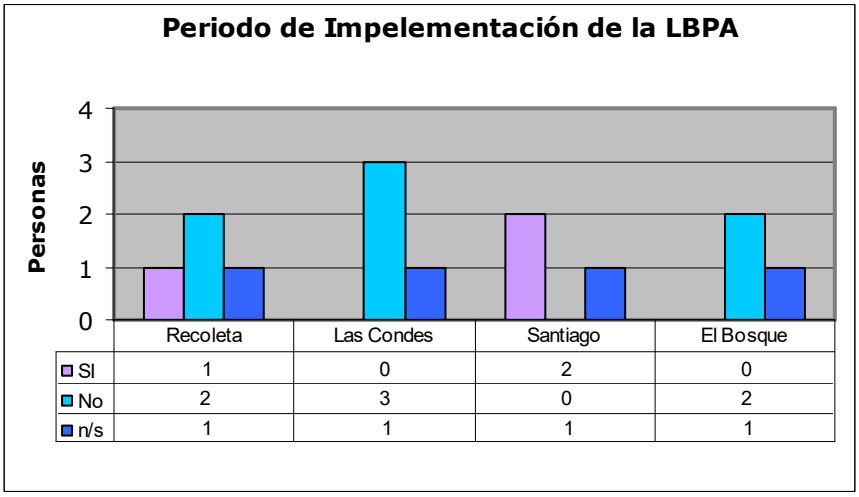
Fig. 11. Existencia de un periodo de implementación de la LBPA y su duración.



Sólo en la Municipalidad de Recoleta, uno de los directores entrevistados, señaló que sí existió un periodo de implementación, y que éste "fue suficiente, porque los estándares que establece (la LBPA), ya los veníamos trabajando desde hace tiempo", pero evitó contestar cuánto había durado dicho periodo.

En la Municipalidad de Santiago, un director señaló que el periodo de implementación había durado meses, pero reconoció que no fueron suficientes, "porque la gente está recién tomando conciencia de sus derechos". Mientras que otro director, señaló que el periodo de implantación aún estaba en desarrollo.

Fig.12. Existencia de un periodo de implementación de la LBPA, en cada uno de los Municipios.

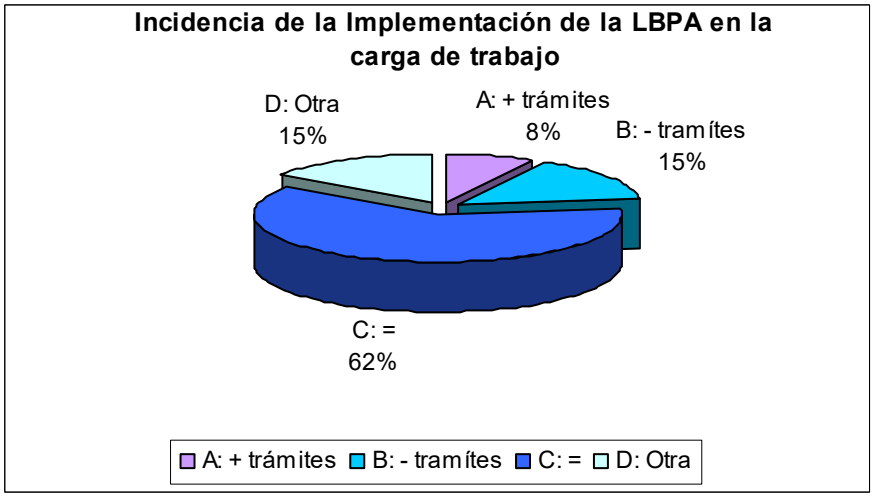


	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
SI	1	0	2	0
No	2	3	0	2
n/s	1	1	1	1

I.3.iv. Incidencia de la implementación de la LBPA en la carga de trabajo

Ante la pregunta sobre la incidencia de la implementación de la LBPA en la carga de trabajo propia, en la de la unidad, o en general la de la Municipalidad, un 62% de los directores entrevistados, contestó que ésta “no ha cambiado” (8 de 14).

Fig. 13. Incidencia de la Implementación e la LBPA en la carga de trabajo municipal.

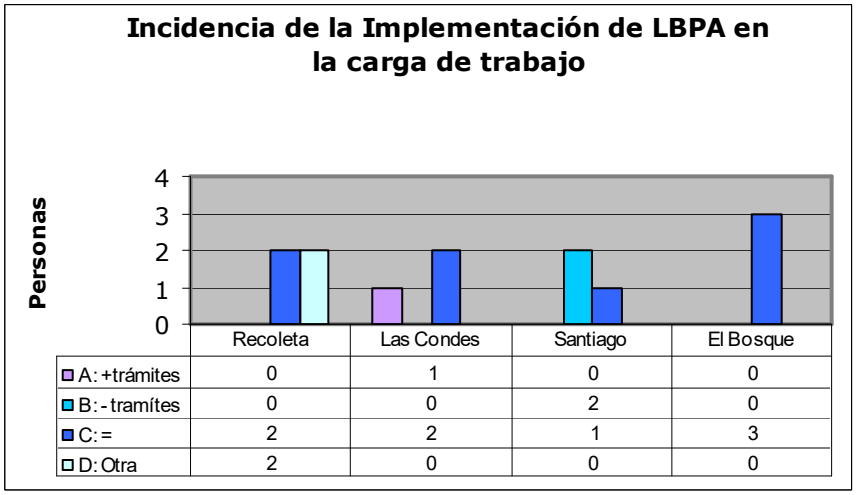


Otras dos personas (en la municipalidad de Santiago), contestaron que la incidencia de la implementación de la LBPA, se manifestaba “en menos trámites” (alternativa “B”), señalando que pese a ello, como funcionarios públicos sentían mayor presión, o que, pese a la disminución en la cantidad de

trámites, existía mayor carga de trabajo para ellos (menos trámites, pero más carga de trabajo).

En la municipalidad de Recoleta, dos entrevistados señalaron que la carga de trabajo municipal, efectivamente ha cambiado, pero de una forma distinta a las enunciadas por las alternativas, y al inquirir sobre cuál era esa otra modalidad de cambio, uno de los directores que contestó en este sentido, señaló que "con el Plan de Mejoramiento de la Gestión Municipal implementado en, los plazos han disminuido"; y el otro funcionario de la misma municipalidad, señaló que "ha tenido un sesgo favorable (la implementación de la LBPA) , porque lo que hace la LBPA es reconocer que nosotros trabajamos con estándares mayores a los que ella establece", gracias a otras leyes especiales.

Fig. 14. Incidencia de la Implementación de la LBPA en la carga de trabajo en cada uno de los Municipios.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
A: +trámites	0	1	0	0
B: - tramítes	0	0	2	0
C: =	2	2	1	3
D: Otra	2	0	0	0

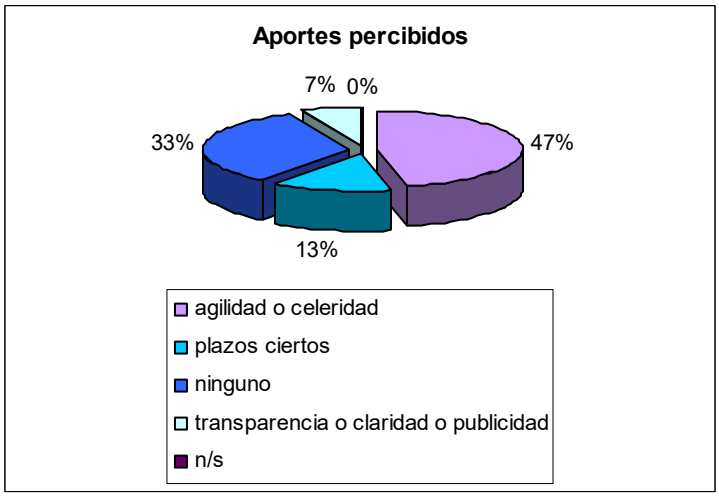
I.3.v. Principales aportes o beneficios

A los directores entrevistados se les preguntó en forma totalmente abierta acerca de cuáles han sido los principales aportes o beneficios que ha

tenido la implementación de la ley para la gestión Municipal. De éste modo se puedo apreciar sin inducciones de ninguna especie, que existía un grupo de respuestas similares notoriamente mayoritarias[125] en comparación al resto de las respuestas disímiles. La mayoría apuntó a la “agilidad” o “celeridad” en el procedimiento administrativo, o a “disminuir la burocracia”.

Como se señaló en el primer capítulo, la LBPA comenzó su tramitación por mensaje, con un proyecto de tan sólo ocho artículos (“Proyecto de ley que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo”), enviado al Congreso el 4 de octubre de 2000, con el claro objeto de agilizar la actuación de la Administración del Estado. Este propósito, quizás por ser el inicial, es el más conocido por los funcionarios públicos entrevistados.

Fig. 15 Principal(es) aporte(s) de la Implementación de la LBPA



La moda de respuesta en la Municipalidad de Recoleta y El Bosque, precisamente fue esta respuesta mayoritaria referente a que el principal aporte se relaciona con la agilidad en el procedimiento administrativo, en este caso, municipal.

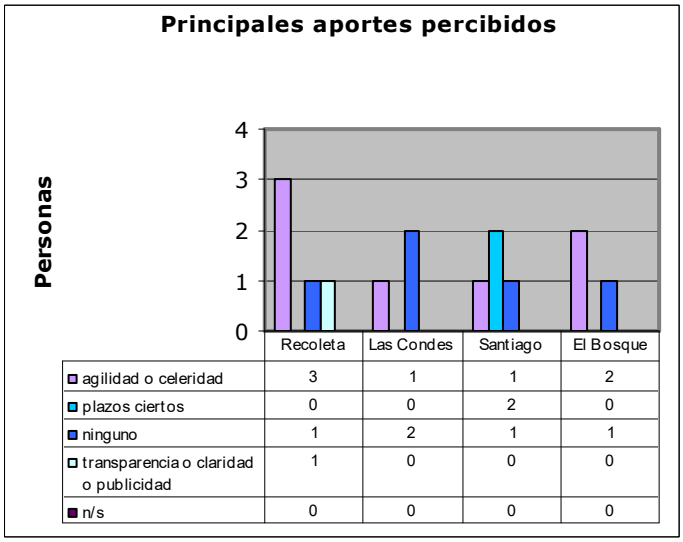
125

Luego, le sigue otro grupo de respuestas coincidentes, todas ellas expuestas por los entrevistados en la Municipalidad de Santiago, que apuntó a la claridad en los plazos.

Sólo una persona- en la municipalidad de Recoleta- se refirió- junto a la celeridad- a la transparencia, o a la publicidad de los actos administrativos, al señalar como aporte de la implementación de la LBPA una mayor "conciencia de publicidad de la información".

Cabe destacar que un número de directores - no despreciable, atendiendo al volumen de la muestra- , sobre todo en la Municipalidad de Las Condes, opinó que la implementación de la LBPA no generaba "ningún aporte a la gestión municipal" (la mitad de los directores de Las Condes entrevistados, el resto se refirió a la celeridad por un lado, y por el otro a "efectos de opinión pública, solamente"). En el mismo sentido opinaba, en el resto de las municipalidades, al menos un director en cada una de ellas.

Fig. 16. Principal(es) aporte(s) de la Implementación de la LBPA, percibidos en cada una de las Municipalidades.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
agilidad o celeridad	3	1	1	2
plazos ciertos	0	0	2	0
ninguno	1	2	1	1
transparencia o claridad o publicidad	1	0	0	0
n/s	0	0	0	0

I.3.vi. Calificación de la utilidad de la implementación de LBPA en los Municipios.

Al pedir a los directores que evaluaran con nota de uno a siete (siendo 7 Muy útil, y 1 inútil), la utilidad de la implementación de la LBPA, la nota promedio total de las Municipalidades de la provincia de Santiago incluidas en la muestra, es un 4.4, lo cual no pasa de ser una nota nada más que "suficiente".

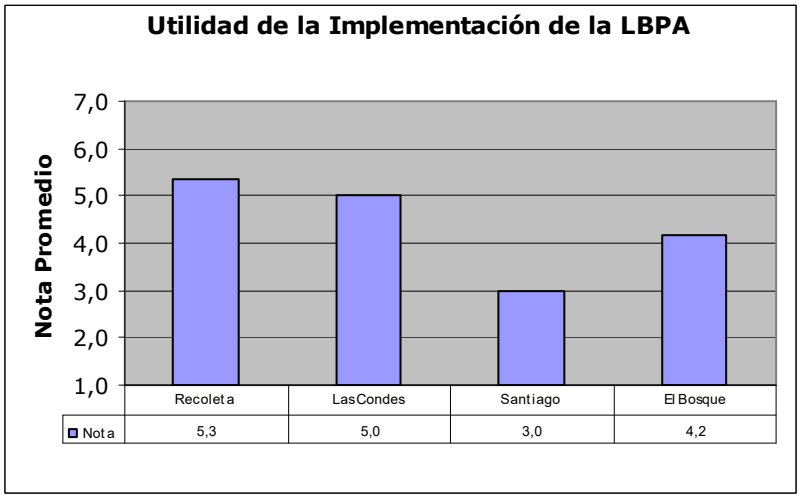
La implementación de la LBPA que resultó ser mejor evaluada, fue en la Municipalidad de Recoleta, obteniendo la nota promedio más alta de 5.3; le sigue Las Condes, con un 5.0 promedio, El Bosque con un 4.2 promedio. Quienes peor evalúan la implementación de la LBPA en su municipio, fueron los directores de la Municipalidad de Santiago, que la califican con nota promedio 3.0.

Cabe observar que en la municipalidad de Las Condes, una persona evaluó la implementación de la LBPA con nota 7, haciendo hincapié que se refería al caso concreto de implementación en su municipio, pero que "si había que ponerle nota la ley, le pondría un uno".

Existe otra nota siete, en la municipalidad de El Bosque, y llama la atención que sea tan disímil con el resto de las calificaciones que le otorgan sus pares a la misma implementación de la LBPA, puesto que en el mismo municipio, otra persona evalúa la implementación con la nota mínima (1.0).

Según la percepción de algunos de los entrevistadores que aplicaron el instrumento en las distintas municipalidades de la muestra, los entrevistados tendían a confundir, la calificación de la implementación real de la LBPA en el caso concreto (que era a lo que efectivamente apuntaba esta pregunta), con una implementación en abstracto, e incluso, con la evaluación de la utilidad de la LBPA en sí misma.

Fig. 17. Calificación acerca de la utilidad de la implementación de la LBPA en las diversas Municipalidades

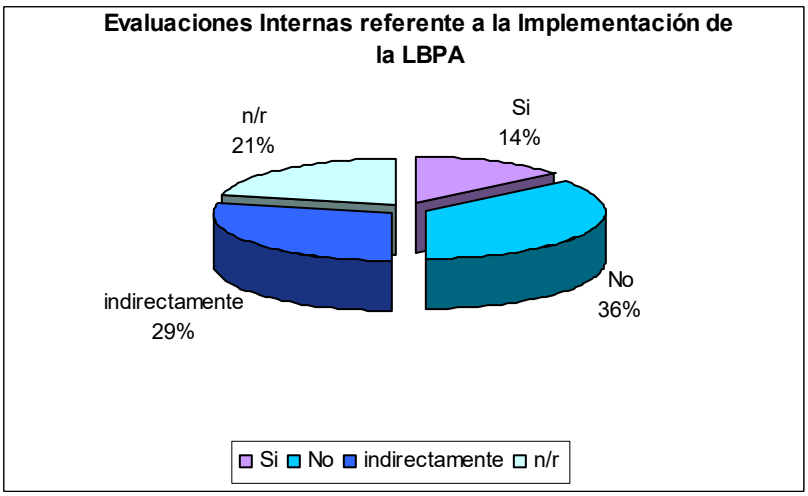


I.3.vii. Evaluaciones internas acerca de la Implementación de la LBPA en los Municipios

La respuesta más dada por los entrevistados (36%, cinco de catorce directores) respecto a las evaluaciones internas acerca de la implementación de la LBPA, fue que no existieron tales evaluaciones internas respecto a dicha implementación. Así lo señala el 100% los directores entrevistados en El Bosque, y más del 50% de los entrevistados en Las Condes.

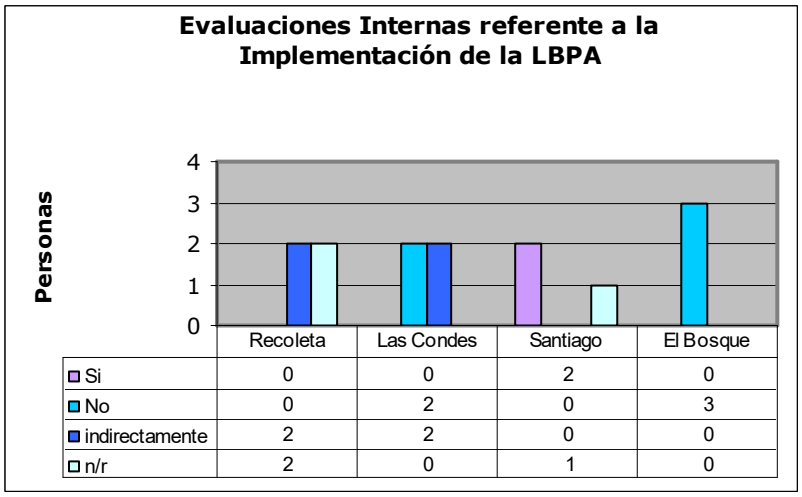
Mientras que un 29% del total de entrevistados (cuatro de catorce directores), señalan que sí fue evaluada internamente la implementación de la LBPA, pero agregan que las evaluaciones fueron sólo de carácter indirecto (50% de los directores entrevistados en la municipalidad de Recoleta, y 50% de los entrevistados en la municipalidad de Las Condes, responden en dicho sentido).

Fig. 18. Existencia de Evaluaciones Internas acerca de la Implementación de la LBPA.



Por último, una minoría de los entrevistados, un 14% del total (dos directores) señalaron que sí existieron evaluaciones internas, sin hacer mayores alcances al respecto (un 50% de los entrevistados responde así en la municipalidad de Las Condes). Otros tres directores (21%) simplemente no responden la pregunta (lo cual equivale a un 50% de los entrevistados en la municipalidad de Recoleta).

Fig.19. Existencia de evaluaciones internas en cada uno de los Municipios respecto a la implementación de la LBPA.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
Si	0	0	2	0
No	0	2	0	3
indirectamente	2	2	0	0
n/r	2	0	1	0

Al tenor de las respuestas, se puede señalar que sólo en las municipalidades de Recoleta, Las Condes, y Santiago, existieron evaluaciones internas acerca de la implementación de la LBPA.

En Recoleta y Las Condes, sólo de manera indirecta. En la municipalidad de Recoleta, se llevó a efecto dicha evaluación indirecta, sin que contemos con mayores detalles sobre la misma, y en la municipalidad de Las Condes, la evaluación se desarrolló en el marco de una certificación ISO 9000, lo cual tendían a recalcar todos los directores enfáticamente.

En la municipalidad de Santiago, todos los entrevistados coinciden en que sí existió una evaluación interna por parte del departamento jurídico y de la contraloría municipal, sin agregar mayores detalles, salvo una persona que señala que sólo ha sido tentativa, y que la evaluación definitiva estaba programada para el 2005 como parte de un Plan de Gestión.

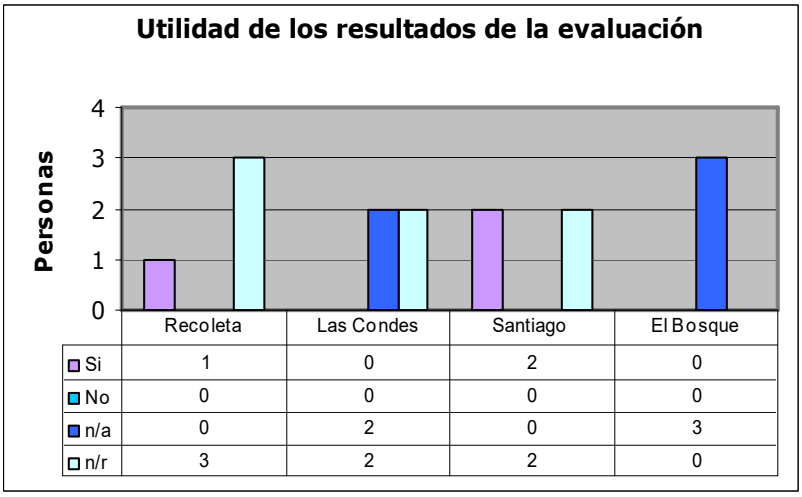
En el Bosque, definitivamente no existió ninguna evaluación interna de este tipo.

De las respuestas expuestas, se desprende que: En Recoleta existió una evaluación indirecta; sin embargo, cuando a quienes contestaron en dicho sentido se les requiere mayor información respecto a la utilidad de los resultados arrojados por dicha evaluación, la mayoría no responde, y sólo uno de ellos señala que sí se han utilizado sus resultados no sólo a modo de información, sino que también para la corrección de errores.

Lo mismo puede señalarse para la municipalidad de Las Condes, en la cual, la evaluación indirecta se enmarcó en la certificación de la ISO 9000, puesto que asimismo, nadie responde sobre la utilidad de dicha evaluación interna, e incluso uno de los directores reconoce honestamente que no ha sido útil, sin perjuicio de enfatizar la razón de esta inutilidad señalando que recién se estaba atravesando por una etapa de diagnóstico, pero que en un futuro se utilizarían los datos arrojados por la evaluación para la corrección de los errores detectados.

En la municipalidad de Santiago sí ha existido una evaluación de la implementación de la LBPA, según la respuesta coincidente de todos los entrevistados. Respecto a la utilidad de sus resultados, la mayoría señala que sirvió para la corrección de errores (b), y otro, agrega a esa alternativa, que también fue útil a modo de información (a).

Fig. 20 Utilidad de los resultados arrojados por las evaluaciones internas de la implementación de la LBPA en cada municipio.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
Si	1	0	2	0
No	0	0	0	0
n/a	0	2	0	3
n/r	3	2	2	0

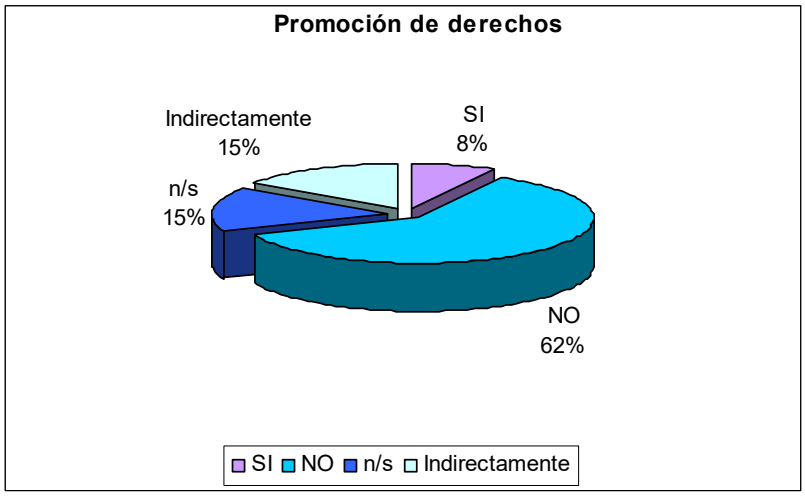
I.4. Promoción de los Derechos establecidos en la LBPA

Resulta claro que en los Municipios que conformaron la muestra, no se ha desarrollado o entregado información directa al público sobre los derechos que tienen las personas en sus relaciones con la Administración, en este caso con los Municipios. Sólo una persona (en la municipalidad de Recoleta), señala que sí se entrega dicha información, todo el resto de los entrevistados responde lo contrario.

Un 62% del total de entrevistados, señala, que ningún tipo de información sobre los derechos establecidos en la LBPA ha sido entregada a los administrados. A su vez un 15% del total de entrevistados, señala que si

ha sido entregada, pero sólo de manera muy indirecta o precaria, prácticamente nula.

Fig.21. Promoción de los dreechos establecidos en la LBPA a la comunidad por parte de los Municipios.



En la municipalidad de Santiago, la totalidad de los entrevistados reconoció derechamente que la información acerca de los derechos que entrega el municipio a los usuarios, es nula; sin embargo, una persona alcanza que se proyecta entregar próximamente información a los administrados, a través de la página *web* del municipio, y personalmente, puesto que ello estaría contemplado en un Plan de Gestión.

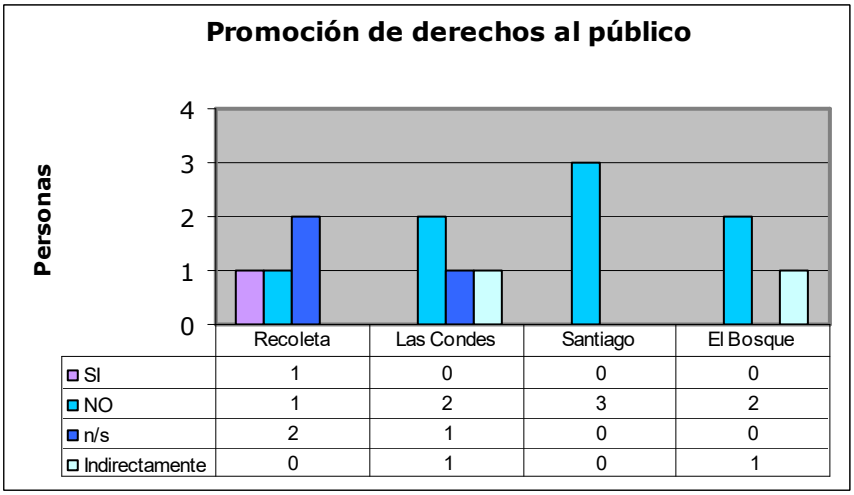
En la municipalidad de Recoleta, sólo un director señala que se entrega dicha información, y que se hace a través de medios electrónicos como la página *web* municipal, y por difusión oral, a través de charlas a Juntas de Vecinos o símiles; otro de sus pares en el municipio, sin embargo, señala que no se entrega de ninguna manera ese tipo de información, y el resto no responde, lo cual resulta sumamente contradictorio con la única respuesta positiva.

En la municipalidad de Las Condes, un 50% de los directores entrevistados, reconoce la falta de información al público acerca de los derechos que la LBPA ha establecido a su favor, otro 25%, no responde, y el último 25% señala que sí se entrega dicha información, aunque sólo indirectamente, a través de folletos, artículos periodísticos en diarios de circulación local, y de la página *web* del municipio. En este municipio, todos

los entrevistados justifican la carencia de este tipo de información, aduciendo que no es necesaria su entrega al público, puesto que el nivel sociocultural de los usuarios es alto, y por ello dispondrían éstos de información por sus propios medios.

Por otra parte, en la municipalidad El Bosque, un 33% de entrevistados, señaló que sólo se entrega esta información a los administrados, de una manera muy "precaria", a través de folletos, dípticos o símiles; el resto de los entrevistados (66%) en este municipio, no sabe o no responde a esta pregunta, lo cual le resta fuerza a la única respuesta positiva apuntada.

Fig. 22. Promoción de los dreechos establecidos en la LBPA a la comunidad por cada uno de los Municipios.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
SI	1	0	0	0
NO	1	2	3	2
n/s	2	1	0	0
Indirectamente	0	1	0	1

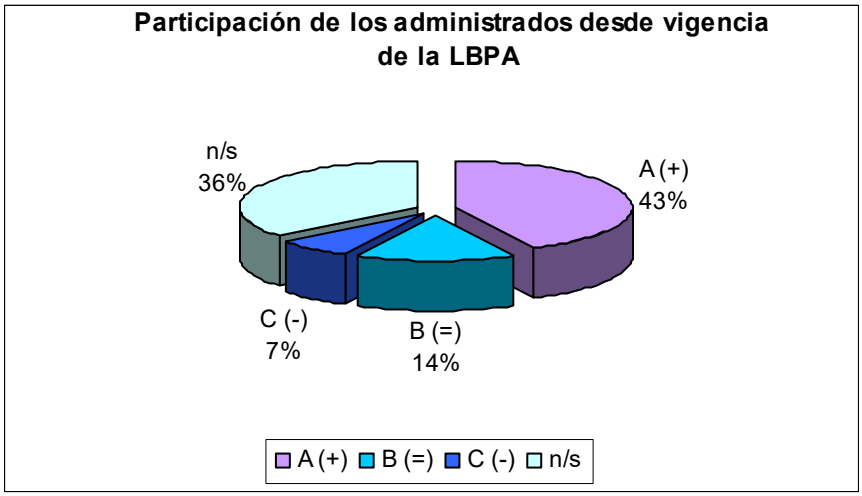
Si bien la LBPA tiene el mérito de señalar, en su artículo 17, derechos de las personas en sus relaciones con la Administración;[126] resulta claro, al tenor de los datos recién expuestos, que a los administrados no se les facilita el conocimiento de éstos, al menos en el ámbito municipal estudiado. Lo cual, lógicamente, no resulta ser lo más adecuado, dada la evidente asimetría de información entre los órganos de la Administración del Estado y los particulares, a quienes, legos, se les entrega la tediosa tarea de instruirse

126 Derecho a conocer el estado de la tramitación, a identificar a las autoridades y funcionarios, a eximirse de presentar documentos que ya se encuentren en poder de la administración, a acceder a los actos administrativos, a ser tratados con respeto, a formular alegaciones y aportar documentos, a exigir las responsabilidades legales que correspondan, a la información acerca de los requisitos impuestos a sus proyectos, actuaciones o solicitudes, y cualesquiera otros que les reconozca la Constitución y las leyes.

acerca de sus derechos para con la administración, lo cual resulta *prima facie* para poder exigirlos e invocarlos, en este caso ante el Municipio.

Pese a lo anterior, y en general, a partir de la entrada en vigencia de la LBPA, las personas participan más en los procedimientos administrativos instruidos en los municipios de la muestra, a juicio de la mayoría de los directores entrevistados (6 de 14 directores, 43%).

Fig. 23 Fluctuación de la participación de los administrados desde la entrada en vigencia de la LBPA, en el ámbito municipal.



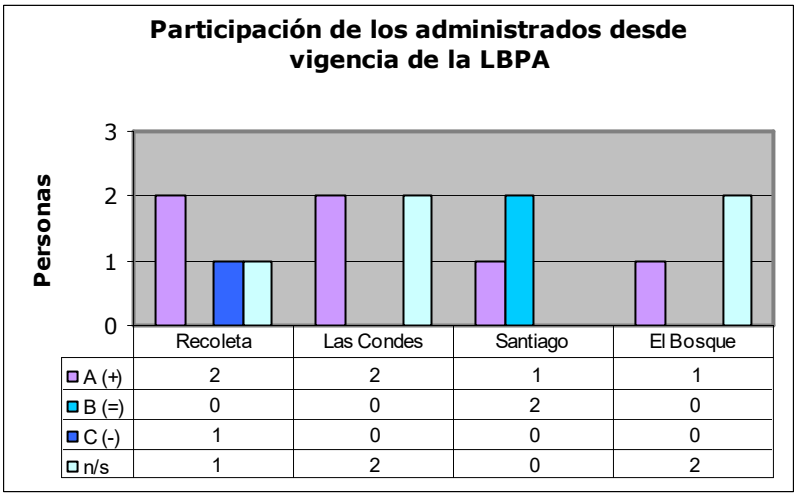
En la municipalidad de Recoleta, la mitad de los directores entrevistados responde en este sentido. En dirección opuesta, responde sólo un 25% que señala que los administrados “participan menos”, y un último 25%, no responde.

En la municipalidad de Las Condes, la mitad señala que los particulares participan más, aunque recalcan que no pueden aseverar que sea la entrada en vigencia de la LBPA la principal causa de ello; la otra mitad, no responde.

En la municipalidad El Bosque la mayoría de los entrevistados (66%) no se ha fijado o no dispone de la información necesaria para responder esta pregunta, y una tercera persona (33%) señala que participan más los administrados.

En la municipalidad de Santiago, la tendencia es a responder que participan lo mismo que antes (66%), aunque una persona (33%) señala que tiene la impresión de que participan más.

Fig. 24 Fluctuación de la participación de los administrados desde la entrada en vigencia de la LBPA, en cada uno de los municipios.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
A (+)	2	2	1	1
B (=)	0	0	2	0
C (-)	1	0	0	0
n/s	1	2	0	2

Parece ser que, al menos a juicio de los administradores, existe una mayor participación ciudadana desde la entrada en vigencia de la LBPA, aunque no se atribuya ello, únicamente a esta causa, todo ello pese a que los mismos municipios no incentivan esta participación a través de la difusión de los derechos que les asisten, como se desprende de la pregunta anterior.

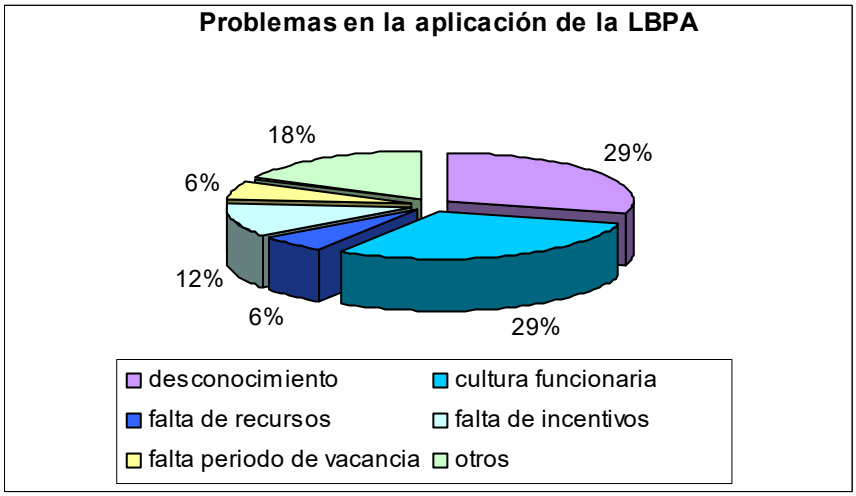
I.5. Problemas de aplicación de la LBPA detectados por los entrevistados, y la solución que se ha empleado al respecto.

I.5.i. Mayores problemas en la aplicación de la LBPA

Ante la pregunta abierta sobre cuáles han sido los mayores problemas en la aplicación de la LBPA, las respuestas más típicas apuntaron a la falta de conocimiento de la LBPA (29% del total de entrevistados), y en el mismo lugar,

los entrevistados presentaron a la “cultura funcionaria” como un grave problema al momento de aplicar la LBPA (en igual porcentaje).

Fig. 25 Principales problemas en la aplicación de la LBPA detectados por los entrevistados.



I.5.i.a. Cultura funcionaria:

En las diversas municipalidades de la muestra se recogen los siguientes testimonios que aluden a la mentalidad de los funcionarios públicos como problemática a la hora de aplicar la LBPA:

En la municipalidad de Recoleta se señaló que “el mayor (problema) es adecuar la cultura municipal a este nuevo escenario. Yo no encuentro que la LBPA sea terrible, los plazos son absolutamente realizables, por qué se va a generar problema, no debería ser. El problema es el engranaje interno, eso genera algún grado de dificultad”.La solución a este problema - a juicio de este entrevistado- “pasa por el liderazgo del administrador”.

En la municipalidad de Las Condes se señala por los entrevistados que el más grave problema consiste en “la mentalidad del funcionario público, reticente a los cambios, y tendiente a la inercia”.

En la Municipalidad El Bosque, se dice que lo es la “reticencia al cambio de los funcionarios”, puesto que “a los funcionarios no les gusta la agilidad ni

la publicidad" (…) "existe resistencia de los funcionarios para acatar los plazos. Se sienten presionados. Y se resisten a la publicidad". Además "falta interés de los funcionarios". Añaden que no se ha iniciado ninguna política para resolver este problema.

En el único municipio en la cual no se percatan de este problema (que en el fondo es una autocrítica honesta) es en la municipalidad de Santiago.

I.5.i.b. Desconocimiento de la LBPA:

En la Municipalidad de Las Condes "existen problemas de interpretación de ciertos artículos, como por ejemplo los relativos a la publicidad de los actos administrativos". Este problema ha pretendido resolverse mediante "consultas a la CGR, y a dirección jurídica de la Municipalidad". Por otra parte también se señala que "la LBPA es demasiado extensa, y suele ser desconocida", lo cual se resolvería mediante "seminarios internos y externos", los cuales –cabe agregar- según lo ya expuesto, han sido inexistente o insuficientes.

En la Municipalidad de Santiago se señala que "la LBPA es muy teórica; existe desconocimiento de ella". Se estaría resolviendo mediante "capacitaciones y entrega de manuales a los funcionarios", pero según los datos ya expuestos anteriormente, en forma muy exigua. Así mismo, plantean los entrevistados que "es un problema la extensión excesiva de la LBPA, junto a la inexistencia de un periodo de vacancia, que no permitió a los funcionarios digerirla". Se señala que este problema no se ha resuelto.

En la Municipalidad del Bosque, el problema es que "falta información, e interés de los funcionarios", lo cual no se ha resuelto.

I.5.i.c Otros problemas detectados por los entrevistados.

Existen también respuestas más atípicas o al menos sin coincidencias unas con otras, como los problemas que se citan a continuación:

Es el problema más grave "la falta de recursos", para uno de los directores de la municipalidad de Recoleta, quien estima que se está tratando

de solucionar éste “incorporando los recursos que faltaban”, a cual agregamos dicha solución no parece ser avalada por los datos arrojados por la entrevista, cuando se señala precisamente que no se han destinado recursos económicos a la implementación de la LBPA.

Otro problema que percibe un entrevistado en la municipalidad de Santiago, es “la falta de incentivos”; señala que se ha resuelto, estableciéndolos. El otro problema que detecta el entrevistado es “la falta de periodo de vacancia”.

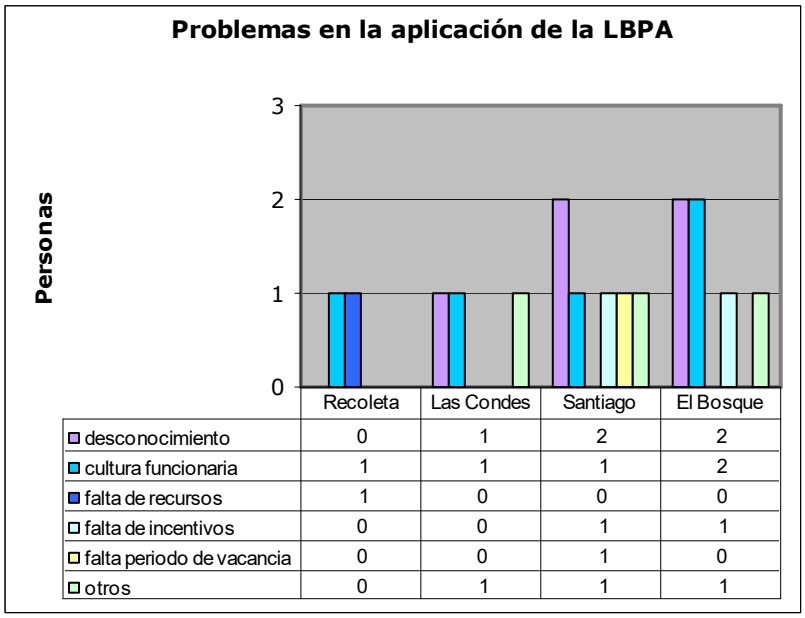
A juicio de un entrevistado en la municipalidad de Las Condes, es un problema “el aumento de los reclamos, puesto que la gente se siente con derecho a reclamar más”.

Asimismo, lo sería la “falta de precisión de los procedimientos administrativos”; “plazos excesivamente cortos y que deben igualmente cumplirse”. Para solucionarlo se han realizado mediciones en la municipalidad de Santiago, acerca de los tiempos de respuesta y se ha establecido un indicador de plazos, pues se intenta modernizar la municipalidad, y generar incentivos para el cumplimiento de los plazos.

Un problema detectado por un entrevistado en la municipalidad El Bosque es que la LBPA “fija estándares comunes, sin atender a las diferencias entre los diversos servicios”. A juicio del entrevistado éstos debieran ser estandarizados o normalizados por la propia municipalidad, aunque reconoce que resultaría muy costoso para ésta.

Dos personas en la Municipalidad El Bosque señalan que es un problema para la aplicación de la LBPA el que “no se informe a la ciudadanía o comunidad (sobre la LBPA), y que éstos desconozcan sus derechos”. Advierten que “no se hace nada para resolver este problema”.

Fig. 26 Principales problemas en la aplicación de la LBPA detectados en cada Municipio.

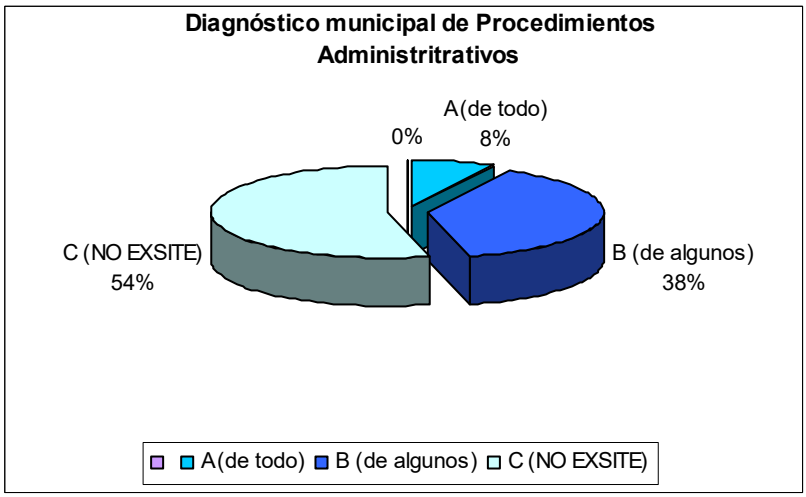


I.6 Conocimiento de procedimientos de aplicación supletoria.

I.6.i. Diagnóstico de Procedimientos

Respecto a la elaboración de diagnósticos acerca de los tipos de procedimientos administrativos existentes en la municipalidad, un 54% de los entrevistados, señala que no existe un diagnóstico referido a estos (c)).

Fig. 27 Elaboración de diagnósticos acerca de los tipos de procedimientos administrativos existentes en la municipalidad.



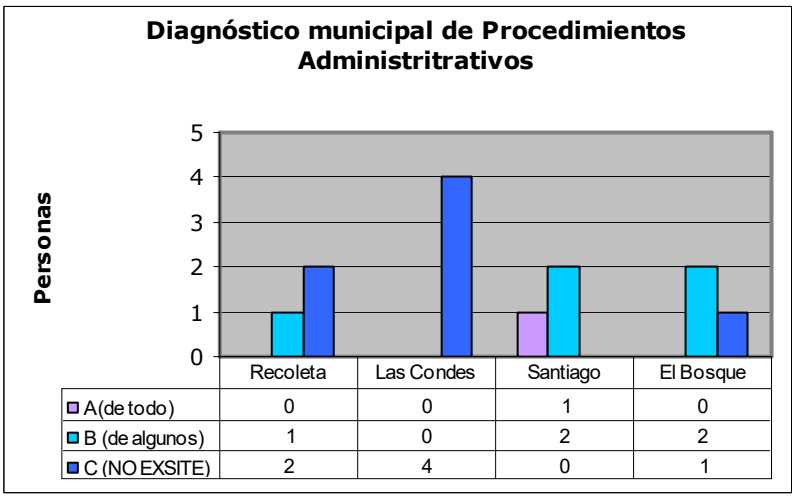
Es claro que en la municipalidad de Las Condes no existe un diagnóstico de los procedimientos administrativos que emplee el municipio, pues así lo señalaron todos los directores entrevistados, aunque la mayoría de ellos hizo la salvedad relativa a la mentada ISO 9000.

En la municipalidad de Recoleta la mitad de los entrevistados, señala que no existe un diagnóstico de los procedimientos administrativos que emplea el municipio, mientras que del un 25% señala que existe tal diagnóstico, pero tan sólo de algunos procedimientos, y un último 25%, no sabe o no responde la pregunta.

En la municipalidad de Santiago sí existe tal diagnóstico de procedimientos empleados. Existiría tal menos respecto de algunos de los procedimientos administrativos usuales, puesto que un 66% de los entrevistados responde en ese sentido (b). Otro 33% señala que existe un diagnóstico de absolutamente todos los procedimientos administrativos que se emplean, agregando que se están haciendo “manuales por unidad, en formato básico y con selectividad de los procedimientos”.

En la municipalidad El Bosque, también existiría un diagnóstico de algunos de procedimientos administrativos empleados, pues la mayoría de los entrevistados (66%) así lo manifiesta, aunque un 25% de entrevistados lo desmienta señalando que no existe tal.

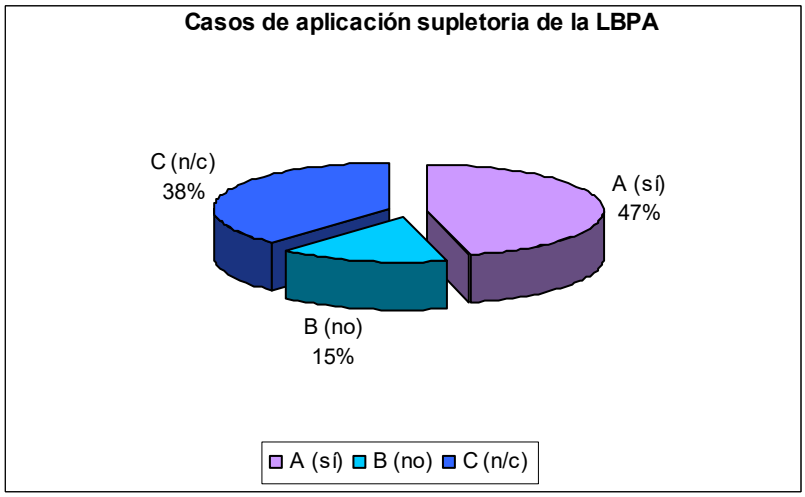
Fig 28. Elaboración de diagnósticos acerca de los tipos de procedimientos administrativos existentes en cada uno de los municipios.



I.6.ii. Casos de aplicación supletoria de la LBPA

Al preguntar a los entrevistados si podrían mencionar uno o más casos en los que la LBPA se aplica supletoriamente a un procedimiento administrativo en la Municipalidad, llama la atención que un 47% de los entrevistados respondiera que "(a) sí" (sobre todo en las municipalidades de Las Condes y El Bosque); y luego, al preguntarles cuáles eran esos casos, las respuestas fueron bastante vagas.

Fig. 29. Casos de aplicación supletoria de la LBPA en la Municipalidad.



En la municipalidad de Recoleta la única persona que contestó que podía mencionar casos de supletoriedad, señaló luego que éste estaba relacionado con el otorgamiento de permisos de comercio.

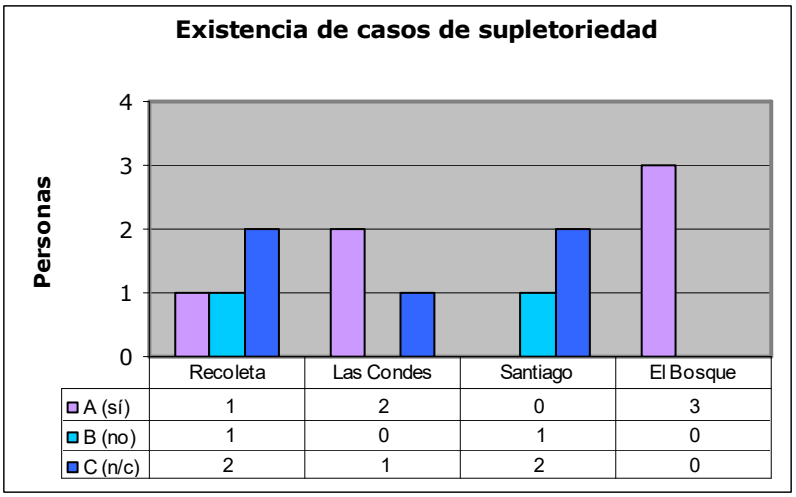
En Las Condes las dos personas que contestaron que sí podían mencionar casos de supletoriedad, mencionaron vagamente los siguientes: "el silencio administrativo" y "las distintas falencias o vacíos que existían".

En la municipalidad El Bosque todos señalan que pueden mencionar casos de supletoriedad, y cuando se intentó indagar acerca de cúales eran aquellos, la respuesta fue ambigua: “salud y educación”, y “casos relativos a recursos administrativos” y a “finanzas”.

En la municipalidad de Santiago, derechamente señalan que no pueden mencionar uno o más casos en los que la LBPA se aplica supletoriamente a un procedimiento administrativo en la Municipalidad.

Pese a que la mayoría total de los entrevistados contestó que podía mencionar casos de supletoriedad; en la municipalidad de Recoleta la moda es inversa, contestar que no conocen de casos de supletoriedad, al igual que en la comuna de Santiago.

Fig. 30. Casos de aplicación supletoria de la LBPA en las distintas Municipalidades.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
A (sí)	1	2	0	3
B (no)	1	0	1	0
C (n/c)	2	1	2	0

I.6.iii Conflicto de leyes

A los entrevistados que respondieron afirmativamente a la pregunta anterior, se les preguntó, luego, sobre los posibles conflictos de leyes que pudieran haber existido en la aplicación supletoria de la LBPA, para finalmente indagar cuáles eran.

Como se señala en el punto anterior existieron seis respuestas afirmativas, la mayoría de estos seis directores (cuatro de ellos) señala que no

existen conflictos de leyes en la aplicación supletoria de la LBPA. Sólo una persona (en la municipalidad del Bosque) responde afirmativamente, pero luego no señala más que se trataría de “conflictos con las empresas”, así que dada la vaguedad de su respuesta, al parecer más bien podría entenderse que no contesta la pregunta. El resto, derechamente, no sabe o prefiere no responder. [127]

127 En el caso del director de Santiago que no sabía si contestar a) o b) en la pregunta anterior, al ser interrogado en este punto, señala como caso de conflicto de leyes lo siguiente: “Se refiere a un revisor independiente de la Ley de Urbanismo y Construcciones, y en el otorgamiento de patentes de alcoholes.” Y como solución a este conflicto de leyes: “En el caso de la ley de alcoholes, simplemente se apuraron los trámites (o se denegaron). En el caso de otorgamiento de patentes, es lisa y llanamente imposible cumplir con los plazos de la ley. Hubo un caso en que se pidió silencio positivo, para no sentar precedente, la municipalidad simplemente apuró el trámite. Fue sólo un caso puntual, con impacto ínfimo.-En la ley de urbanismo y construcciones, el particular puede contratar a un Revisor independiente, a costa suya. Este revisor particular tiene facultades, según la ley, para aprobar la obra. Sin embargo, la municipalidad ha rechazado de todas formas el proyecto. No hay reglamento que definiera qué proyectos admitían Revisor independiente, y al negar los permisos, la municipalidad entraba en conflicto con la ley de procedimiento. En tanto no salga el reglamento, persistirá el problema

SEGUNDA PARTE:

INSTITUCIONES JURÍDICAS.

II.1. Expedientes Administrativos

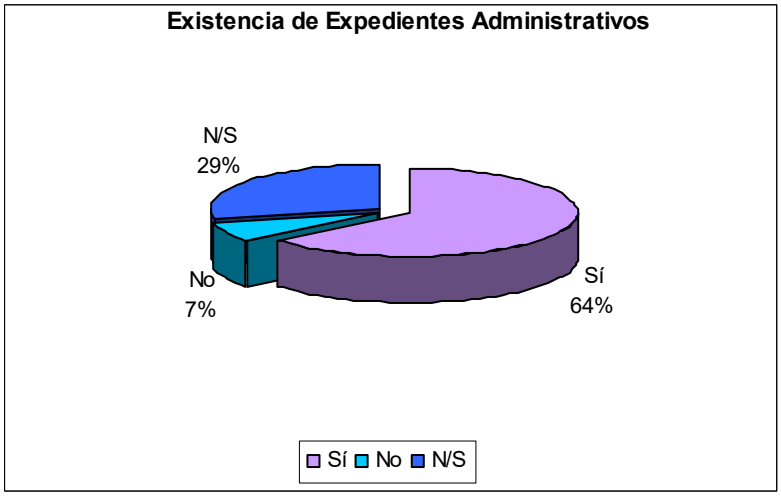
II.1.i Existencia de expedientes administrativos

Al indagar sobre la existencia de “expedientes administrativos” en los procedimientos que se instruyen en el ámbito municipal estudiado, resulta preocupante que la mayoría de los entrevistados denotara desconocer el término “expediente administrativo”. A la mayoría de los entrevistados se les debió propinar alguna referencia al respecto, antes de que pudieran contestar.

Pese a desconocer el término, la mayoría de los entrevistados describe la existencia material de escritos ordenados en archivadores o carpetas, o electrónicos en el sistema computacional, en el cual se guardan cronológicamente todos los documentos presentados por los interesados, por terceros y/o por otro órgano de la Administración del Estado, como también las actuaciones, documentos y resoluciones emanados de la municipalidad.

En definitiva, un 64% de los entrevistados (9 directores del total de 14) se inclinó por responder que sí existían expedientes administrativos en las respectivas municipalidades.

Fig. 31.Existencia de Expedientes Administrativos en los procedimientos administrativos municipales.



En las Municipalidades de Recoleta, Santiago y El Bosque fueron mayoría quienes señalaron que sí existen lo expedientes administrativos para cada procedimiento administrativo que se instruye en la respectiva municipalidad. En la municipalidad de Las Condes un 50% de los entrevistados afirma que existen estos expedientes, mientras que la otra mitad de los directores entrevistados, se inclinó por señalar que no sabrían responder esta pregunta.

Sólo un director entrevistado, en la municipalidad de Recoleta, señala derechamente que no existen tales expedientes.

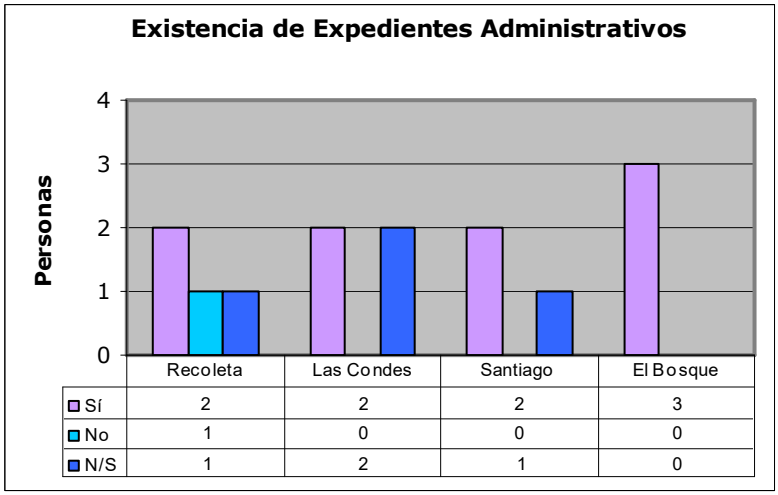
No deja de extrañar que si bien, al parecer existen expedientes administrativos, los directores entrevistados que afirman su existencia, no saben con certeza qué son aquellos. [128]

En la Municipalidad de Recoleta uno de los jefes de unidad, señala que "se hace una carpeta por cada contribuyente, eso ya es un expediente. A través de los años las guardamos." En la Municipalidad de Las Condes, se señala que "Existe un sistema interno de seguimiento de las causas para consultar su estado" y que "Existen archivadores para los casos; sin embargo

128 Los entrevistados parecen referirse a los expedientes administrativos sólo como "carpetas, documentos archivados, etc".

las “cartas amplias” no tienen cabida en ellos, y no se sabe luego dónde quedan”. En la Municipalidad de Santiago, en palabras de un entrevistado, existen “carpetas que guardan el historial”.

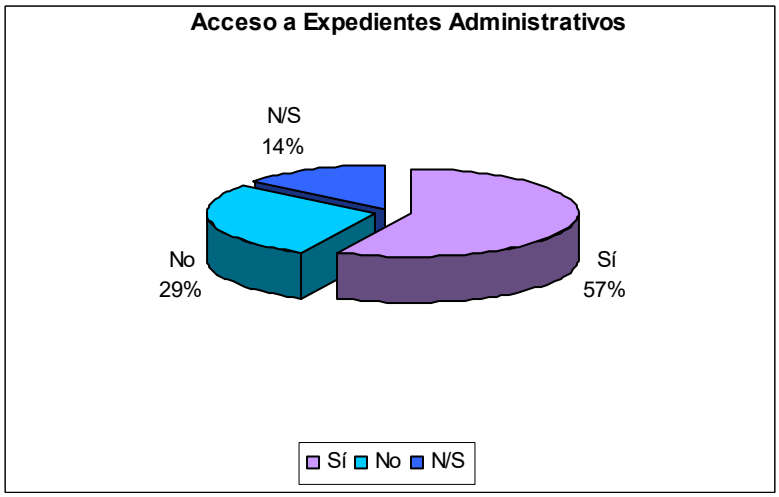
Fig. 32.Existencia de Expedientes Administrativos en los procedimientos administrativos de cada una de las municipalidades.



II.1.ii. Acceso al expediente administrativo

En seguida se les preguntó a los directores, si los ciudadanos tienen acceso a esos “expedientes” o “registros” que señalan que existen, a lo cual contestó un 57% del total de los entrevistados, que sí lo tienen (8 de 14).

Fig 33. Accesibilidad a los Expedientes Administrativos en los procedimientos administrativos incoados en los Municipios.



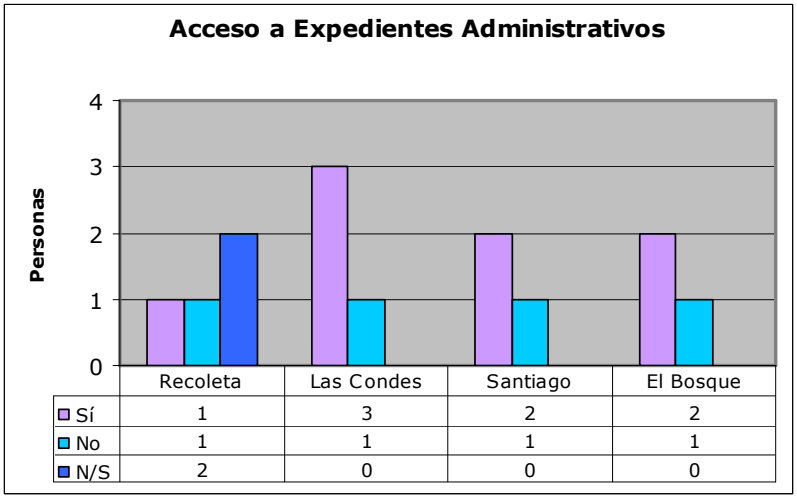
En las Municipalidades de Las Condes, Santiago y El Bosque, la mayoría de los entrevistados contestó que los ciudadanos sí tienen acceso al expediente, aunque en todos estos municipios, existe una minoría de entrevistados que contesta lo contrario.

En el Municipio de Las Condes señalaron los directores entrevistados que los particulares pueden tener acceso "a las resoluciones públicas generales; y al resto, depende de si son realmente interesados o no". "Si lo son, pueden acceder a él, pero sin posibilidad de fotocopiarlo (…)". Es decir que un interesado, nunca tiene posibilidad más que de mirar el expediente, sin que se le proporcione una copia de los documentos que lo conforman, con lo cual, termina siendo sólo aparente e infructífero el supuesto acceso al expediente por parte de los interesados.

En la Municipalidad de Santiago se señala que "…los usuarios todavía, hoy en día, no tienen acceso completo a los expedientes. Tienen más acceso que antes, pero no demasiado". Claramente, si ello es efectivo, se está reconociendo abiertamente el incumplimiento de lo normado por la LBPA.

En la Municipalidad de Recoleta el panorama no resulta mejor. El 50% de los entrevistados en este municipio, señala que desconoce la respuesta, y el resto de los entrevistados se contradicen unos a otros en iguales porcentajes (25%). Baste afirmar que se encuentran respuestas como la siguiente: "No, pero si piden un certificado, se les entrega copia de todas maneras. Ahora, de que tome la carpeta y empiece a revisar: yo diría que no, nunca."

Fig. 34. Accesibilidad a los Expedientes Administrativos en los procedimientos administrativos incoados en los diversos Municipios.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
Sí	1	3	2	2
No	1	1	1	1
N/S	2	0	0	0

Pese a que un 57% de los entrevistados declara que se cumple con lo exigido por el artículo 18 de la LBPA, es decir, que existen expedientes y que a éstos siempre deben tener acceso los interesados; existen respuestas en contra. Un 29% de los entrevistados señala lo contrario; lo cual demuestra cierto nivel de infracción al básico derecho de los interesados a conocer la tramitación y obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente, y al acceso a la documentación administrativa, derechos éstos que son consecuencias del principio de transparencia y publicidad.

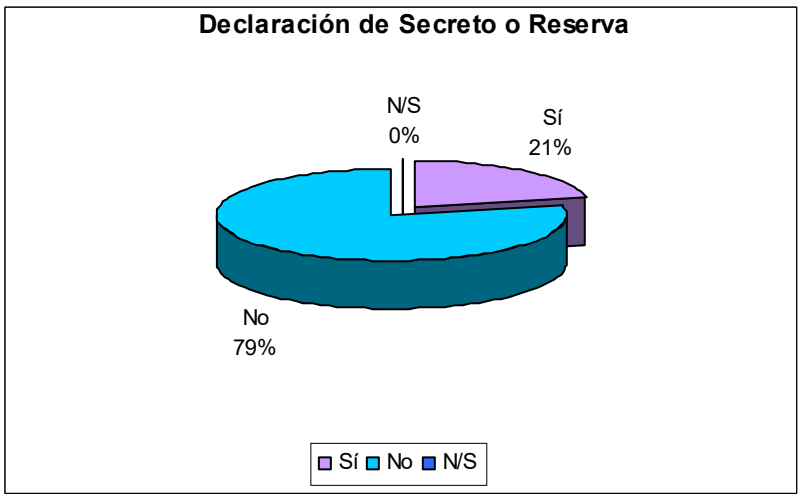
Es inaceptable dichas respuestas negativas por parte de los funcionarios entrevistados, aunque sea en un porcentaje reducido (29%), puesto que se trata de profesionales que desarrollan un cargo directivo dentro de las Municipalidades en estudio. Nuestra preocupación cobra aún mayor revuelo si hacemos el ejercicio mental de extrapolar dichas respuestas al resto de los funcionarios municipales de inferior grado que el de los entrevistados. El escaso conocimiento y cumplimiento que de este artículo de la LBPA denotan ciertos funcionarios entrevistados que ocupan cargos directivos dentro de las municipalidades, lógicamente ha de ser aún mayor en los escalafones más bajos de la administración, que son los que precisamente se relacionan de modo más inmediato con los particulares, acentuándose la gravedad de este problema.

II.2. Secreto o Reserva de los Actos Administrativos.

II.2.i. Declaración de Secreto o Reserva de los Actos Administrativos.

Un 79% del total de directores entrevistados, señala que no se han decretado actos administrativos y documentos secretos o reservados en la municipalidad donde se desenvuelven.

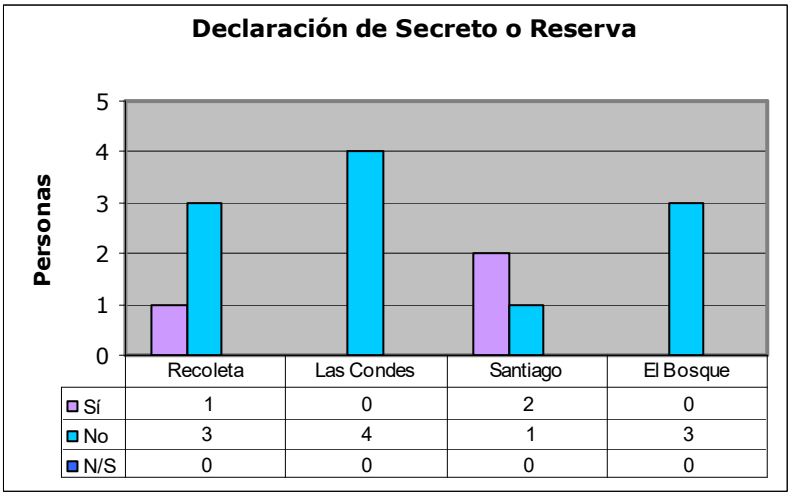
Fig.35. Declaración de secreto o reserva de los actos administrativos en el ámbito municipal.



Sólo un 21% del total de entrevistados difieren de la respuesta anteriormente expuesta (uno entrevistado en la Municipalidad de Recoleta, y dos, en la de Santiago), además acotan que los casos de reserva o secreto, se presentan muy escasamente o que en la actualidad ya no se declaran.

En la Municipalidad de Recoleta, un entrevistado en este sentido expone que: “Sí (se decretan actos secretos), pero un caso de cien, o menos”; y en la Municipalidad de Santiago, los otros entrevistados declaran: uno, que “sólo (existió) un decreto (secreto), pero luego se derogó su reserva”; el otro, que “sí se decretaron, pero sólo hasta 2005”.

Fig. 36. Declaración de secreto o reserva de los actos administrativos en cada una de las municipalidades.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
Sí	1	0	2	0
No	3	4	1	3
N/S	0	0	0	0

II.2.ii. Evaluación previa antes de decretar los actos reservados o secretos

A quienes respondieron afirmativamente la pregunta anterior, se les preguntó a continuación, si fue necesario realizar una evaluación previa antes de decretar los actos reservados o secretos, a lo que contestaron todos ellos, que "(a) sí fue necesario en todos los casos".

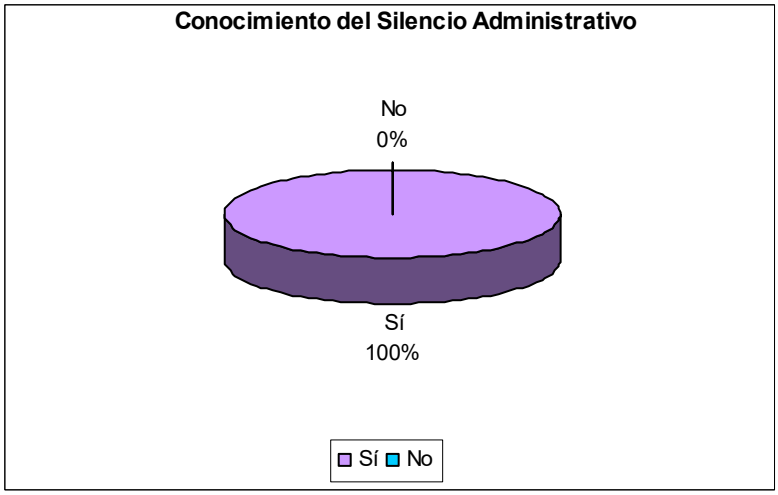
II.3. Silencio Administrativo

II. 3.i. Conocimiento acerca del Silencio Administrativo

La totalidad de los directores entrevistados señaló que sí tiene conocimiento sobre en qué consiste el silencio administrativo y cuáles son sus efectos.

Cabe recordar que el proyecto que originó la LBPA, fue el denominado "Proyecto de ley que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo", enviado al Congreso por mensaje del Presidente Ricardo Lagos. Es muy probable que ello explique que esta institución tan renombrada, sea reconocida por el 100% de los entrevistados.

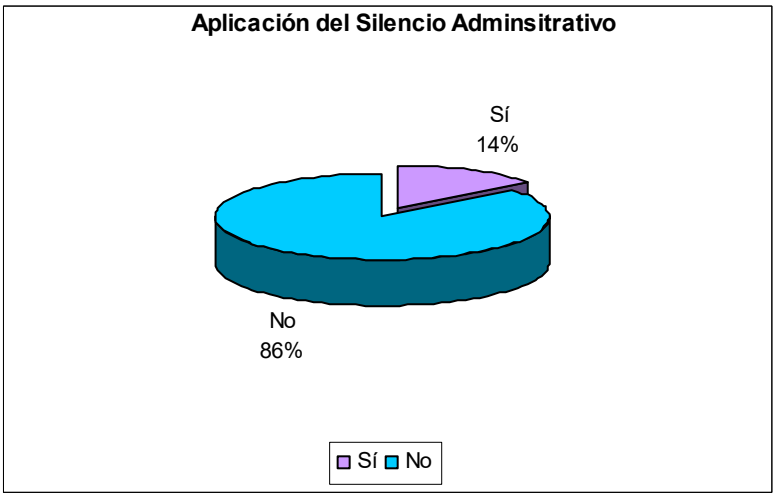
Fig. 37. Declaración de conocimiento acerca del silencio administrativo y sus efectos jurídicos por parte de la totalidad de entrevistados.



II. 3.ii. Aplicación del Silencio Administrativo

La mayoría de los entrevistados, sin embargo, no conoce de casos en que el silencio administrativo haya sido aplicado en la municipalidad en la cual se desenvuelve; y algunos de los entrevistados recalcan que nunca se ha aplicado el silencio, precisamente porque los funcionarios municipales "se preocupan de que ello no pueda ocurrir".

Fig. 38. Existencia de casos de aplicación del silencio administrativo en la totalidad de municipios estudiados.



Esta falta de aplicación de la figura jurídica en comento, pudiera resultar contradictoria con los datos arrojados en otros *ítems* como el relativo a los

problemas de la implementación de la LBPA, o más directamente aún, el referido al cumplimiento de los plazos, en los cuales mayoritariamente declaran los entrevistados, que (aunque con frecuencia) no siempre se cumplen los plazos establecidos en la ley.[129]

Al venir el silencio administrativo a regular aquellos casos en los cuales la Administración, obligada a resolver sobre un expediente administrativo, no se pronuncia dentro del plazo determinado; podría entenderse que la falta de aplicación de tal, resultase contradictoria precisamente con la falta de cumplimiento de los plazos establecidos para resolver.

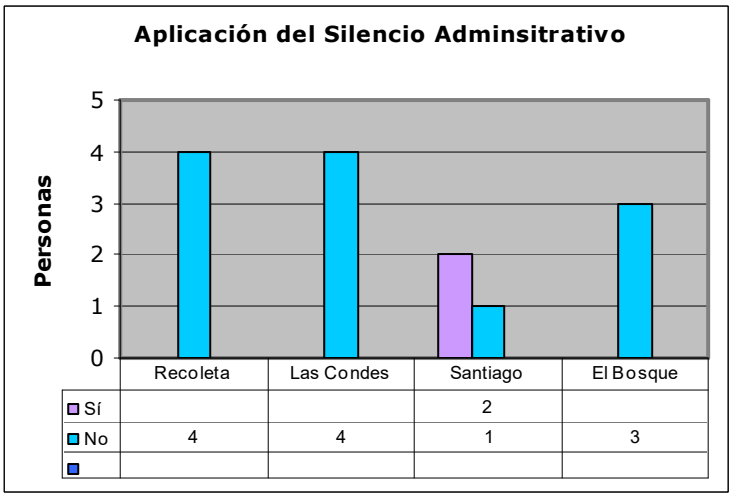
Esto es así en los casos de silencio negativo; mas no lo es tratándose del silencio positivo, puesto que para que procedan los efectos del silencio administrativo positivo debe previamente, no sólo denunciarse la mora, sino que transcurrir un nuevo plazo de cinco días desde la recepción de dicha denuncia.

La "preocupación" de los funcionarios municipales a la que se refieren los entrevistados, así explicado el fenómeno descrito, emerge tan sólo en un último momento. No se cumplen los plazos establecidos para resolver, pero una vez denunciada esta mora por el interesado, los funcionarios se apresurarían en resolver lo que no resolvieron dentro del plazo determinado por la ley, haciéndolo en un plazo mucho menor al incumplido. Este breve plazo es el que establece el artículo 64 inciso 2º de la LBPA, correspondiente a cinco días desde la recepción de la denuncia de incumplimiento del plazo en el que debía resolver el asunto determinado la autoridad administrativa (en este caso la municipalidad).

129 Ver fig. 42.

Fig. 39. Existencia de casos de aplicación del silencio administrativo en la totalidad de municipios estudiados

.



Por otra parte, sólo en la Municipalidad de Santiago dos de sus directores (de tres) responde en un sentido contrario; es decir que sí conocen de casos en los cuales se ha aplicado esta institución; y señala uno de ellos, que se ha aplicado el silencio negativo respecto de reclamos de ilegalidad municipal; mientras que el otro, señala que el único caso que en que se aplicó del cual tiene escaso conocimiento (“al parecer se trataría de obras municipales, no lo tengo claro”), está tramitándose en tribunales, recalcando sin embargo, que en general no existen casos, puesto que “cada vez que se ha solicitado, la tramitación se apura”.

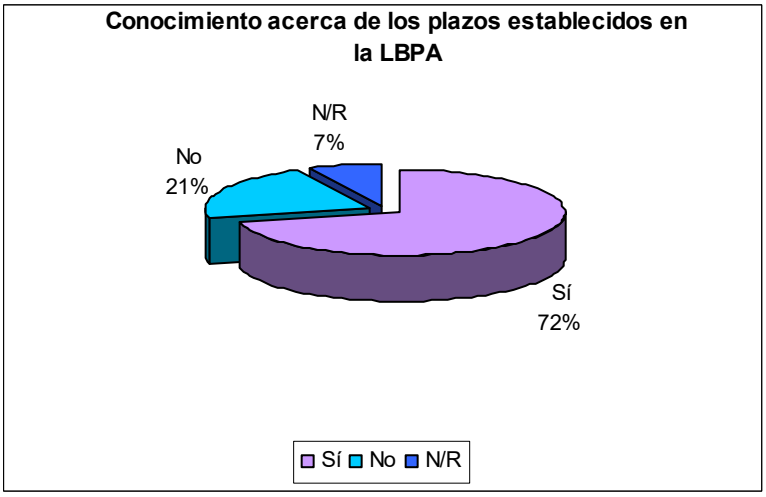
II.4.Plazos establecidos por la LBPA

II. 4.i. Conocimiento acerca de los plazos establecidos por la LBPA

La mayoría (72%), de los directores declara que conoce los plazos establecidos en la LBPA

Esta respuesta también es mayoritaria en cada una de las municipalidades de la muestra parcialmente consideras (dentro de cada comuna).

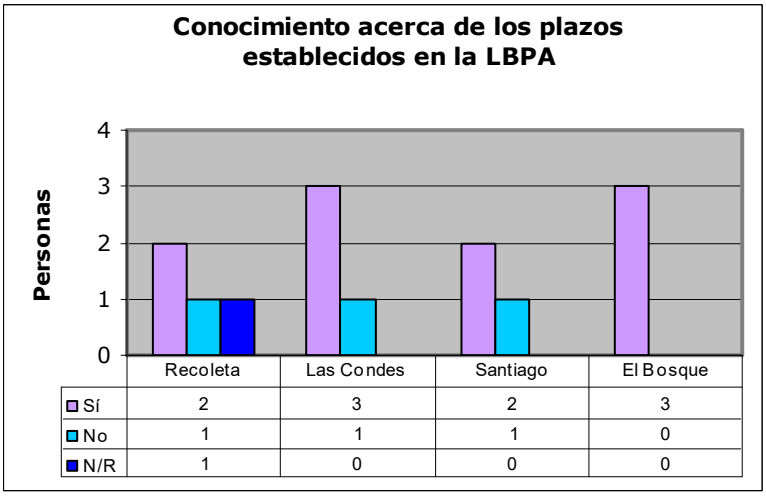
Fig. 40. Declaración de conocimiento de los plazos establecidos por la LBPA efectuado por los entrevistados.



En la Municipalidad El Bosque todos los entrevistados declaran conocer los plazos que en el artículo 24 establece la LBPA. En el resto de las comunas sigue siendo la respuesta mayoritaria el conocimiento de éstos, pero al menos un 25% de los entrevistados en cada uno de los municipios, reconoce no conocer esos plazos, al menos no a cabalidad.

Fig. 41. Declaración de conocimiento respecto de los plazos establecidos por la LBPA efectuado por los entrevistados en cada una de la Municipalidades

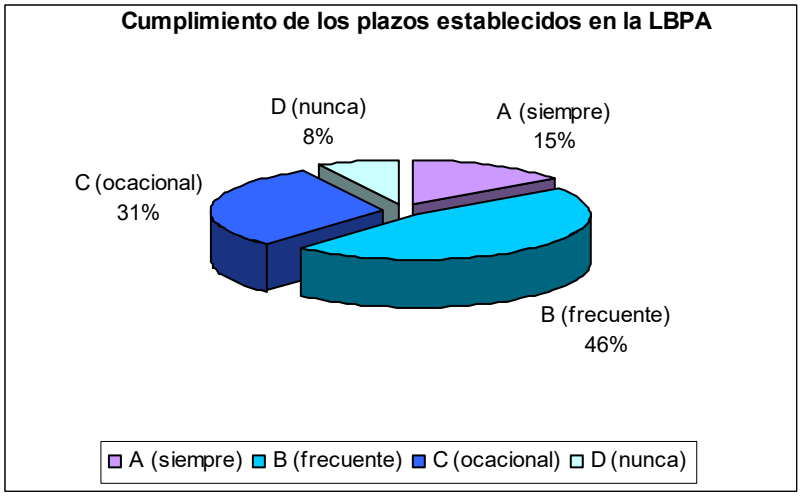
.



II. 4.ii. Cumplimiento de los plazos establecidos por la LBPA

En seguida se indaga acerca del cumplimiento de los plazos estipulados por la LBPA en los casos supletorios en que proceden. Un 46% de la totalidad de los directores entrevistados contesta que si bien no siempre se cumplen los plazos, sí se cumple con éstos "frecuentemente".

Fig. 42. Declaración de cumplimiento de los plazos establecidos por la LBPA en cada una de las Municipalidades.



Cuatro directores entrevistados (dos en la Municipalidad de Santiago, uno en la Municipalidad de Recoleta, y uno en la Municipalidad El Bosque) señalan que se cumplen "ocasionalmente" estos plazos.

Un entrevistado (director en la Municipalidad de Las Condes) indica que "nunca se cumplen" los plazos establecidos por la LBPA; mientras que otros dos directores (uno en la Municipalidad de Recoleta, más otro en la Municipalidad de Las Condes) manifiestan que "siempre" se cumple con los plazos. Las respuestas son variadas y muchas veces derechamente contradictorias; mas, resulta claro que no siempre se cumplen con los plazos.

Pese a que el cumplimiento de los plazos dista de ser absoluto, por parte de los entrevistados no se conocen casos de aplicación de silencio administrativo ni siquiera negativo en los municipios estudiados, salvo muy

escasamente en la Municipalidad de Santiago. A esta cuestión ya hemos hecho referencia más arriba.[130]

II. 4.iii. Duración promedio de un procedimiento administrativo

Las respuestas a la pregunta sobre la duración promedio de un procedimiento administrativo en la respectiva unidad que dirige cada entrevistado, lógicamente, fueron totalmente disímiles. Las posibilidades de efectuar un parangón adecuado son nulas, dado que los directores entrevistados en las diversas municipalidades, no dirigen unidades equivalentes en cada municipio. Fue imposible entrevistar a directores de unas mismas unidades en los diversos municipios, como se hubiese preferido, debido a que esta investigación tuvo que sujetarse a la disponibilidad de los alcaldes y directores encargados de la coordinación, razón por la cual no coinciden en todos los casos las jefaturas entrevistadas.

En relación a este punto, baste precisar que la mayoría de los casos están dentro de regla. Y observar que debido a que los plazos que priman son los establecidos en leyes especiales, las cuales suelen ser abundantes en el ámbito municipal, serán más bien estas leyes las que determinen éstos, salvo lo no regulado.

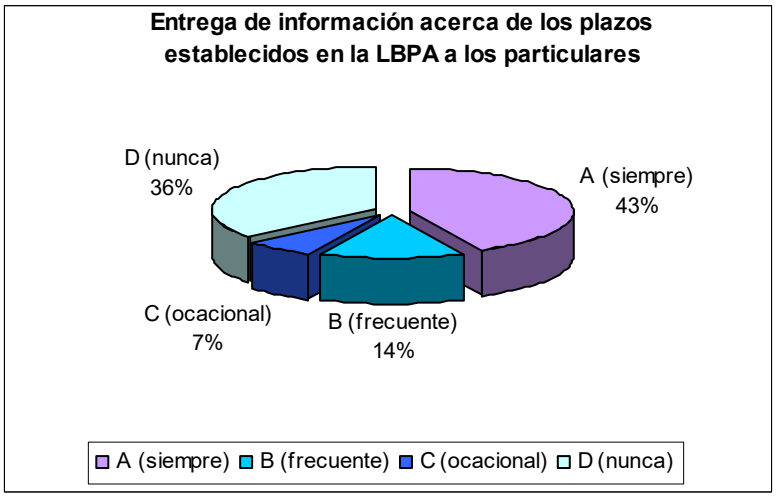
II. 4.iv. Iinformación suministrada a los administrados, acerca de los plazos establecidos por la LBPA

Resulta por lo menos curioso, lo extremo de las respuestas más mencionadas por los entrevistados, respecto a si se les informa a los ciudadanos o usuarios acerca de los plazos que establece la LBPA, en el ámbito municipal.

Un 35% de los directores entrevistados señalan que “siempre” se les informa acerca de éstos a los administrados; mientras que otros tantos, un 29% de directores entrevistados, manifiestan que “nunca” se les entrega dicha información a los particulares.

130 Supra.pp.88 y siguientes.

Fig. 43. Entrega de información acerca de los plazos establecidos por la LBPA.



II. 4.iv. a. Siempre se informa a los administrados acerca de los plazos que establece la LBPA (6 de 14 entrevistados, 35%)

En las Municipalidades de Las Condes, y de Recoleta, se declara mayoritariamente por los entrevistados, que en un procedimiento cualquiera siempre se informa acerca de los plazos a los usuarios. En Recoleta se especificó que se señalaban dichos plazos en los mismos formularios que están a disposición de los administrados.

Sin embargo, en la municipalidad de Recoleta, un director señala que no siempre se informa sino sólo “frecuentemente”; en tanto que en la municipalidad de Las Condes, un director es más drástico aún, y señala que “nunca” se les informa a los administrados acerca de los plazos establecidos en la LBPA.

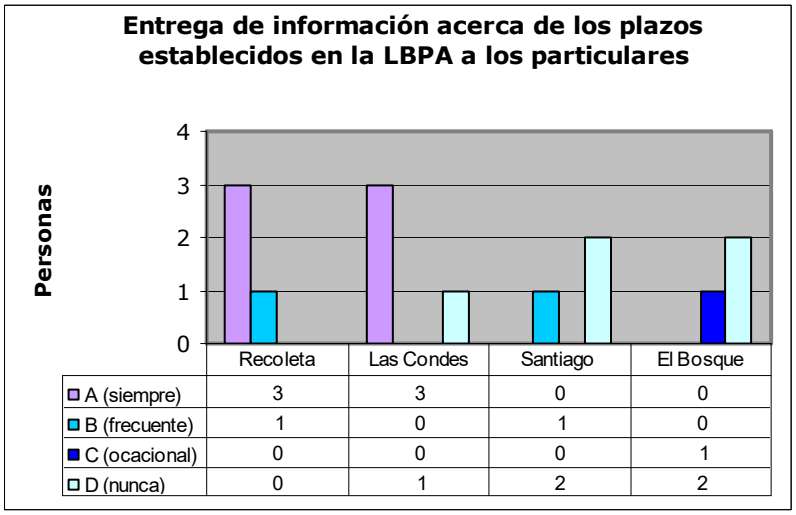
II. 4.iv. b. Nunca se informa a los administrados acerca de los plazos establecidos por la LBPA (5 de 14, 29%)

Por otra parte, en las Municipalidades de Santiago y El Bosque, los datos se invierten totalmente, dado que la mayoría de los entrevistados señala que nunca se les informa a los usuarios de los plazos que establece la LBPA.

En la municipalidad El Bosque, solo un director difiere de sus pares, señalando que no es que nunca se les informe a los administrados acerca de los plazos que establece la LBPA, sino que sólo se les informa ocasionalmente acerca de dichos plazos. En tanto que en la municipalidad de Santiago, un director difiere sustancialmente de la mayoría de sus pares, señalando que "frecuentemente" se informa a los usuarios acerca de estos plazos.

Fig. 44. Entrega de información acerca de los plazos establecidos por la LBPA.

.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
A (siempre)	3	3	0	0
B (frecuente)	1	0	1	0
C (ocacional)	0	0	0	1
D (nunca)	0	1	2	2

II.5. Recursos administrativos y reclamos jurisdiccionales

II.5.i. Información al interesado, acerca de los medios de impugnación del acto administrativo terminal

En la notificación o publicación de los actos administrativos dictados en las Municipalidades en estudio, generalmente, no se informa al interesado o afectado, acerca de los medios de impugnación de dicho acto administrativo.

De catorce entrevistados sólo once, respondieron a la pregunta; de esos once entrevistados, no es menor que siete de ellos (cerca de un 64% de quienes respondieron derechamente la pregunta), hayan contestado que no se les informa a los interesados acerca de los recursos administrativos de que

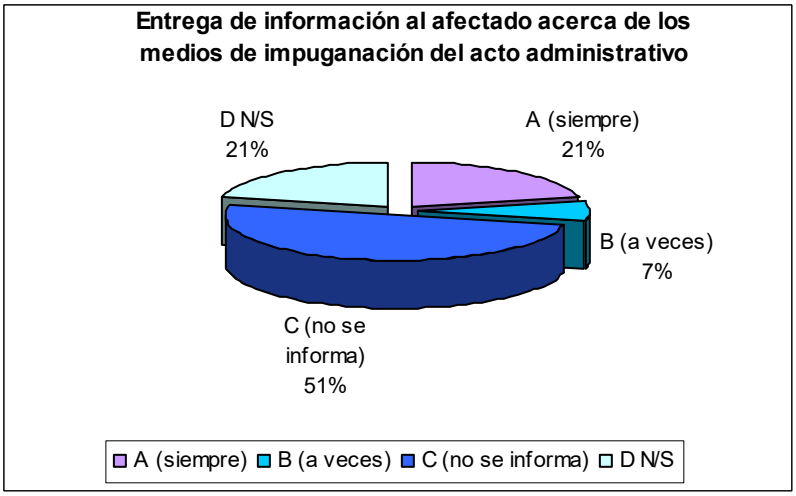
disponen para impugnar el acto que los afecta. Incluso más de algún entrevistado exclamó frases como la siguiente: "¡Sería de locos! Sería como darle las armas al contendor para derrotarnos", lo cual resulta, inaceptable, puesto que se estaría reconociendo abiertamente la vulneración de la ley en cuestión, que en su artículo 45, expresamente obliga a los órganos de la Administración de Estado a notificar a los interesados el texto íntegro de los actos administrativos de efectos individuales. Dicha norma debe relacionarse con la contenida en el artículo 41 del mismo cuerpo legal, que establece como contenido mínimo de la resolución final, entre otras cosas, que se "expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno."[131] La municipalidad, por tanto, está obligada a notificar las resoluciones finales íntegramente, y siendo los recursos procedentes en contra del acto administrativo que se notifica, contenido mínimo de éste, también deben, en consecuencia, ser notificados al interesado; lo cual, al tenor de las respuestas de los directores entrevistados en las cuatro municipalidades de la muestra, no se está cumpliendo.

Es difícil dilucidar aquí si dicho incumplimiento se debe a que no se notifica el texto íntegro del acto administrativo, o lo que es peor, a que no se respeta el contenido mínimo del acto final. Esta dificultad proviene del hecho de que los entrevistados en un 50% no se pronuncian respecto a la pregunta sobre si la notificación se realiza extractada o del texto íntegro del acto, como se podrá apreciar más adelante.[132] De todos modos, un 29% de los entrevistados, señala que se notifica el texto del acto administrativo, íntegramente. Sin embargo dicho porcentaje no coincide con el sólo 21% de quienes contestan que informa acerca de los medios de impugnación que puede hacer valer el afectado por el acto administrativo.

131 Ley 19.880. LBPA. Artículo 41, inciso cuarto.

132 Ver fig. 52.

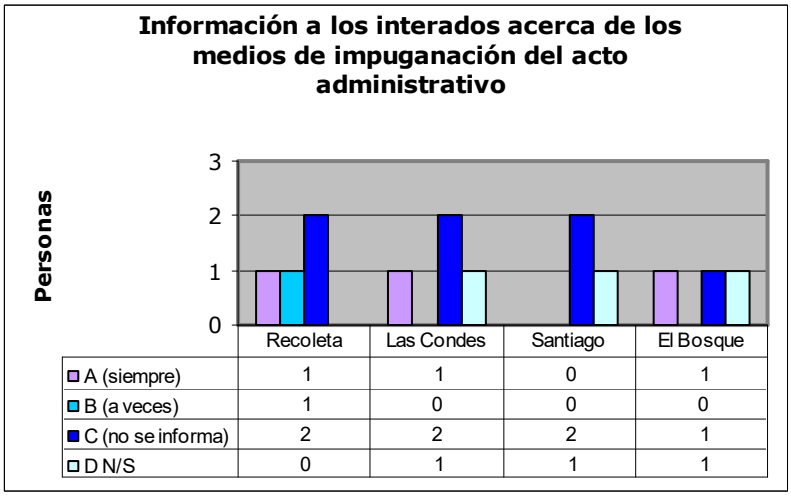
Fig. 45. Entrega de información acerca de los plazos establecidos por la LBPA al interesado al momento que se publicita el acto administrativo recurrible.



En efecto, nada más que un 21% de entrevistados señala que siempre se informa a los interesados acerca de los recursos que proceden contra el acto notificado; mientras que un 51% de los entrevistados declara abiertamente que nunca se entrega dicha información. Esta última respuesta negativa, también es mayoritaria en cada uno de los municipios individualmente considerados, lo cual agrava la situación.

Lo que sí resulta absolutamente claro, es el desconocimiento que denotan los directores entrevistados acerca de la LBPA, en cuanto impone la notificación íntegra del acto, y delimita, por otra parte, el contenido mínimo del acto administrativo a notificar.

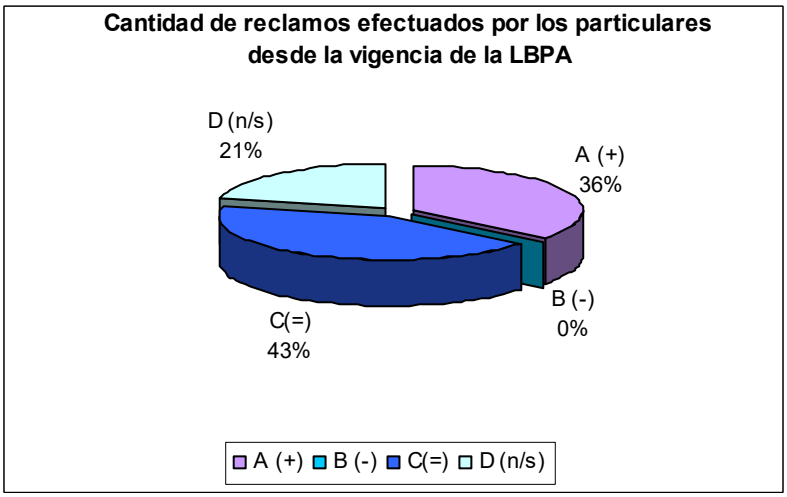
Fig. 46. Entrega de información acerca de los medios de impugnación establecidos por la LBPA.



II.5.i. Variación en el número de reclamos efectuados por los particulares a la Municipalidad, desde la entrada en vigencia de la LBPA

La opinión ligeramente mayoritaria de los entrevistados (6 de los 14, 43%), es que se ha mantenido el número de reclamos efectuados por los particulares a la Municipalidad, desde la entrada en vigencia de la LBPA (c).

Fig. 47. Número de reclamos efectuados por los particulares desde la entrada en vigencia de la LBPA.



Sin embargo, esta respuesta que apunta a que no ha cambiado el número de reclamos desde la entrada en vigencia de la LBPA, es mayoritaria sólo respecto del total de entrevistados. Sólo resulta predominante en una municipalidad (Municipalidad de Santiago).

En cambio, otro número considerable de entrevistados (5 de 14, 36%), señala, por el contrario, que han aumentado los reclamos de los particulares desde la entrada en vigencia de la LBPA. Esta tendencia de respuesta es mayoritaria, a su vez, en la Municipalidad El Bosque.

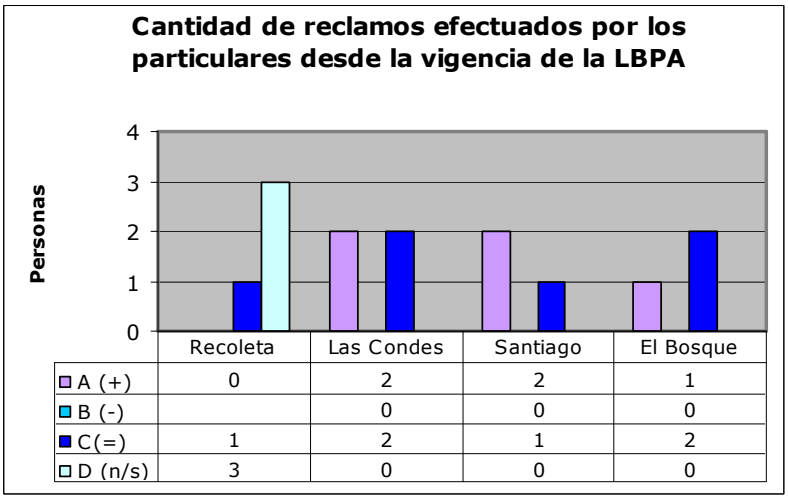
Sin embargo, muchos de quienes consideran que la cantidad de reclamos de los particulares ha aumentado, tienden a aclarar que ellos creen que se debe a otros factores distintos o coexistentes a la vigencia de la ley en estudio; señalan como ejemplo de estas posibles causas “otras leyes vigentes, como la de Rentas Municipales II, las Reformas Constitucionales, o la LOCM”.

En la Municipalidad de Las Condes ambos tipos de respuesta (que se ha mantenido y que ha aumentado la cantidad de reclamos), se neutralizan al estar divididas en un 50 % las opiniones.

Finalmente en la Municipalidad de Recoleta, la mayoría de los entrevistados, responde que no sabe, o no se ha fijado en la fluctuación de reclamos desde la entrada en vigencia de la LBPA (d).

No obstante, confiere mayor fuerza a la tesis de que han aumentado los reclamos desde la vigencia de la LBPA, el hecho de que ninguno de los entrevistados, en ningún municipio, respondiera que en su opinión hayan disminuido los reclamos. En consecuencia, al tenor de las respuestas, éstos han aumentado.

Fig. 48. Número de reclamos efectuados por los particulares desde la entrada en vigencia de la LBPA, en las diversas Municipalidades.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
A (+)	0	2	2	1
B (-)		0	0	0
C(=)	1	2	1	2
D (n/s)	3	0	0	0

Este probable aumento de reclamos aludido, corresponde fundamentalmente a reclamos de carácter administrativos, en atención a que todos se refirieron a ellos; aunque, cabe señalar que una gran parte de los entrevistados advierten adicionalmente, que también aumentaron los reclamos judiciales junto con los administrativos.

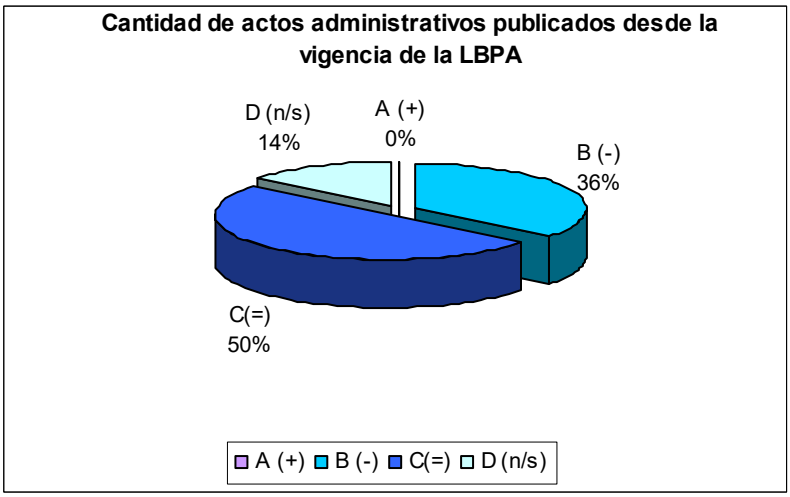
II.6. Publicidad de los actos administrativos (publicación y notificación)

II.6.i. Publicación de los actos administrativos

II.6.i. a. Variación en la cantidad de actos publicados

Al parecer antes de la entrada en vigencia de la LBPA, se publicaba la misma cantidad de actos administrativos, puesto que es la respuesta mayoritaria (50%) de la totalidad de los directores entrevistados.

Fig. 49. Número de actos administrativos publicados desde la entrada en vigencia de la LBPA, en el ámbito municipal

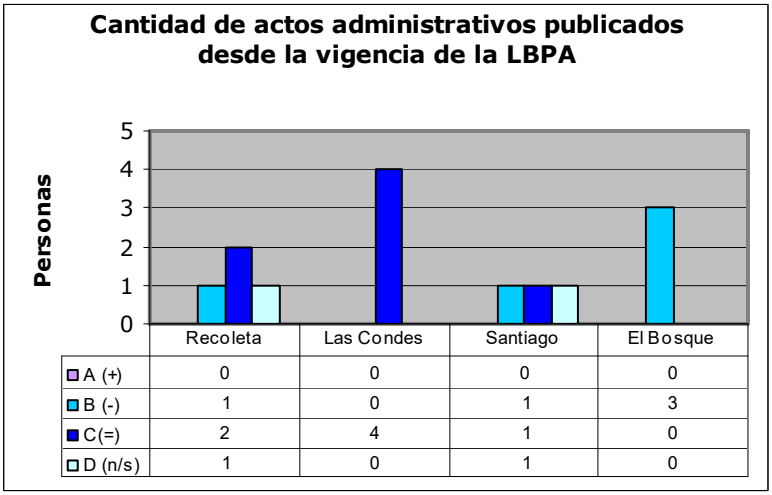


Antes de la entrada en vigencia de la LBPA, se publicara la misma cantidad de actos administrativos. Esta es la respuesta mayoritaria de la totalidad de los entrevistados, y también lo es en dos de las cuatro municipalidades (Municipalidad de Las Condes, y de Recoleta).

Por el contrario, en la Municipalidad El Bosque, es claro que ha aumentado la cantidad de publicaciones de actos administrativos, puesto que todos los entrevistados coinciden en que “(b) antes se publicaban menos actos”.

En cambio en la Municipalidad de Santiago, no existe una tendencia definida, puesto que todas las respuestas de los entrevistados se contradicen unas a otras.

Fig. 50. Número de actos administrativos publicados desde la entrada en vigencia de la LBPA, en cada una de las Municipalidades.



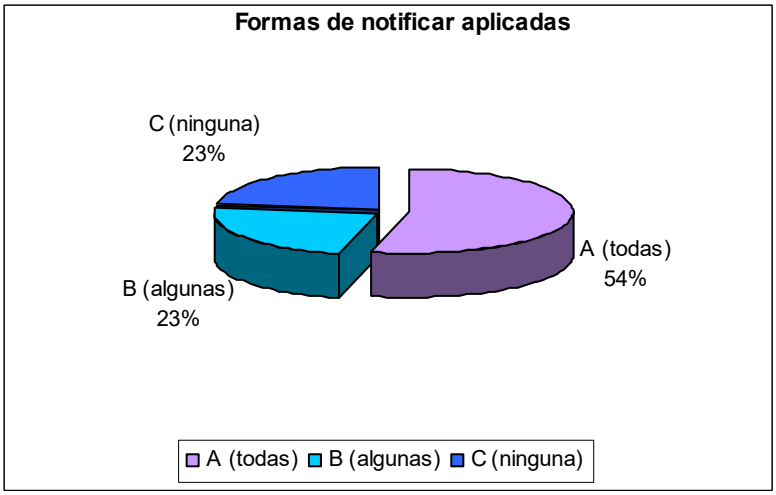
	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
A (+)	0	0	0	0
B (-)	1	0	1	3
C(=)	2	4	1	0
D (n/s)	1	0	1	0

II.6.ii. Notificación de los actos administrativos.

II.6.ii.a. Formas de Notificación aplicadas.

La mitad de la totalidad de entrevistados, señala que aplica (el entrevistado, la Unidad, Dirección o Sección donde se desempeña), todas las formas de notificación contenidas en la LBPA.

Fig. 51. Formas de notificación contenidas en la LBPA que aplican las Municipalidades.

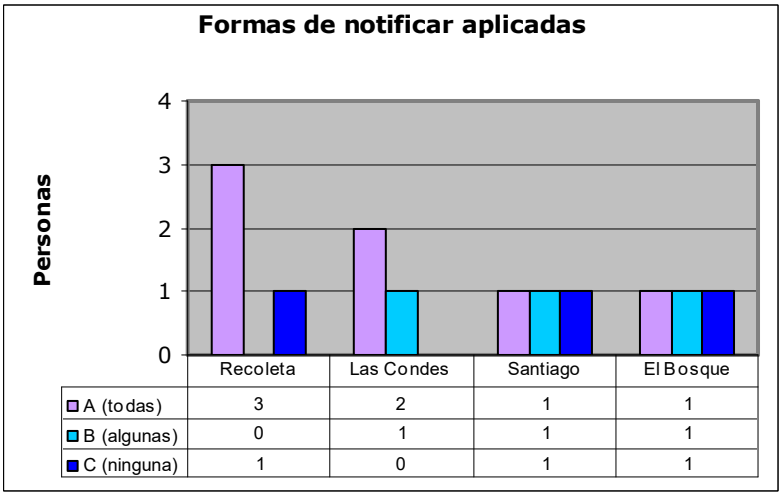


Esta respuesta que apunta a la aplicación cabal de todas las formas de notificación que contiene la LBPA, es, a su vez, mayoritaria en dos de las cuatro municipalidades de la muestra (Municipalidades de Recoleta, y de Las Condes).

En el resto de los municipios (Municipalidades de Santiago y El Bosque), las respuestas de los entrevistados, se neutralizan unas a otras, resultando contradictorias, sin que se pueda apreciar alguna tendencia definida.

Por último, las respuestas “aplico algunas” formas de notificación, y “ninguna”, son minoritarias tanto a nivel global como a nivel de cada uno de los municipios.

Fig. 52. Formas de notificación contenidas en la LBPA que se aplican en cada una de las Municipalidades.



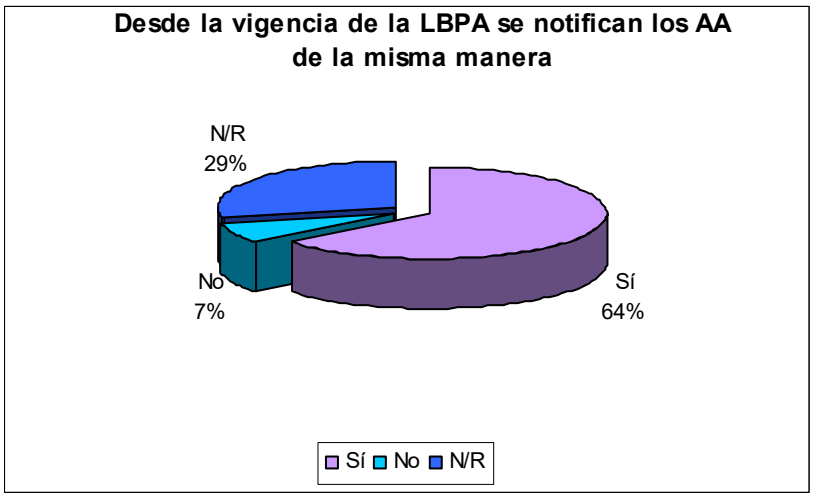
	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
A (todas)	3	2	1	1
B (algunas)	0	1	1	1
C (ninguna)	1	0	1	1

II.6.ii.b. Variación en la cantidad de actos publicados

La pregunta que se efectuó a continuación fue la siguiente: “Antes de la entrada en vigencia de la referida LBPA, ¿se notificaban de la misma manera los respectivos actos administrativos?”. De las respuestas dadas se colige que antes de la entrada en vigencia de la LBPA, al parecer, se notificaban de la misma manera los respectivos actos administrativos en los municipios estudiados; puesto que es la opinión mayoritaria de la totalidad de directores entrevistados (9 de 14, 54%), y es la respuesta mayoritaria también en tres de

los cuatro municipios de la muestra (Municipalidades de. Recoleta, Las Condes y Santiago)

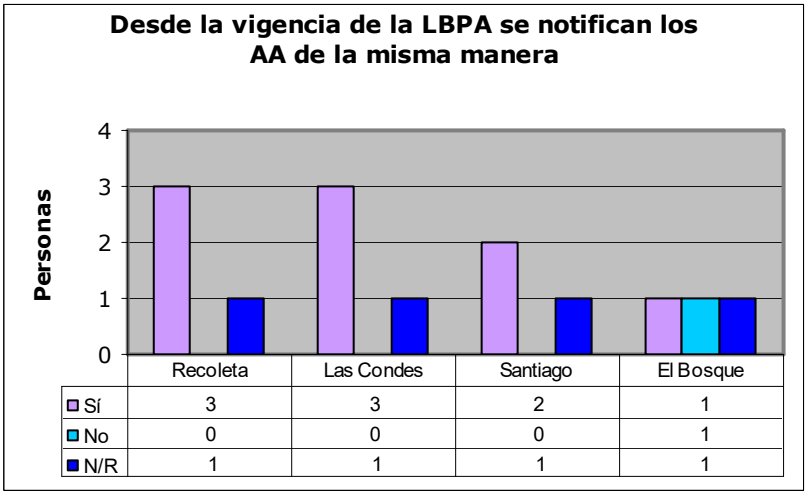
Fig. 53. Variación en el modo de notificación, desde la entrada en vigencia de la LBPA.



En efecto, en tres de las cuatro municipalidades de la muestra (Recoleta, Las Condes, y Santiago), se señaló que no existe variación en el modo de notificar los actos administrativos, desde la entrada en vigencia de la LBPA; lo cual no es menor, considerando que en la única municipalidad en donde no se da esta tendencia (El Bosque), no existe una tendencia contraria clara, dado que las respuestas expresadas en ella se neutralizan unas a otras, por ser contradictorias.

También se debe prestar atención a que la segunda respuesta emitida por los entrevistados (“No sabe o no responde”), tiene un carácter neutro, lo cual potencia la opinión mayoritaria.

Fig. 54. Variación en el modo de notificación, desde la entrada en vigencia de la LBPA, en cada una de las municipalidades.



Esta tendencia de los entrevistados a contestar que se notifican de misma manera los actos administrativos, se explica básicamente por el hecho de que la LBPA - en los párrafos 1 y 2 de su capítulo III- como ya se señalara en el primer capítulo de este trabajo, principalmente recoge respecto a la publicidad de los actos administrativos (notificaciones y publicaciones), la jurisprudencia administrativa ya existente desde los años sesenta a la fecha. Ello explicaría esta inmutabilidad.

II.6.ii.c. Notificación de texto íntegro del acto administrativo

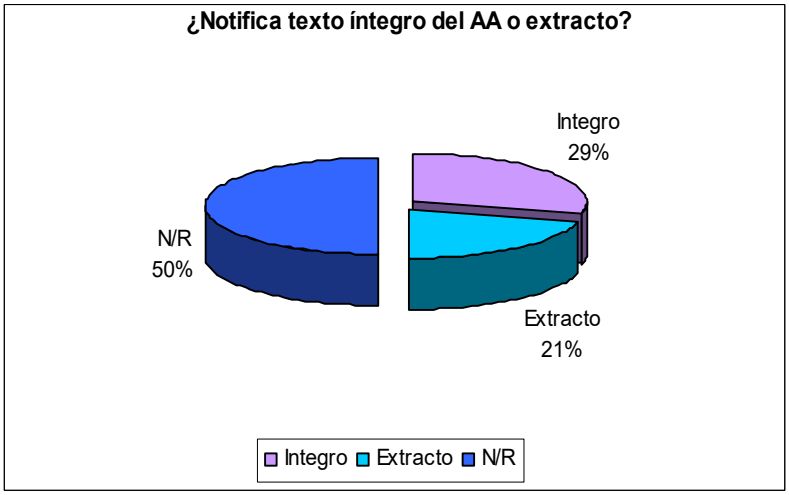
La mitad de los entrevistados, no supo responder si se notifica el texto íntegro del acto administrativo o sólo un extracto.

Del resto, cuatro personas (de las siete que sí respondieron) señalaron que se notifica íntegro el texto del acto; mientras que tres directores (de los siete) señalan lo contrario, esto es que se notifican extractados los actos administrativos.

Existe un claro desconocimiento en un 71% de los entrevistados, (50% que reconoce desconocer la respuesta, más un 21% que abiertamente declara incumplir la norma, sin dar muestras de hacerlo concientemente), respecto del artículo 45 de la LBPA, que señala que los actos administrativos de efectos

individuales, deben ser notificados a los interesados conteniendo su texto íntegro.

Fig. 55. Extensión de la notificación que se efectúa en los municipios según la totalidad de entrevistados.



Tan sólo un 29% de los entrevistados, contesta correctamente esta pregunta. El resto desconoce lo preceptuado por el artículo 45 de la LBPA.

II.7. Invalidación de actos administrativos

II.7.i. Invalidación a solicitud de interesado

Se desarrollan en los municipios, procedimientos de invalidación iniciados a solicitud de parte. Así lo señala un 79% de los entrevistados.

Que los interesados sí solicitan la invalidación de los actos administrativos mediante un procedimiento administrativo, además de ser la respuesta mayoritaria respecto al total de entrevistados, también lo es en cada uno de los municipios de la muestra.

Esto es así, máxime si nadie lo desmiente, y las únicas respuestas diversas son neutras.

Fig. 56. Existencia de solicitud de invalidación de los actos administrativo.

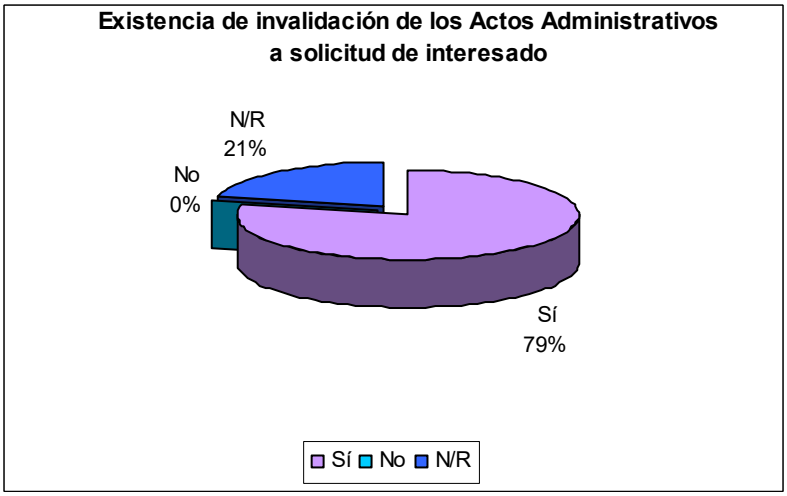
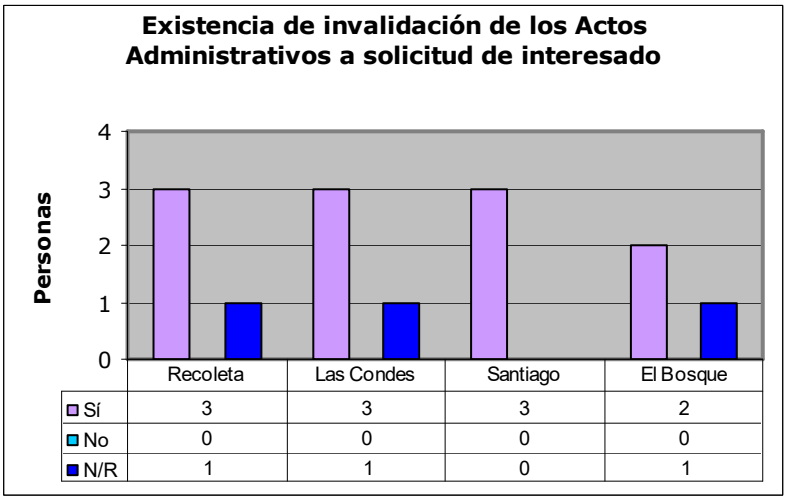


Fig. 57. Existencia de solicitud de invalidación de los actos administrativo en los diferentes municipios.



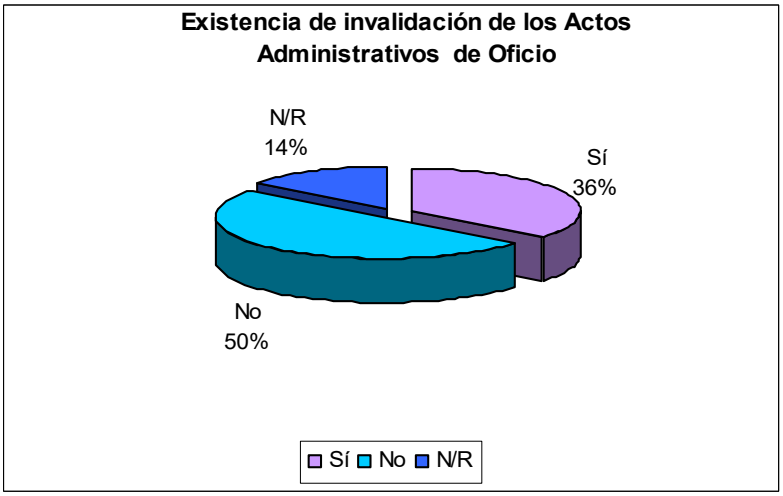
Que no se desconozca, por los entrevistados, la invalidación a solicitud de parte, puede vincularse a la existencia del reclamo de ilegalidad municipal regulado en el artículo 140 de la LOCM, puesto que es este un tipo de invalidación a petición o a solicitud de parte, reconocida expresamente por el legislador, y que es anterior a la LBPA. Dada esta preexistencia del reclamo de ilegalidad municipal establecido en la LOCM, es reconocida la invalidación a solicitud de parte por los funcionarios municipales, a diferencia de las invalidaciones de oficio, como puede apreciarse en el siguiente punto.

II.7.ii. Invalidación de Oficio

II.7.ii.a Registro de Invalidaciones de Oficio

Al amparo de la vigencia de la LBPA -que en su artículo 53, viene a consagrar facultades o potestades invalidatorias de los órganos de la Administración del Estado- mayoritariamente no se han registrado invalidaciones de oficio por parte de la autoridad que dictó los actos invalidados en el ámbito municipal. Así lo señala buena parte de los entrevistados (la mitad de ellos), y es, también la respuesta mayoritaria en la mitad de los municipios (Municipalidad de Recoleta, y Las Condes).

Fig. 58. Existencia de invalidación de los actos administrativo de Oficio.

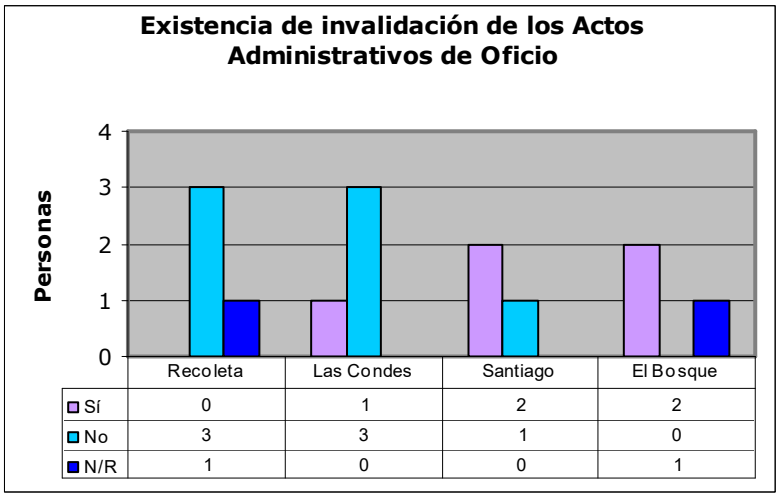


En la Municipalidad de Recoleta, todos quienes responden, manifiestan que no se han registrado invalidaciones de oficio. Lo mismo ocurre en la Municipalidad El Bosque. Y en la Municipalidad de Las Condes, sólo una persona contradice esta respuesta mayoritaria.

Por el contrario, en la Municipalidad de Santiago (aunque existe una opinión divergente), y en la Municipalidad El Bosque, al parecer sí se han registrado invalidaciones de oficio. Nadie lo desmiente en El Bosque, aunque una persona aclara que son muy escasas.

Fig. 59. Existencia de invalidación de los actos administrativo de Oficio en los distintos Municipios

.



	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
Sí	0	1	2	2
No	3	3	1	0
N/R	1	0	0	1

La notable diferencia que se acaba de explicitar, entre invalidaciones de oficio y a solicitud de parte (gráficos número 60 y 62), se explica por el hecho de que preexistente a la LBPA que viene a consagrar legalmente las facultades invalidatorias, el artículo 140 de la LOCM, referido al reclamo de ilegalidad municipal contra de resoluciones u omisiones por parte del alcalde o funcionarios municipales que se estimen ilícitos. Ello constituye desde antes de la LBPA, una posibilidad de ejercer potestades invalidatorias por parte del alcalde, a petición de parte, que es preexistente a la LBPA. Por ello la invalidación a solicitud de parte, consagrada por la LOCM, no es novedad en el ámbito municipal, a diferencia de la invalidación de oficio, que antes de la LBPA, sólo era reconocida por la jurisprudencia, mas no por una norma explícita. A esto ya se ha hecho referencia en el primer capítulo de esta investigación.

II.7.ii. b. Variación en el registro de Invalidaciones de Oficio

Los entrevistados, en un 51%, no saben si las invalidaciones de oficio se realizan con mayor o menor frecuencia a partir de la entrada en vigencia de la LBPA. No tomando en cuenta este dato de importancia, que todo lo neutraliza; puede señalarse, con la sola consideración de quienes no evitaron contestar, que:

En la Municipalidad de Recoleta, coincidente con la pregunta anterior, nunca se realizan invalidaciones de oficio.

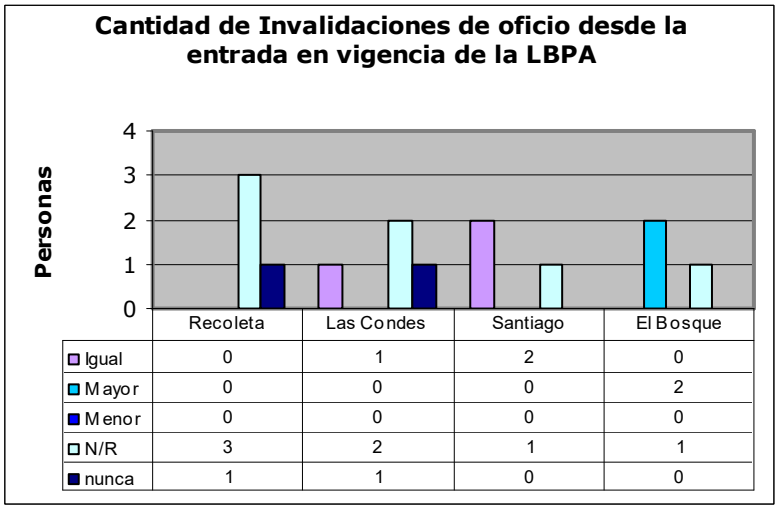
En la Municipalidad de Las Condes, nunca se realizan invalidaciones de oficio, y si se realizan, lo hacen en igual medida que antes de la entrada en vigencia de la LBPA.

En la Municipalidad de Santiago, no existe tampoco una fluctuación en las invalidaciones de oficio.

Y en la Municipalidad El Bosque, por el contrario, habrían aumentado las invalidaciones de oficio, desde la entrada en vigencia de la LBPA.

Exceptuado lo expresado en este último municipio, resulta evidente el desconocimiento que denotan los funcionarios entrevistados, en relación a este tema.

Fig. 60. Cantidad de invalidación de los actos administrativo de Oficio, desde la entrada en vigencia de la LBPA.



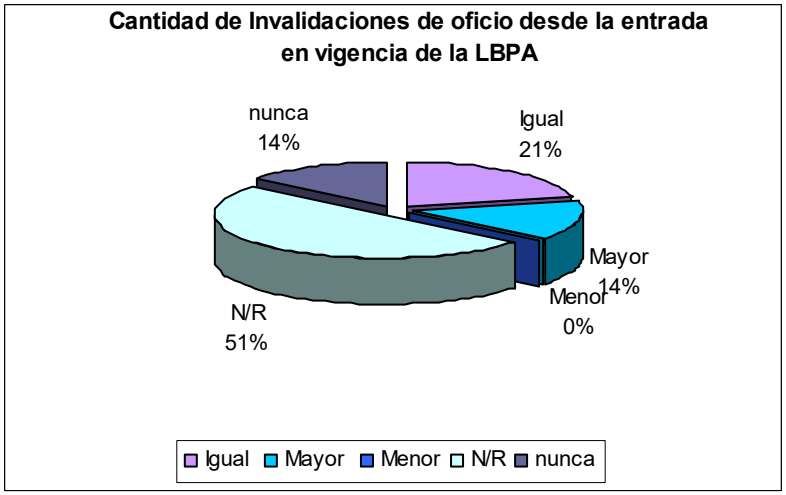
	Recoleta	Las Condes	Santiago	El Bosque
Igual	0	1	2	0
Mayor	0	0	0	2
Menor	0	0	0	0
N/R	3	2	1	1
nunca	1	1	0	0

Debido a este notorio desconocimiento de la facultad invalidatoria –antes sólo reconocida jurisprudencialmente- y que ahora expresamente les confiere la LBPA; las invalidaciones de oficio, en general, no han aumentado. En cambio, existe un mayor conocimiento y aplicación de invalidaciones a

solicitud de parte, debido a que ya preexistía su consagración legal en la LOCM, la cual es por todo funcionario municipal conocida.

Fig. 61. Cantidad de invalidación de los actos administrativo de Oficio, desde la entrada en vigencia de la LBPA, según la totalidad de los entrevistados.

.



Con este ítem finaliza la exposición y análisis de datos arrojados en aplicación del instrumento que evalúa la implementación de la LBPA en los municipios de Las Condes, Santiago, Recoleta y El Bosque.

A continuación se expondrán, en un último capítulo, las conclusiones que pueden extraerse de lo ya expuesto.

TERCER CAPÍTULO:

CONCLUSIONES

Se ha expuesto, en el primer capítulo, una referencia teórica acerca de la Ley 19.880 (LBPA), además de haberse suministrado algunas nociones básicas sobre el procedimiento, el acto administrativo, y de algunas de las instituciones o figuras jurídicas que regula la LBPA. En el segundo capítulo, hemos presentado los datos arrojados por la aplicación del instrumento elaborado[133], a un total de 14 funcionarios municipales que se desempeñan en cargos de jefatura dentro de las municipalidades de Las Condes, Santiago, Recoleta, y El Bosque, con el objeto de evaluar la implementación de la referida ley.

Los objetivos iniciales se han cumplido, puesto que ha sido posible evaluar el grado de implementación de la Ley Nº 19.880 (LBPA), en cada una las municipalidades mencionadas, y en la totalidad de ellas; arribándose a la conclusión general, de que el grado de implementación es mínimo, prácticamente nulo.

Dicha conclusión se desprende de los datos latamente expuestos en el capítulo anterior, los cuales se pueden sintetizar a través de la siguiente exposición de conclusiones que versan sobre los diferentes ítems evaluados, los cuales, recordemos, se dividieron en dos grandes partes, a saber, aspectos generales de la implementación de la LBPA, e instituciones o figuras jurídicas que establece o regula la normativa en cuestión:

133 La entrevista estructurada, y preguntas de selección múltiple, puede revisarse en el anexo respectivo.

Aspectos Generales

1. Respecto al grado de conocimiento de la LBPA que poseen los directores entrevistados, podemos señalar que:

Dicho conocimiento fue mayoritariamente adquirido a través de la publicación de la LBPA en el Diario Oficial (57%).

Si bien la totalidad de los entrevistados señala que conoce la LBPA, hemos podido percibir, lo precario que resulta ser dicho conocimiento, habida consideración de la confusión conceptual que denotaron los entrevistados, principalmente respecto de las instituciones o figuras jurídicas evaluadas.

Por otra parte, el objetivo principal de esta normativa, es avizorado por la mayoría de los entrevistados (50%), como el de "disminuir la burocracia", para dar mayor "celeridad", "rapidez" y "eficiencia" a la tramitación de los procedimientos administrativos, lo cual creemos que se explica, fundamentalmente atendiendo a los orígenes más próximos de la LBPA, el proyecto denominado precisamente "que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo", y cuyo claro objetivo consistía en otorgar mayor celeridad al procedimiento, como ya se señalara en el marco teórico (primer capítulo).

2. El nivel de capacitación impartido a los funcionarios en las municipalidades de la muestra, resulta insuficiente en aquellos escasos casos en los cuales fue impartida (35,7%). En el mismo sentido, puede señalarse que la mayoría de esta minoría que recibió capacitación (35. 7%), señala que el único texto de apoyo -cuando se entregó alguno- fue la propia LBPA o un resumen de ésta.

Aunque es alarmante la insuficiencia de la capacitación impartida a tan sólo un 35, 7% de los entrevistados, lo que resulta más preocupante aún, es la ausencia de la más mínima capacitación en la generalidad de los municipios, ya que la mayoría de los directores entrevistados (64%).señaló que no recibió capacitación alguna, y que ni siquiera asistió a charlas informativas dictadas a consecuencia de la entrada en vigencia de la LBPA.

3. Respecto a la implementación de la LBPA, se puede advertir que la mayoría de los directores (64.3%) señaló que en su Municipio sí existió alguna instrucción específica para que la LBPA fuera implementada e incorporada en el trabajo cotidiano; pero, no obstante aquella instrucción, no se les dio a los funcionarios, ninguna herramienta para cumplir aquel cometido. No cabe concluir otra cosa, puesto que no fueron asignados los recursos económicos necesarios para llevar a cabo dicha implementación, o sólo se asignaron indirectamente (para cumplir con certificaciones o en el marco de un plan de gestión, que tangencialmente pudieran eventualmente referirse a puntos tratados por la LBPA). Así lo señala un 56.6% de quienes sostuvieron que sí se les dio instrucción de implementar la LBPA (el resto no responde). Tampoco se fijó un periodo de implementación, así lo señaló un 50% de quienes contestaron la pregunta relativa a este punto (el resto en su mayoría evadió la respuesta o señaló que no sabía).

4. Por ello no es de extrañar que la incidencia de la implementación de la LBPA en la carga de trabajo propia, en la de la unidad, o en la de la Municipalidad en general, sea nula (así lo señaló un 57,14%), ni que no faltaran quines opinaran, que no existían aportes dados por la implementación (25% en Recoleta, 66.7% en Las Condes, 25% Santiago, y 25% en El Bosque), ni que la nota promedio puesta a

la utilidad de la implementación no supere el 4.4, en la escala de 1 a 7. Finalmente, tampoco existen evaluaciones internas de la implementación (sólo un 14.2% señala que existen).

5. La información por parte de los funcionarios municipales, a los usuarios, en relación a los derechos de las personas e interesados que conteniente la LBPA es nula. Ningún tipo de información ha sido entregada (Santiago, 100%); o si lo han hecho, sólo ha sido de manera muy indirecta o precaria, prácticamente nula (en los municipios de Recoleta, Las Condes, y El Bosque entre un 75% y 66% de entrevistados, señalan que nunca se entrega información a los particulares sobre sus derechos, o que no sabe si se informa a los usuarios). Sin embargo, el nivel de participación de los ciudadanos, desde la entrada en vigencia de la LBPA, al parecer, igualmente ha aumentado; un 43% de los funcionarios entrevistados así lo percibe, sin perjuicio de que lo atribuyan a otras causas diversas a la vigencia de la LBPA en comento. Posiblemente, la ciudadanía que viva en estas comunas, sobre todo en Las Condes, o en Santiago (como manifiestan los propios entrevistados), accedan por medios ajenos al municipio, a información acerca de los derechos que les otorga la LBPA; sin perjuicio, de otras posibles concausas que contribuyan al incremento de participación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos de las Municipalidades en cuyo seno se desarrolla la investigación.

6. Los problemas de aplicación de la LBPA, que se han detectado por los entrevistados son fundamentalmente dos: a). la falta de conocimiento de la LBPA. (creemos que ello se debe principalmente a la falta de capacitación); y b). en el mismo lugar preponderante, la “cultura funcionaria”, entendiendo ésta, al tenor de las entrevistas, como la reticencia al cambio anquilosada en la mentalidad de la gran

mayoría de los funcionarios públicos (esta percepción de los propios funcionarios, parece ser una sana autocrítica a la habitual abulia con la que se suele caracterizar a los mismos).

7. Al no existir un diagnóstico de los procedimientos administrativos empleados en el municipio, difícilmente puede afirmarse que exista un real conocimiento de los casos en los cuales deba aplicarse supletoriamente la LBPA. De ahí la vaguedad en las respuestas acerca de los casos de supletoriedad - al igual que de los conflictos de leyes que se hubieran suscitado- que señalaran conocer los entrevistados; sin que lograran desarrollar muy bien la idea.

Instituciones o Figuras Jurídicas

Respecto a la segunda parte de este estudio que pretende evaluar el conocimiento y aplicación de instituciones o figuras jurídicas contenidas en la LBPA, en las municipalidades de Las Condes, Santiago, Recoleta y El Bosque, consideramos que, en general, existe realmente un desconocimiento de éstas, o un muy vago conocimiento, de las figuras reguladas en la LBPA, por parte de los funcionarios públicos en el ámbito municipal, en la gran mayoría de los casos:

a. En lo tocante a los expedientes administrativos, los entrevistados no denotan una claridad conceptual a su respecto. Además, pese a que afirman mayoritariamente que sí existen los expedientes, y que los usuarios interesados tienen acceso a ellos, un número mínimo, pero considerable de entrevistados, señala lo contrario, lo cual resulta sumamente preocupante.

Un 64% de los entrevistados declara que se da cumplimiento en la municipalidad al artículo 18 inciso 2º, que exige la existencia de expedientes administrativos, como registro- escrito o electrónico- actualizado de todas aquellas actuaciones descritas en el mismo artículo, al cual tienen acceso los

interesados. Sin embargo, existe un no despreciable 36% de entrevistados que no sabe si existen expedientes administrativos en la municipalidad en donde desempeñan sus cargos directivos, o derechamente indican que no existen éstos. Estas últimas respuestas negativas, indican que no se da cabal cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 18 de la LBPA, puesto que un 36% de los entrevistados estaría reconociendo que no siempre existe, en sus respectivas municipalidades, una constancia de los antecedentes y documentos que sirvan de fundamento para la dictación de los actos administrativos finales, lo cual, creemos que daría pie, por una parte, a que se pudieran cometer ciertas arbitrariedades en la decisión final (vulnerando las garantías de los administrados) , y por otra, a que no fuera comprobable la objetividad con que actúa la municipalidad (perjudicando a la propia Administración, ante un eventual control de juridicidad de su actuación).

b. Al tenor de las entrevistas, la declaración de reserva o secreto de actos administrativos y sus documentos, no es aplicada en los municipios (79%), o al menos, no se reconocería su aplicación.

c. La totalidad de los entrevistados declaró conocer el silencio administrativo y sus efectos; lo cual, creemos que puede deberse a la aludida historia de la LBPA, específicamente a su origen más próximo (el proyecto de ley enviado por mensaje, denominado precisamente “Del Silencio Administrativo”). Pese a esta mayoritaria declaración de conocimiento de esta figura y sus efectos tantos negativos como positivos; al parecer, su aplicación prácticamente es nula en los procedimientos municipales. Y lo es, pese a que en otros ítems evaluados, se declarara que no siempre se da cabal cumplimiento a los plazos establecidos, lo cual puede parecer contradictorio, puesto que esta institución vendría, precisamente, a regular aquellos casos en los cuales la administración, obligada a resolver sobre un expediente administrativo, no se pronuncia dentro del plazo predeterminado. Esto efectivamente es así en los casos de silencio negativo; pero deja de ser

contradictorio en los casos de silencio positivo, considerando que para que procedan los efectos del silencio positivo debe previamente, no sólo denunciarse la mora en que incurrió la Administración, sino que además, debe transcurrir un nuevo plazo. Es decir, se concede una nueva oportunidad a la Administración para pronunciarse dentro de un nuevo breve plazo (5 días desde la recepción de la denuncia de la mora administrativa).

Entonces, cuando algunos entrevistados recalcan que no tiene aplicación el silencio administrativo, precisamente porque "se preocupan de que así sea", pese a que ellos mismos señalan en otros ítems que no se cumplen siempre con los plazos; creemos que se estarían refiriendo al silencio positivo. Con ello "la preocupación" por que no tenga cabida el silencio, al parecer, nace sólo a último momento, es decir, una vez que ya se ha denunciado la mora por el particular, lo cual no parece concordar con los fines iniciales para los cuales se reguló el silencio, puesto que al final terminan éstos funcionarios tratando de hacer, seguramente en forma desprolija, en un par de días, lo que no hicieron en el plazo inicial y prudencialmente previsto por el legislador, quien para fijar el plazo legal hubo considerado la complejidad del procedimiento y acto administrativo de que se trate. Este tipo de "celeridad a último momento", no es la celeridad óptima a la que apuntaban las expectativas del legislador, y contrarían el espíritu de la LBPA.

d. Los entrevistados declaran mayoritariamente (71.4%) conocer los plazos impuestos por la LBPA, y que éstos, en los casos en que tienen aplicación, se cumplen -si bien no siempre, sí "frecuentemente"- (50%). Además, la duración promedio de los procedimientos administrativos está, sobradamente en regla, según lo declarado. Sin embargo, no hay consenso en si se entrega a los interesados información respecto de los plazos (35%), o si por el contrario nunca se hace (29%), siendo estas alternativas antónimas las de mayor frecuencia.

e. En cambio, es claro, y por cierto alarmante, que generalmente no se informa al interesado o afectado por el acto administrativo, los medios de impugnación que podrían caber en contra de dicho acto (78.5%). La LBPA, en su artículo 45 inciso 1º preceptúa que la notificación[134] debe contener el texto íntegro del acto. Y si se relaciona esta norma con el artículo 41 del mismo cuerpo legal, no cabe más que concluir que por fuerza deberán notificarse los recursos que contra la resolución final procedan, el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse, y los plazos para interponerlos; puesto que caen dentro del contenido mínimo e indispensable del mismo acto a notificar en forma íntegra. Por lo tanto, cuando los entrevistados afirman ligeramente que generalmente no se informa al interesado los medios de impugnación del acto que los afecta, están reconociendo abiertamente que en las municipalidades no se respeta la LBPA, ya sea porque no se notifica íntegramente el texto de la resolución final (un 50% no sabe si se notifica el acto íntegramente o sólo en extracto), o más grave aún, si se está notificando el texto íntegro (29%) los actos administrativos no cumplen (78.5%) con su contenido mínimo, que debe incluir la mención de los recursos que pudieren ser procedentes contra el acto . Se está vulnerando esta garantía mínima de los afectados por el acto.

f. Antes de la entrada en vigencia de la LBPA, se publicaban la misma cantidad de actos administrativos, según la respuesta mayoritaria de los funcionarios entrevistados (50%). De acuerdo a ellos, la fluctuación en la publicación de actos administrativos es nula.

La mayoría de los entrevistados declara utilizar todas las formas de notificación contenidas en la LBPA, las cuales, señalan, no han cambiado (64%).

134 La notificación de los actos administrativos de efectos individuales, deben ser notificados a los interesados - a quienes el acto pudiera afectar sus intereses (cuando den inicio al procedimiento o se apersonen en éste), o sus derechos(sin necesidad de que se apersonen si quiera).

A este respecto, cabe recordar que la LBPA siguió el criterio o sistema en relación a la comunicación o publicidad de lo actos administrativos construido por de la jurisprudencia administrativa desde 1961 la fecha, con lo que se explica lo antes apuntado.

g. La mayoría de los funcionarios entrevistados, no sabe si se notifica el texto del acto administrativo íntegramente, o sólo un extracto (50%); en el resto que contesta, no hay consenso relativo a este tema (un 21% señala que se notifica un extracto; y un 29%, que se notifica íntegramente el texto del acto), pese a que la LBPA es clara en señalar que se deberán notificar los actos íntegramente (artículo 45).

h. Finalmente, respecto a la invalidación de los actos administrativos, al parecer ésta sí es solicitada por los interesados, mediante un procedimiento administrativo (78.5%); en cambio, respecto de las invalidaciones de oficio, cabe concluir que no hay mayor aplicación de esta institución, así lo señala la mayoría de quienes no eluden contestar esta pregunta (50% del total de entrevistados). La razón, parece ser por una parte, un evidente desconocimiento de los funcionarios municipales acerca de la invalidación de oficio, y de que la LBPA expresamente les confiere potestades invalidatorias. Y por otra, puede vincularse a la existencia del reclamo de ilegalidad municipal al que se refiere el artículo 140 de la LOCM, como un caso de invalidación a petición o solicitud de parte, reconocida expresamente por un cuerpo normativo, preexistente a la LBPA. Y que por ello es mejor reconocido por los funcionarios, a diferencia de la invalidación de oficio.

Soluciones o propuestas al problema

El principal problema detectado es la falta de real implementación de la LBPA, debido fundamentalmente a su efectivo desconocimiento, pese a que no es declarado derechamente así por los entrevistados. Por esta razón,

resulta no sólo evidente, sino que también apremiante, capacitar a los funcionarios públicos, que son los principales operadores de esta normativa.

Falencias de este estudio

La muestra no obedeció totalmente a los criterios que en un comienzo se pretendían emplear, puesto que no fue posible acordar entrevistas en algunas Municipalidades, porque éstas, indirectamente se negaron a participar. Lo mismo cabe respecto de los funcionarios entrevistados en las respectivas municipalidades de la muestra. Debido a obstáculos presentados en algunos de los municipios que sí accedieron amablemente a prestarnos su colaboración, por su puesto sujeta a la disponibilidad de los funcionarios, no fue posible entrevistar a ciertos directores de las unidades que en comienzo se pretendía incluir uniformemente, a fin de asimilar las muestras de los diversos municipios. Por todo lo expuesto, la muestra no pretende ser fielmente representativa o el reflejo general del conjunto de municipalidades de la provincia de Santiago, sino simplemente una referencia, aunque no despreciable.

Pese a ser la presente investigación acerca de la implementación de la LBPA en cierto ámbito municipal de la provincia de Santiago, la única en su género; no pretende ser más que una referencia, máxime por el pequeño tamaño de la muestra (sólo 4 municipios de un total de 32 municipios de la provincia; con un total de tan sólo 14 entrevistados). Los porcentajes dados, de ninguna manera, añoran ser estadísticamente proporcionales al tamaño de la población de directores municipales de la provincia.

Por otra parte, respecto al instrumento, ciertas preguntas no miden el real conocimiento de la LBPA y su contenido jurídico, sino sólo lo que se declara conocer de ella, lo cual, por supuesto dependerá del interés, motivación, y/o incluso presión social del entrevistado, que muchas veces preferirá mentir antes de reconocer ciertas falencias en el conocimiento de ciertas materias jurídicas que se suponen de su incumbencia. Influye también

el propio entrevistador, y sus características personales, que en este caso, correspondió a un grupo de unas diez muy diversas personas, alumnos de pregrabo.

Todas estás autocríticas, pueden ser tomadas como referencia para proyectos de investigación de esta misma índole, que por cierto, resultan no sólo novedosos en nuestra área de conocimiento, sino también necesarios para contribuir a la determinación de políticas públicas que apunten a fortalecer la implementación real de esta u otra leyes, en este ámbito u en otro de los múltiples órganos de la voluptuosa Administración, sobre la base de datos concretos que reflejen la realidad, por muy penosa que esta sea.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARÓSTICA MALDONADO, I. *La intangibilidad de los actos administrativos favorables como límite a la revocación e invalidación de oficio*, En: Conferencias Santo Tomás de Aquino (19 noviembre 2003, Santiago Chile) Ley Nº 19.880, sobre Procedimientos Administrativos Compilado, Santiago, Chile, Academia de Derecho Universidad Santo Tomás,

2. BULNES ALDUNATE, L. *Las Leyes y Potestad Reglamentaria en la Constitución de 1980*. Revista de Derecho UVC, VI,:1982.

3. CASSAGNE, J.C. *Principios Generales del Procedimiento Administrativo*, En: Jornadas Nacionales sobre Procedimiento Administrativo, (Argentina, 1999.) Procedimiento Administrativo. Buenos Aires, Argentina, Facultad de Derecho, Universidad Austral, 1999.

4. CIERCO SEIRA, C. *La participación de los interesados en el Procedimiento Administrativo*, Bolonia, Publicación del REAL COLEGIO DE ESPAÑA, 2002.

5. COMADIRA, J. *Derecho Administrativo. Acto administrativo, procedimiento administrativo, otros estudios*. Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1996.

6. CORDERO VEGA, L, *El Procedimiento Administrativo*, Santiago, Chile, Lexis Nexis, 2003

7. CORDERO VEGA, L. *La Supletoriedad en la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo*. En: Jornadas de Derecho Administrativo (II, Noviembre 2005, Universidad Católica de Valparaíso).

8. DROMI, R. *El Procedimiento Administrativo*. Buenos Aires, Editorial. Ciudad Argentina, 1999.

9. FERNÁNDEZ RICHARD, J, *Derecho Municipal Chileno*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2003.

10. FREEDMAN JAMES, O. *Crisis y legitimidad. El Proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988,

11. GARCÍA DE ENTERRÍA , E. y FERNÁNDEZ, T, *Curso de Derecho Administrativo*, 5ª edición, Madrid, España,.,Editorial Civitas, 1998, T. II,

12. GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ, T. *Curso de Derecho Administrativo* 11ª edición, Madrid, Editorial Civitas, 2002. T I.

13. GARRIDO FALLA, F, *Tratado de Derecho Administrativo, La Justicia Administrativa* 11ª edición., Madrid, España, Editorial Tecnos, 2001 Vol. 3:

14. GOBIERNO DE CHILE <http://www.gobiernodechile.cl/organigrama/municipalidades.asp>

15. 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.

16. GONZÁLEZ PEREZ, J. *Manual de Procedimiento Administrativo*, Madrid, Editorial Civitas, 2002.

17. GUICHARD PÉREZ, M.I. y TORO REYES, M.P. *Los procedimientos formativos y recursivos en la administración*, Revista de Gobierno y Administración del Estado, Editorial Jurídica Cono Sur Ltda., (81): abril 2000.

18. MARTÍN VALDIVIA, S. *El silencio administrativo como garantía de los derechos de los particulares*, Revista de Administración Pública, Nº 149, Madrid, 1999.

19. MONTT OYARZÚN, S. *El Procedimiento administrativo: una tarea aún pendiente para el Congreso*. Revista de Derecho Público, V. 65,:2003.

20. PANTOJA BAUZÁ, R. *El Derecho Administrativo, Clasicismo y Modernidad*., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1994

21. PARADA VÁSQUEZ, R., *Derecho administrativo. Parte General*, Madrid, Editorial Marcel Pons, 2002, TI, pp. 118-120.

22. PAREJO ALFONSO, L, JIMÉNEZ-BLANCO, A, y ORTEGA ALVAREZ, L., *Manual de Derecho Administrativo*, Barcelona, Editorial. Ariel, 1998, TI,

23. PAREJO ALFONSO, L. *La nueva regulación del llamado silencio administrativo*. Documentación Administrativa (DA) Nº 254-2555, Madrid, 1999. p.114.
24. REYES RVEROS, J. *Invalidación de Actos Administrativos*, Santiago, Lexis Nexis, 2002. p. 128

25. SANTAMARÍA PASTOR, J A. *Principios de Derecho Administrativo*, 4ª Edición. Madrid, , Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2002. V.2

26. SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, Madrid, España, Marcial Pons, 2003

27. SILVA CIMMA, E., *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos, contratos y bienes*, Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1995

28. SOTO KLOSS, E. *Derecho Administrativo. Bases Fundamentales*, Chile, Editorial Jurídica de Chile,1996, T.II,

29. SOTO KLOSS, E, *La Ley 19.880, sobre Procedimientos Administrativos, ¿"aleluya" o "miserere"?*,En: Conferencias Santo Tomás de Aquino (19 noviembre 2003, Santiago Chile) Ley Nº 19.880, sobre Procedimientos Administrativos Compilado, Santiago, Chile, Academia de Derecho Universidad Santo Tomás, 2003,

FUENTES

Constitución Política de la República (CPR),

Dictámenes CGR Nº 23.752, de 1988, 12.503, de 1995; 6.142 de 2001.

Ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. DFL Nº 1/ 19.653. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.575 (D.O. 17 noviembre de 2001 (LOCBGAE)

Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM)

Ley 19.880, Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.(LBPA)

“Mensaje de su Excelencia el Presidente de la República, con el que inicia un proyecto de ley que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo” Boletín Nº 2594-06 p. 7.[en línea] <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

ANEXO: INSTRUMENTO APLICADO

EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

OBJETIVO.

El presente estudio tiene por objeto evaluar la implementación de la ley N° 19.880 que determina la base de los procedimientos administrativos.

Este *estudio es sólo exploratorio*, y es consecuencia de un acuerdo entre el H. Senado de la República y la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Se encuentra a cargo de la Cátedra de Derecho Administrativo, con la participación de los alumnos del taller de memoria de la Facultad.

Se ha focalizado este primer trabajo en la evaluación en los municipios, por tener éstos directa incidencia en los procedimientos administrativos que relacionan a la Administración con privados en las más diversas áreas.

Este *no es un medio de control* de la actividad de vuestra municipalidad. De hecho se mantendrá la confidencialidad de los entrevistados[135], así como de los municipios en los cuales se trabajó.

Las conclusiones del presente estudio debieran servir de base para la determinación de políticas públicas, desde el Congreso o el Gobierno, con el fin de fortalecer la implementación de esta ley.

Por esta razón agradecemos su disposición y colaboración.

[135] Los entrevistados deben ser, por municipalidad: Secplac, Secretaría Municipal, Unidad de Obras Municipales, Unidad de Aseso y Ornato, Unidad de Tránsito y Transporte Públicos, Unidad de Control y Unidad de Asesoría Jurídica. Aunque es posible prescindir de alguna de ellas si no es posible entre visitarlos a todos.

1ª PARTE: ASPECTOS GENERALES.

1.1. Conocimiento de la ley.

P1. Sabe usted algo, ha escuchado o ha leído sobre la Ley 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos (ley de Bases del Procedimiento Administrativo, en adelante "la ley")?

P.2. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA). ¿Cómo se enteró de la existencia de la ley?

a). Por la publicación en el Diario Oficial.

b). Previa comunicación interna del municipio.

c). A través de una capacitación.

d). Otro. ¿Cuál?

P.3. ¿Podría mencionarme cuál cree usted que es el principal objetivo de esta ley?

1.2. Capacitación a propósito de la entrada en vigencia de la ley.

P4. ¿Ha recibido usted capacitación o ha asistido a charlas informativas como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley 19.880?

P5.1. (SÓLO EN EL CASO QUE HAYA EXISTIDO CAPACITACIÓN) ¿Qué institución impartió la capacitación?

a). Universitaria.

b). Técnica.

c). De capacitación profesional.

d). Plan gubernamental de capacitación.

e) Otro. ¿Cuál?

P5.2. ¿Qué tipo de material o texto fue proporcionado en la capacitación?

Titulo	Autor

1.	
2.	
3.	

P5.3. ¿Cuánto tiempo duró?

P5.4. ¿Con qué tipo de financiamiento contaron?

1.3 Implementación.

P6. ¿En el Municipio ha existido alguna instrucción específica para que la ley sea implementada e incorporada en el trabajo cotidiano?

P6.1. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA). ¿Sabe usted si el municipio ha destinado recursos económicos para que la ley sea implementada?

P7. ¿Cuánto tiempo ha durado/duró el periodo de implementación de la ley? (días, semanas, meses) ¿Considera usted que este periodo fue suficiente? ¿Por qué?

P8. ¿De qué manera cree usted que ha incidido la implementación de la ley en su carga de trabajo? ¿En la de su unidad? O ¿ en la Municipalidad en general?

a). Más trámites.

b). Menos trámites.

c). No ha cambiado.

d). Ha cambiado de otra forma. ¿Cuál?

P9. ¿Cuál o cuáles cree usted que son/han sido el/los principales aportes o beneficios que ha tenido la implementación de la ley para la gestión Municipal? ¿Por qué?

P.10. En su opinión, ¿qué tan útil resulta la implementación de la ley, en escala de uno a 7; siendo 7 Muy útil, y 1 inútil?

1.4 Utilidad.

P11. ¿Han existido evaluaciones internas de la ley?

P12. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA) Se han utilizado sus resultado

P.12.2. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA) ¿De qué modo?

a). A modo de información.

b). Para la corrección de errores.

c). Otro (indique)

1.5. Publicidad.

P13. ¿EL Municipio ha desarrollado o entregado información al público sobre los derechos que tienen las personas en sus relaciones con la Administración (Municipalidad)? ¿Qué tipo de información ha sido entregada?

P.14. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA).¿Cuáles han sido los medios empleados?. (No son respuestas excluyentes).

a). Folletos, dípticos y símiles.

b). Artículos periodísticos en diarios de circulación local.

c). Medios electrónicos (página Web).

d). Difusión oral, a través de charlas a Juntas de Vecinos o símiles.

e). Cartel o letrero visible en sus dependencias que contenga los derechos de los ciudadanos.

f). Otros ¿Cuáles?

P15. En general, y a partir de la entrada en vigencia de la ley, ¿podría decir usted que las personas:

a). Participan más.

b). Participan lo mismo que antes.

c). Participan menos.

d). No me he fijado / no dispongo de información al respecto

1.6. Problemas de aplicación detectados.

P16. ¿Cuáles han sido los mayores problemas en la aplicación de la ley? (nombre los tres más relevantes).

P17. (EN CASO DE EXISTIR PROBLEMAS) ¿Cómo se han resuelto? Mediante:

1.7 Conocimiento de procedimientos de aplicación supletoria.

P18. Respecto de los tipos de procedimiento administrativo en la municipalidad

a). Existe un diagnóstico de todos los procedimientos.

b). Existe un diagnóstico de algunos procedimientos.

c). No existe diagnóstico referido a los tipos de procedimiento.

P19. ¿Podría mencionar uno o más casos en los que la ley se aplica supletoriamente a un procedimiento administrativo en la Municipalidad?

a). Sí. ¿Cuál?

b). No existen casos.

c). No conozco de casos.

P.20. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA).¿Se han suscitado conflictos de leyes en la aplicación supletoria de la ley? ¿cuáles?

P.21. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA) ¿Cómo se han solucionado dichos conflictos?

2ª PARTE: PREGUNTAS DE CONTENIDO JURÍDICO.

2.1. Expedientes administrativos.

P22. ¿Existen expedientes administrativos en los procedimientos que se instruyen?

P23. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA)¿Tienen los ciudadanos acceso a los expedientes?

2.2. Declaración de secreto o reserva de los actos administrativos.

P24. ¿Se han decretado actos y documentos como secretos o reservados?

P25. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA).¿Fue necesario realizar un evaluación previa antes de decretarlos?

a). Fue necesario en todos los casos.

b). Fue necesarios en algunos casos.

c). No fue necesario en ningún caso.

2.3. Silencio administrativo.

P26. ¿Tiene usted conocimiento sobre en qué consiste el silencio administrativo?

P27. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA) ¿Conoce de casos en que el silencio administrativo haya sido aplicado?

P28. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA)¿Sobre qué materias versaron dichos casos?

2.4. Plazos.

P29. ¿Conoce los plazos de la ley?

a). sí.

b). no.

P.30. (EN CASO DE RESPUESTA AFIRMATIVA) ¿Se cumple con los plazos estipulados por la ley?

a). Siempre se cumple con los plazos.

b). Frecuentemente se cumple con los plazos.

c). Ocasionalmente se cumple con los plazos.

d). Nunca se cumple con los plazos.

P31. ¿Cuánto se demora un procedimiento en promedio en su unidad?

P32. En un procedimiento cualquiera ¿Se informa acerca de los plazos a los usuarios?

a). Siempre se informa a los usuarios.

b). Frecuentemente se informa a los usuarios.

c). Ocasionalmente se informa a los usuarios.

d). Nunca se informa a los usuarios.

2.6. Recursos administrativos y reclamos jurisdiccionales.

P33. En la notificación o publicación de los actos administrativos dictados en esta Municipalidad, ¿se informa al interesado o afectado de los medios de impugnación?

a). Siempre se les informa.

b). A veces se les informa.

c). No se les informa.

P34. En su opinión, ¿han aumentado, disminuido o mantenido el número de reclamos efectuados por los particulares a la Municipalidad, desde la entrada en vigencia de la ley?

a). Han aumentado los reclamos de particulares.

b). Han disminuido los reclamos de particulares.

c). Se ha mantenido el número de reclamos de particulares.

d). No me he fijado / no dispongo de información.

P35. (EN CASO DE AUMENTO O DISMINUCIÓN) Señale a ¿qué categoría ha correspondido el aumento o disminución de reclamos aludido en la pregunta anterior?

a). Administrativos.

b). Judiciales.

c). Ambos.

2.7. Publicidad.

P36. Antes de la entrada en vigencia de la ley, ¿se publicaban más actos administrativos o menos?

a). Se publicaban más actos.

b). Se publicaban menos actos.

c). No ha variado al número de actos publicados.

P37. ¿Aplica usted –o la Unidad, Dirección o Sección donde se desempeña– las formas de notificación contenidas en la ley?

a). Aplico todas las formas de notificación.

b). Aplico algunas de las formas de notificación.

c). No aplico ninguna de las formas de notificación.

P38. Antes de la entrada en vigencia de la referida ley, ¿se notificaban de la misma manera los respectivos actos administrativos?

P39. ¿Se notifica el texto íntegro del acto administrativo o sólo un extracto?

2.8. Invalidación.

P40. ¿Solicitan los interesados la invalidación de los actos administrativos mediante un procedimiento administrativo?

P41. Al amparo de la vigencia de la ley ¿Se han registrado invalidaciones de oficio por parte de la autoridad que dictó los actos invalidados?

P42. Las invalidaciones de oficio, ¿se realizan con mayor o menor frecuencia a partir de la entrada en vigencia de la ley?

CIERRE DE LA ENTREVISTA.

P43. Para finalizar me gustaría saber lo siguiente.

a). ¿Cuál es el cargo actualmente usted desempeña en la municipalidad?

b). ¿Cuánto tiempo desempeña este cargo?

c). ¿Cuánto tiempo lleva trabajando en la municipalidad?

d). ¿Cuál es su profesión?

MUCHAS GRACIAS POR TIEMPO Y DISPOSICIÓN.