

agua o de una patente de privilegio exclusivo, en la concesión de una jubilación y en tantos otros —casos—” en que no puede recurrir a la justicia ordinaria “porque ésta es y se declara incompetente para conocer en esas materias y el particular queda burlado a menos que recurra a los gestores administrativos para que ellos consigan con el Ministerio respectivo que derogue el decreto —de que se trata—” (6).

“Es partidario de los Tribunales Administrativos —dicen las Actas— porque están destinados a amparar, tanto a los funcionarios públicos como a los particulares, contra los abusos de la autoridad. Lo que se pretende es que de los actos de las autoridades administrativas que deban ejecutarse de acuerdo con las leyes y que no quedan sometidos a la revisión de los Tribunales ordinarios, pueda reclamarse a estos Tribunales Administrativos. Son tribunales encargados de lo contencioso-administrativo”.

“Propone la siguiente redacción, que le parece amplia y sin embargo, lo suficientemente precisa: “Habrá tribunales administrativos formados con miembros permanentes para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y

cuyo conocimiento no esté entregado a otros Tribunales por la Constitución o las leyes. Su organización y atribuciones son materia de ley” (7).

“Estos tribunales administrativos —concluyó el señor Alessandri Rodríguez— existen hoy día en Francia, Alemania, Italia, y en todos los países adelantados”.

“Por asentimiento tácito se dió por rechazada la indicación del señor Allende que legitimaba sólo a los funcionarios públicos para acudir ante los tribunales de lo contencioso-administrativo y se aceptó la propuesta por el señor Secretario” (8).

El autor del artículo 87 de la Constitución Política del Estado es, pues, para nosotros, don Fernando Alessandri Rodríguez. De acuerdo con la redacción definitiva que diera al precepto en la trigésimo tercera de las sesiones celebradas por la Subcomisión de Reforma Constitucional:

“Habrá Tribunales Administrativos, formados con miembros permanentes, para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no esté entregado a otros Tribunales por la Constitución o las Leyes. Su organización y atribuciones son materia de Ley”.

(6) Actas Oficiales... op. cit., pág. 519.

(7) Actas Oficiales... op. cit., pág. 519.

(8) Actas oficiales... op. cit., pág. 520.

JURISPRUDENCIA

Plazos que obligan a la Administración

En el ordenamiento jurídico administrativo es frecuente encontrar normas que, conjuntamente con imponer una obligación al supremo jerarca o a algún organismo de la Administración, señalan plazo para su cumplimiento. De este modo, la obligación, además de ser ejecutada, debe serlo en el momento oportuno.

Si la Administración, actuando por intermedio de sus agentes, cumple la obligación legal pero sin atenderse al requisito temporal, se plantea el

problema del incumplimiento de los plazos que la afectan y el de las consecuencias que es necesario derivar de ello.

Como es obvio, la finalidad de los plazos y las consecuencias que involucra su incumplimiento, revisten distintos matices según cual sea la rama del Derecho en que operan. En un contrato de Derecho Privado, por ejemplo, los plazos adquie-

(Por JOSE RODRIGUEZ ELIZONDO).
(Ayudante de Derecho Administrativo.
U. de Chile.)

ren distinta relevancia según quien sea el obligado a cumplir dentro de sus límites, y las consecuencias del incumplimiento pueden ser libremente pactadas por las partes. Esto, en el fondo, no es sino uno de los múltiples aspectos que reviste la aplicación del principio de la autonomía de la voluntad, que moldea las instituciones de esta rama del Derecho, y que se justifica por la preeminencia que en ella asumen las individualidades.

En el Derecho Público la situación es necesariamente distinta. Teniendo esta rama del Derecho una función primordial de interés social y público —dentro de la relatividad propia de toda clasificación—, no puede operar sobre esquemas rígidos ni sobre teorías generales propias del Derecho Privado. El principio de la legalidad indica que es necesario dar cumplimiento a lo que la ley ordena, e impide, por lo general, las aplicaciones análogas. El interés público es la vara que sirve para analizar los distintos casos, en una suerte de empirismo jurídico.

Sobre la base de estas consideraciones, puede expresarse que toda obligación que se imponga a la Administración y que esté sujeta a un plazo o a una época especial de cumplimiento admite un desdoblamiento: por una parte existe la obligación propiamente tal y por otra, la obligación de respetar el plazo o la época especial de cumplimiento.

En cuanto a la primera obligación, el interés público indica que su relevancia es colectiva, es decir, que el cumplimiento de las obligaciones que se imponen a los organismos de la Administración interesa a toda la esfera de los administrados. Desde este punto de vista, lo que primordialmente interesa es que la Administración cumpla siempre sus obligaciones.

En cuanto a la segunda obligación —la del plazo o época especial de cumplimiento—, pueden darse diversos matices según sea el contenido de la obligación propiamente tal. Existen obligaciones que, por la naturaleza del objeto, sólo pueden ser cumplidas en cierta época —piénsese en la hipotética obligación de fijar anualmente el precio máximo de una fruta de temporada—, de tal modo que si no se les da cumplimiento en la "oportunidad natural" pierden su razón de ser. Existen, además, obligaciones que por motivos tributarios deben cumplirse durante los primeros meses del año, pero que son de tal manera imprescindibles que si no se les da oportuno cumplimiento es necesario recurrir a algún arbitrio legal preestablecido que señale el "modus operandi" en caso de retardo. Ahora, si con respecto a una obligación de cumplimiento imprescindible no

existe un arbitrio legal de sustitución, aparece la noción del interés público para exigir que se le de cumplimiento aunque sea con retardo. Es decir aunque sea con infracción del plazo legal.

Lo anterior permite esbozar lo que podría ser un principio dentro del Derecho Público: el de que la Administración debe cumplir siempre sus obligaciones, aun cuando lo haga fuera de plazo o época especial que una ley ha determinado, y siempre que el retardo no haga ilusorio el cumplimiento de la finalidad de la ley que estableció la obligación propiamente tal.

Un ejemplo sirve para esclarecer lo expresado: Supongamos que una ley de carácter permanente dispusiera que el Presidente de la República debe declarar iniciado el año escolar en una fecha determinada. Si por cualquier motivo se llegara al día fijado sin que se hubiera dictado el decreto correspondiente, ¿significaría que no podría impartirse instrucción hasta el periodo siguiente? Evidentemente, a nadie se le ocurriría pensar algo semejante.

Así como éste, varios ejemplos moldeados sobre bases hipotéticas o reales pueden indicar que la sola vía del absurdo corrobora lo que se ha expresado.

Sin embargo, el aceptar que la Administración deba cumplir siempre sus obligaciones, aunque sea fuera del plazo fijado, no debe entenderse como una comprobación resignada del incumplimiento. Si la ley impone un plazo y éste no se cumple, es necesario buscar en el ordenamiento jurídico y en los principios doctrinarios las consecuencias que deben derivarse de dicha irregularidad. En otras palabras, puesto que toda irregularidad jurídica debe ser jurídicamente sancionada, es menester buscar la clase de sanción que corresponde aplicar en la especie.

Y para ello sería preciso profundizar en el sentido y finalidad de cada plazo que se infringe.

De una manera general, puede decirse que el plazo cumple en el Derecho Público una función ordenadora, una función destinada a evitar la entronización del caos. Esto es fácilmente comprobable si se observa que los plazos a menudo se interrelacionan en un complejo mecanismo de obligaciones: la obligación de fijar cuotas o precios de venta dentro de cierto plazo sirve, por ejemplo, para calcular los impuestos correspondientes, los cuales, a su vez, deben estar calculados dentro de cierto plazo que puede estar relacionado con los plazos fijados para la elaboración del Presupuesto Fiscal.

De este modo, si un plazo legalmente estable-

cido no es respetado, hay que buscar las consecuencias del **retardo** dentro de un orden de ideas que excluya la de la imposibilidad de cumplir la obligación principal. Si se parte de la premisa de que la obligación se debe cumplir y de que la exigencia de un plazo tiene una finalidad conducente a la implantación de un buen orden administrativo, debe aceptarse que el retardo atenta contra este buen orden y que es preciso arbitrar todos los medios que proporciona el ordenamiento jurídico para evitar una reincidencia en la infracción.

Parece evidente que por este camino se llega necesariamente a la investigación de la responsabilidad administrativa.

Esto, que pudiera considerarse una disquisición puramente teórica, ha encontrado ya consagración en normas positivas. El artículo 60 del DFL. N° 47, de 1959, que obliga a los servicios funcionalmente descentralizados a enviar sus balances a las autoridades que indica, antes del 1° de Marzo de cada año, dispone que en caso de "retardo" en el envío los "funcionarios responsables" incurrirán en la sanción que determina. La disposición no se pone en ningún momento en el caso de que la obligación caduque por el vencimiento del plazo. La obligación se mantiene, pero el retardo obliga a perseguir a los responsables.

En la práctica, el problema ya se ha planteado, tal como ha sido expuesto. Con fecha 27 de Febrero de 1962, se dictó el Decreto N° 2172, del Ministerio de Hacienda, el cual fijó cuotas de venta de cerveza a ciertas fábricas, para el año en curso, de acuerdo con lo establecido por el artículo 88 de la Ley N° 11.256.

El inciso 1° de la disposición mencionada establece que la cerveza de producción nacional, en la parte que exceda en cada fábrica de la cuota de venta "que le fija en enero de cada año el Presidente de la República, previo informe de la Dirección General de Impuestos Internos", pagará el impuesto adicional que indica. En el inciso 2° se establece que el impuesto se pagará "antes de extraer la cerveza de la fábrica productora", y en el inciso 3° se dan normas para la fijación de cuotas que debe hacer el Presidente de la República con el informe previo del Servicio de Impuestos Internos.

Como se puede observar, del inciso 1° se desprende claramente que la fijación de cuotas debe hacerse en el mes de enero de cada año. Y, como el decreto correspondiente se dictó el 27 de Febrero, la infracción al respecto era evidente.

Por otra parte, la obligación principal era de interés tributario, y tanto a la Administración como a los administrados interesa --teóricamente-- que los impuestos se paguen para que se puedan cumplir los fines de interés común que corresponde realizar al Estado. Además, se trataba

de un ingreso que debía contemplarse en el Presupuesto Fiscal anual, de acuerdo con las disposiciones del DFL. 47. Finalmente, si se consideraba que el cumplimiento estricto del artículo 88 de la Ley N° 11.256 implicaba la imposibilidad de extraer cerveza de las fábricas mientras el impuesto no se pagara, era de prever el conflicto económico y social que podría producirse con respecto a algunos particulares si no se fijaban las cuotas.

En estas condiciones, correspondió a la Contraloría General de la República emitir su pronunciamiento, al examinar el decreto aludido para los efectos del control preventivo de su juridicidad. Por intermedio del Oficio N° 19.159, de 13 de Abril de 1962, dirigido al señor Ministro de Hacienda, analizó los problemas que plantea el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración, expresando textualmente:

"El Contralor General infrascrito ha dado curso al decreto del rubro, que fije cuotas de venta de cerveza para el presente año a las fábricas que indica, pero hace presente a US, que, de acuerdo con el inciso 1° del artículo 88 de la Ley N° 11.256, las cuotas deben fijarse en el mes de enero de cada año, previo informe del Servicio de Impuestos Internos".

"Para darle curso se ha considerado que en el Derecho Público las obligaciones que se imponen a la Administración tienen relevancia colectiva, y que esto origina un interés general en su cumplimiento. De este modo la finalidad de los plazos y las consecuencias que involucra su incumplimiento revisten caracteres propios en esta rama del Derecho".

"Cuando no existe un mecanismo legal de sustitución, que determine normativamente el destino de una obligación que no se ha cumplido dentro del plazo establecido, la regla general es que debe cumplirse, pero evitando que el retardo afecte a los administrados, en general o a una categoría de ellos. La caducidad por incumplimiento de una obligación dentro del plazo sólo puede producirse en virtud de una expresa disposición legal".

"Lo anterior no significa que el incumplimiento de los plazos, por parte de la Administración, no produzca consecuencias jurídicas. Si se considera que las obligaciones sometidas a plazo se interrelacionan en un complejo mecanismo, de tal manera que del acertado cumplimiento de una depende el cumplimiento de muchas, y si se considera, además, el perjuicio que puede causar a una categoría de administrados el retardo en el cumplimiento de una obligación por parte de la Administración, hay que aceptar que la exigencia de un plazo tiene una finalidad conducente a la implantación de un buen orden administrativo".

"Luego, cada vez que no se cumpla una obli-

gación dentro del plazo fijado, se estará atendiendo contra este buen orden, y será necesario arbitrar todos los medios posibles para evitar la reincidencia".

"Dentro de este orden de ideas, es indudable que procede la investigación de la responsabilidad administrativa que pudiera existir por parte de los funcionarios de los órganos competentes".

"Como en el presente caso se dan todas las circunstancias manifestadas, es necesario que US. ordene una investigación con respecto a la causa del retardo en el cumplimiento de la obligación

contenida en el artículo 88 de la Ley N° 11.256, y que arbitre los medios necesarios para evitar que se perjudiquen los particulares por la emisión de un acto administrativo que debió dictarse en el mes de enero del presente año".

De esta manera, la Contraloría General de la República consagró jurisprudencialmente el que podría llamarse "principio del cumplimiento necesario" y añadió nuevos elementos para una futura labor con respecto a los problemas que los casos de responsabilidad funcionaria plantean a la doctrina.

COMENTARIO BIBLIOGRAFICO

"Protección Jurisdiccional de los administrados", de José Rodríguez Elizondo. Editorial Jurídica de Chile, 1961.

Por **JESUS GONZALEZ PEREZ**
Prof. de Derecho Administrativo
de la Universidad de Madrid. (*)

En otra ocasión hemos destacado desde estas páginas la excelente labor del Seminario de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, que, con tanto acierto, dirige el gran maestro **Enrique Silva Cimma**.

Con el número 7 de los estudios de dicho Seminario de Derecho Público, se ha publicado el logrado trabajo sobre justicia administrativa y, concretamente, sobre el exceso de poder, que lleva por título Protección jurisdiccional de los administrados.

Su autor, perfecto conocedor de la doctrina europea, especialmente francesa y española, nos ofrece un completo estudio del llamado contencioso de anulación, con especial referencia al Derecho chileno.

Rodríguez Elizondo maneja correctamente las nociones de la doctrina tradicional y, enfrentándose con las últimas aportaciones, llega a una serie de conclusiones clásicas sobre el exceso de poder.

Ya los títulos de cada una de las partes en que se divide su obra pone de manifiesto la filiación del autor. Lejos de situarse dentro del procesalismo, **Rodríguez Elizondo** se alinea entre los administrativistas.

Ello no quiere decir que **Rodríguez Elizondo** desconozca —como tantos otros— las últimas aportaciones del Derecho procesal administrativo. Por el contrario, revela un perfecto conocimiento de las mismas. Sin embargo, no duda en mantener una posición netamente clásica sobre el contencioso de anulación.

(*) Comentario publicado en la Revista de la Administración Pública N° 37 (España).

Esto explica que, a lo largo de su exposición, llegue a conclusiones como las siguientes:

a) La defensa de los Tribunales administrativos, enfrentándose con nuestra afirmación de que el éxito de tales Tribunales radica en la pura idoneidad de las personas físicas que los integran, con estas palabras: "Es indudable que la buena marcha de una institución requiere de la presencia de hombres idóneos, pero es también indudable que estos hombres idóneos poco podrán hacer si no cuentan con un instrumento adecuado para el correcto desempeño de sus labores. Metafóricamente, sería como atribuir todo el mérito de un triunfo automovilístico al conductor, siendo que el mejor volante del mundo no podría hacer nada sin una máquina apropiada para el objetivo perseguido. Hombre y mecanismo se amalgaman".

Pues bien: lo cierto es que el instrumento procesal del contencioso francés no puede ser menos idóneo para la finalidad conseguida. De aquí la magnitud de la obra de las personas que han encarnado la institución.

b) El mantenimiento de los motivos tradicionales del "recurso por exceso de poder", pese a las críticas de la más reciente doctrina francesa.

c) La configuración del contencioso de anulación como un juicio contra un acto objetivamente considerado.

Insistiendo en nuestra posición, nos permitimos recordar el magnífico trabajo de **Bruno Kormprobst**. La noción de *partie et le recours pour excès de pouvoir*, en el que con arreglo a una depurada técnica procesal, explica muchas cosas difícilmente explicables con arreglo al administrativismo clásico.

Rodríguez Elizondo sabe defender sus posiciones con brillantez. Y —esto importa subrayarlo una vez más— conociendo perfectamente la tesis procesal que critica. De aquí el mérito de su obra y la importación de la misma al estudio de la Justicia administrativa.