

INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo.
(Boletín 2.594-06)

Honorable Senado:

La Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización tiene a honra emitir su informe acerca del proyecto de ley señalado en el epígrafe, en primer trámite constitucional, originado en un mensaje de S.E. el Presidente de la República y con urgencia calificada de "simple".

A las sesiones en que la Comisión se ocupó de este asunto asistieron, además de sus miembros, el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Alvaro García; y los asesores de esa Secretaría de Estado, señorita Antonia Urrejola y señores Rodrigo Egaña y Enrique Fanta.

-.-.-

I.- Objetivos del proyecto.

Uno) Agilizar la tramitación de los actos administrativos en cada una de sus etapas, esto es, en la iniciación, la sustanciación y la dictación del acto terminal, mediante la fijación de plazos determinados dentro de los cuales deben formalizarse las providencias de mero trámite, los informes, dictámenes u otras actuaciones similares y las decisiones definitivas.

Dos) Reconocer efectos al silencio de la Administración frente a una petición o requerimiento de un particular, distinguiendo entre silencio positivo y silencio negativo.

El silencio positivo tiene lugar cuando la inactividad de la Administración produce un efecto favorable respecto de una

petición formulada por un particular para que le sea otorgada una autorización, concesión o permiso.

El silencio negativo consiste en la presunción de entender denegada una solicitud, distinta de las anteriores, formulada por un particular o administrado, también frente a la inactividad de la Administración.

Tres) Facultar al Presidente de la República para que mediante uno o más decretos con fuerza de ley determine cuáles serán los actos administrativos a los que se aplicará silencio positivo.

II.- Estructura del Proyecto.

El proyecto en informe está conformado por ocho artículos permanentes que revisten el rango de ley común.

III.- Antecedentes

De derecho

1. Constitución Política, artículos 7º y 60, número 18.

2. Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

De hecho

El mensaje de S.E. el Presidente de la República se inicia expresando que si bien lo normal es que la Administración responda adecuadamente a los requerimientos de los administrados, no siempre ésta y la economía marchan a ritmos paralelos, lo cual resulta especialmente importante en las actuales condiciones de velocidad del mercado, en que los empresarios necesitan respuestas rápidas a sus peticiones de permisos y concesiones.

La falta de celeridad de la Administración, continúa, se debe, entre otras razones, a procedimientos con plazos excesivos e indeterminados que muchas veces pueden desarticular la concreción de proyectos perdiéndose así posibilidades de trabajo, ingresos fiscales e impulso económico.

En respuesta a esta anomalía, se han implementado en algunas legislaciones plazos legales de resolución de los asuntos y reglas de silencio que cautelan una gestión rápida de la Administración.

En un segundo acápite, el mensaje expresa que no obstante el propósito de fortalecer los elementos que den mayor rapidez a la Administración, es menester cautelar la calidad de las prestaciones del Estado y la seriedad de sus actuaciones, de modo que la celeridad administrativa que se persigue no signifique que las prestaciones y los derechos de los particulares queden desprotegidos.

Señala, a continuación, que la agilización de los plazos no puede servir como medio para solucionar los defectos de la Administración ni como fórmula para atraer inversiones, pues es necesario, para que el sistema funcione, contar con un Estado eficaz y una sociedad con confianza.

Termina este acápite afirmando que la simplificación de los trámites administrativos no agota la necesaria reforma del Estado y la urgencia de otorgar a éste herramientas para que sea más eficiente.

En el siguiente apartado el mensaje explica el procedimiento administrativo y los plazos a que éste debe ajustarse, definiendo a aquél como el conjunto de trámites que debe cumplir la Administración para dictar, en definitiva, un acto administrativo; es decir, es la historia de cómo una decisión se transforma en un acto.

Se ocupa, en seguida, del marco constitucional es que se desenvuelve el procedimiento administrativo. Sobre este aspecto recuerda que el texto constitucional da validez a los actos de la Administración cuando éstos se dictan “en la forma prevista por la ley” so pena de nulidad; y que el mismo texto, en el N° 18 de su artículo 60, ordena que son materias de ley “las que fijan las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública”, destacando que la ley establece sólo los elementos básicos y fundamentales del acto, dejando a la potestad reglamentaria la regulación de éstos, todo lo cual se explica, según el mensaje, dada la flexibilidad y adaptación de que debe estar dotado el acto, sujeto a variadas situaciones y a distintos grados de desarrollo técnico.

Hace presente que la referida ley de bases de los actos de la Administración aún no ha sido dictada, dando lugar a múltiples procedimientos, algunos reglados por la ley y otros librados a prácticas y

doctrinas de la Administración con la consiguiente irregularidad para los administrados.

Continúa expresando que no obstante el distinto origen que puede tener el acto, éste debe considerar los siguientes principios generales:

1. El principio de la oficialidad, que obliga a la Administración a actuar de oficio para impulsar el acto administrativo.

2. El principio "in dubio pro actione", que significa que la Administración debe dictar un acto que exprese su voluntad.

3. El principio de la economía procedimental, que implica una actuación que optimice los medios de la Administración evitando trámites inútiles o dilatorios.

4. El principio de la contradictoriedad, que garantiza a los administrados la posibilidad de hacer valer sus derechos y pretensiones.

5. El principio de la imparcialidad, que procura la igualdad ante la ley y la probidad administrativa, y

6. El principio de la no formalización, que exige simplicidad y eficacia del acto, restringiendo las formalidades o lo necesario para dejar constancia indubitada de lo obrado y evitar el perjuicio a los administrados.

En seguida, menciona las tres etapas en la formación y conclusión del acto: la de generación de la voluntad; la toma de razón y la publicación del acto.

A su turno, en el proceso interno de la Administración en la formación del acto, el mensaje distingue otras tres etapas, cuyo propósito es evitar la improvisación o la adopción de decisiones sin antecedentes que la justifiquen.

La primera es la de iniciación, en que se reconoce que un procedimiento puede comenzar a desarrollarse por denuncia, petición, formalización de recursos u otros.

La siguiente etapa es la de sustanciación del procedimiento; esto es, el conjunto de actos que tiene por finalidad la recopilación de antecedentes para dictar un acto terminal. Esta etapa está

constituida, también, por actos de instrucción que permiten determinar y comprobar los elementos o antecedentes necesarios para pronunciar una resolución o para orientar el acto. Los actos de instrucción, por ende, admiten tras subclasificaciones; las actuaciones de aportación de datos de hecho o antecedentes jurídicos, que son el fundamento de la resolución a adoptar; las actividades de comprobación de datos, con el fin de que la autoridad decisoria tenga certeza acerca de la realidad de los datos aportados, y las actividades mixtas, como son los informes de órganos administrativos que aportan datos y participan en su comprobación.

Agrega que en esta etapa se manifiesta el principio de la oficialidad, oportunidad en que la Administración debe desplegar su actuar, sin necesidad de la intervención de los particulares o administrados.

La tercera etapa del acto administrativo, explica el mensaje, corresponde a la decisión o resolución del asunto entregado a la competencia de la Administración. Es la respuesta al requerimiento formulado, el cual ya ha sido analizado en sus antecedentes y efectos. Destaca que en esta etapa se produce la manifestación de la voluntad administrativa constitutiva de un acto terminal.

En un segundo acápite el mensaje se ocupa de los plazos en el procedimiento administrativo.

A este respecto recuerda que por muy regulados que están los procedimientos, sin plazos ellos no funcionan, pues éstos fijan un límite en el tiempo a las distintas etapas del acto administrativo.

Define, en seguida, el plazo como el 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 el órgano haga valer sus derechos o cumpla sus obligaciones

Hace ver también la diferencia entre los plazos regulados por el derecho común y los plazos fijados por el derecho público; en los primeros prevalecen los plazos convencionales, en tanto que los segundos están determinados por la ley o por el reglamento.

Previene después el mensaje de que la no regulación del procedimiento administrativo le ha abierto camino a la jurisprudencia de la Contraloría General de la República para definir los elementos centrales de los plazos administrativos.

Primeramente, que la Administración no puede superditarse a un plazo más allá de lo cual se vea impedida de actuar. En

otras palabras, que la Administración, requerida legalmente a prestar un servicio, no puede negarse a ello so pretexto de que haya transcurrido el plazo dentro del cual debió responder el requerimiento; es decir, su obligación de actuar no queda sujeta a prescripción.

El segundo elemento dice relación con el incumplimiento de los plazos por la Administración. La exigencia de un plazo tiene por finalidad un buen orden administrativo, por manera que cada vez que la Administración no cumple una obligación dentro del plazo predeterminado está atentando en contra de ese buen orden.

De lo expuesto, afirma el mensaje, se concluye en que la Administración no está sujeta a plazos para cumplir sus obligaciones, aun cuando la ley los predetermine; y los actos extemporáneos son, en consecuencia, válidos, con la sola excepción de que la ley expresamente considere la caducidad por incumplimiento del plazo o prevea un mecanismo sustitutivo distinto de esta última.

Por tanto, de acuerdo al mensaje, el incumplimiento del plazo no tiene otro efecto que el de generar medidas correctivas y sancionatorias, pero por regla general no afecta la validez de la ejecución extemporánea porque en la actuación de la Administración está involucrado el interés de la comunidad, el bien colectivo.

Concluye en este acápite el mensaje señalando que lo expuesto respecto de los plazos genera incerteza para los administrados, lo que resulta poco alentador si a ello se suma el hecho de que muchos procedimientos no tienen plazos para llegar al acto terminal o para preparar los fundamentos de la decisión del asunto sometido a la resolución del órgano administrativo.

El presente proyecto de ley, dice el mensaje, tiene por propósito la solución de este problema.

1. A continuación, describe los objetivos generales de la iniciativa.

El primero de ellos es regular las etapas del procedimiento dentro de la Administración. En este sentido se pretende agilizar la tramitación de los actos administrativos en cada una de sus etapas.(iniciación, sustanciación y dictación del acto terminal), y se precisa que se ha excluido de la regulación a la toma de razón, pues el acortamiento del plazo de ésta se abordará en otro texto legal.

Un segundo objetivo es el de obligar a los órganos de la Administración a tomar decisiones. Para ese logro la iniciativa busca terminar con las dilaciones indebidas, prescribiendo el curso progresivo del procedimiento mediante el establecimiento de plazos en los trámites que lo conforman. Para esa finalidad, además, consagra el silencio administrativo como un sustituto de la falta de decisión de la Administración.

Seguidamente, el mensaje expresa que este proyecto tiene el propósito adicional de uniformar la forma cómo deben expedirse los actos administrativos. Con ello se persigue, también, normar aquellos procedimientos sin regulación, sujetos por entero a la discrecionalidad de la Administración.

Hace presente que estos objetivos no buscan alterar los procedimientos que ya constan con una regulación legal, pues ellos seguirán sometidos a las normas que les son propias, de modo que esta iniciativa legal sólo se aplicará a los procedimientos que no tienen plazos.

Concluye el mensaje en este acápite señalando que todo acto administrativo debe tramitarse en un expediente foliado (aquel que se conforma con todos los escritos, documentos y actuaciones de orden sucesivo que se vayan verificando en el procedimiento).

Manifiesta a continuación que los objetivos mencionados suponen la aprobación de las siguientes propuestas contenidas en la iniciativa.

La primera de ellas es establecer plazos legales más restringidos para cada una de las etapas del procedimiento administrativo, toda vez que los que existen, en muchas ocasiones, o son demasiados extensos o no son fatales.

Para subsanar ese defecto, el proyecto dispone como primer mandato que todo documento, solicitud o expediente no puede demorar más de 24 horas desde su recepción en llegar a la oficina correspondiente. Agrega que las resoluciones de mero trámite deben dictarse, a más tardar, dentro de las 48 horas de recibidos los antecedentes; y que en el plazo de 10 días, contados desde la recepción de la solicitud o expediente, deben dictarse los informes, dictámenes u otras actuaciones similares.

Enseguida, precisa que las decisiones definitivas deben emitirse dentro del plazo de 20 días desde que el expediente se halle en estado de resolver y que los referidos términos sólo pueden ampliarse - de manera prudencial y con fundamento suficiente - en las resoluciones de

mero trámite o en los informes o dictámenes, pero nunca en las decisiones finales.

Al terminar este párrafo, el mensaje advierte que el procedimiento no puede durar más de seis meses (salvo caso fortuito o fuerza mayor) y que los plazos establecidos en él son de días hábiles.

Expresa, a continuación, que estas reglas aumentan el grado de certidumbre respecto de las decisiones que adopta la Administración. Además, la fijación de plazos para la actuación de los órganos públicos generará responsabilidades en los funcionarios que debieron actuar y no lo hicieron.

La segunda propuesta contenida en esta iniciativa de ley se refiere a los efectos del silencio administrativo.

A este respecto el mensaje afirma que todo procedimiento debe terminar con un pronunciamiento del órgano competente que resuelva el asunto. Pero frente a este aserto se pregunta ¿Qué puede hacer el particular en caso de que la Administración adopte una posición de inactividad frente a una petición que se le formula?. En relación con esta cuestión, señala, la ley normalmente sustituye esta ausencia de voluntad atribuyéndole diversos efectos. Estos podrán ser negativos, cuando desestimen la petición, o positivos cuando la acojan.

Con este propósito denota que se ha definido al silencio de la Administración, como una ficción que supone la falta de respuesta del órgano administrativo, previo requerimiento del interesado.

Recuerda, enseguida, que la inactividad de la Administración le crea al requirente un grave problema pues su solicitud o petición se ve retrasada en su resolución por una causa que no le es imputable.

El silencio administrativo constituye, según el mensaje, una presunción que la ley establece como garantía del recurrente ante la pasividad de la Administración para responder.

Al efecto, hace presente que esta actitud vulnera el principio básico de la servicialidad de la Administración del Estado, que establece la obligación del órgano de mantenerse en funcionamiento permanente, efectuando, en la ocasión precisa, las prestaciones que la ley le encomiende y dándole, de esa manera, oportuna y necesaria respuesta.

Seguidamente, el mensaje clasifica al silencio administrativo en dos tipos: el silencio negativo y el silencio positivo.

Define el silencio negativo como aquel que se manifiesta cuando la inactividad formal de la Administración, denunciada su mora y transcurridos los plazos legales, se entiende que deniega la petición formulada.

En un sentido contrario, prescribe que el silencio es positivo cuando tratándose de solicitudes administrativas de autorizaciones, concesiones, aprobaciones o permisos para el ejercicio de ciertos derechos por parte de un particular, y transcurrido el plazo determinado por la ley desde la presentación de la petición o de la solicitud sin que la Administración emita pronunciamiento alguno, se presume que dicha petición o solicitud se acoge.

En este aspecto, el mensaje destaca que la figura del silencio administrativo, por una parte contribuye a la celeridad de la Administración y, por la otra, permite el ejercicio expedito de los derechos de los ciudadanos.

Previene, en todo caso, que el silencio no es una solución global para todos los males que afectan a la actuación administrativa por lo que debe revestir un carácter excepcional. En relación con este último aspecto, su aplicación general dentro de la Administración puede traer en numerosos casos más perjuicios que beneficios. A las personas les interesa, por seguridad jurídica, que la Administración manifieste su voluntad antes que ésta se presuma, para evitar con ello discusiones jurisdiccionales posteriores.

Teniendo en cuenta estos parámetros generales el proyecto establece los dos tipos de silencio administrativo descritos, sobre la base de los siguientes criterios:

Por lo que hace al silencio positivo, el mensaje lo concibe como aquel en virtud del cual, por el ministerio de la ley, se entiende otorgado lo pedido con tal de que se hayan cumplido los requisitos formales de la solicitud y siempre y cuando su contenido no se oponga al ordenamiento jurídico.

Agrega que para opere es necesario que concurran los siguientes presupuestos.

En primer lugar, la inactividad (es decir que el órgano respectivo no actúe cuando, teniendo como deber actuar, no lo hace, cualquiera sea la causa invocada).

Seguidamente, se requiere que se dé en procedimientos específicos. Para el proyecto, el silencio de esta categoría sólo se aplica en aquellas actuaciones respecto de las cuales el administrado busca un acto favorable, es decir, un acto administrativo que lo coloque en una situación jurídica que antes le era imposible realizar sin la intervención de la

Administración. Por ello se considera que el silencio es eficaz cuando la inactividad tiene lugar en procedimientos en que se otorguen autorizaciones, concesiones, aprobaciones o permisos.

En tercer término, continúa el mensaje, se debe solicitar para el logro de un fin, esto es, la satisfacción de una necesidad ciudadana y no de la Administración. De lo contrario existirían posibilidades ciertas de abusos de esta garantía con perjuicio para el funcionamiento del sistema.

En cuarto lugar, debe solicitarse la certificación. Cumplidos los requisitos anteriores, el particular ha de exigir se certifique la situación de inactividad ante la autoridad respectiva, la que debe otorgarla a más tardar dentro de tercero día. Esta es una facultad que el interesado puede o no ejercer.

La certificación busca comprobar que se cumplieron los requisitos establecidos por la ley para que opere el silencio y, además, fijar fecha cierta para el otorgamiento del acto.

Finalmente, es necesario que la solicitud tenga un objeto lícito. Para que se entienda perfeccionado el silencio, es necesario que se indiquen, al momento de formularse la solicitud, los elementos de la misma por la propia naturaleza de los efectos que provoca el silencio, cual es la de dar por aprobada o autorizada la petición o solicitud en que recayó. (El silencio subroga al acto expreso en todo su contenido).

Por lo mismo, es necesario un control preventivo de que lo que se pide es o no posible de otorgarse, y que la petición no contenga elementos contrarios a derecho, pues de ser así, la Administración puede arbitrar los mecanismos represivos adecuados.

En lo que respecta al silencio negativo, el mensaje expresa que éste no genera ningún acto administrativo. Su fundamento radica en que es un mero instrumento procesal que permite al administrado interponer los recursos jurisdiccionales a que dé lugar la pasividad de la Administración. Para que opere, han de cumplirse los siguientes requisitos.

Primero, que haya transcurrido el plazo legal (que la Administración se haya mantenido inactiva frente a una solicitud de una persona).

Enseguida, que exista una petición que deba resolverse. A este respecto el mensaje recuerda que esa inactividad deja en la indefensión a las personas, caso en el cual se opta por considerar que si ya transcurrieron los plazos legales, su solicitud fue rechazada, lo que deja habilitado el afectado para ejercer las acciones y recursos que franquea el ordenamiento jurídico.

Reitera el mensaje que este requisito es fundamental, pues el silencio negativo se aplica a peticiones y no a los actos favorables descritos en el silencio positivo. La razón es muy simple: regularmente en las peticiones no hay nada que otorgar, sino que la Administración debe adoptar una decisión de entre las distintas opciones posibles.

Agrega, en tercer lugar, que es prerequisite que se denuncie la mora, lo cual implica que el afectado debe poner en conocimiento de la Administración que han expirado los plazos legales y que, en consecuencia, es menester que se pronuncie a la brevedad.

La cuarta exigencia es que el acto no se dicte en el plazo de gracia. En efecto, denunciada la mora, la Administración tiene el plazo adicional de un mes para pronunciarse frente al requerimiento del ciudadano. Transcurrido dicho plazo, se entenderá denegada la solicitud.

Por último, debe mediar frente al silencio una certificación. Al igual que en el caso del silencio positivo, con el objeto de dar certeza a la inactividad de la Administración, cumplidos los requisitos señalados, el particular puede solicitar certificación de la situación ante la autoridad respectiva, la que debe otorgarla a más tardar dentro de tercero día.

Plantea a continuación el mensaje el problema de que el cabal cumplimiento y aplicación de este proyecto de ley supone extender la medida del silencio administrativo a una serie de procedimientos que se consideran indispensables.

Por esta razón, el proyecto consigna una norma que faculta al Presidente de la República para dictar uno o más decretos con fuerza de ley en que se determinen las autorizaciones, aprobaciones, concesiones y permisos a los que serán aplicables las normas del silencio. Es decir, aquellos actos favorables que, debidamente identificados, deben ser objeto de este mecanismo de agilización.

Advierte en todo caso el mensaje que a virtud de esta delegación no podrá el Ejecutivo ampliar los plazos ya existentes o establecer etapas o procedimientos distintos a los señalados en la ley.

La facultad de dictar uno o más decretos con fuerza de ley obedece a que los procedimientos al interior de la Administración son disímiles y su regulación debe responder a las propias características de éstos.

Concluye el mensaje reiterando que la institución jurídica del silencio es de gran importancia en la protección del interés público, pues constituye un poderoso estímulo para que la Administración responda con agilidad a los requerimientos que cotidianamente se le formulan, toda vez que si no actúa dentro del plazo preclusivo, queda vinculada por las consecuencias

derivadas de la regulación legal como si hubiera dictado una resolución favorable.

En este mismo sentido recuerda que el actual ritmo de desarrollo del país plantea el imperativo de avanzar con mayor celeridad en la modernización de la gestión del Estado, siendo de la esencia de este proceso el prestar a la ciudadanía un servicio público de calidad, adecuado y oportuno.

Por ello, expresa, esta propuesta de ley contribuirá a mejorar la actividad de la Administración, dotando al país de servicios públicos que se caractericen por su agilidad, eficiencia y dinamismo.

IV.- Descripción general del articulado.

El proyecto de ley en informe está estructurado en 8 artículos.

El primero consigna la regla general de que todo acto administrativo ha de tramitarse en un expediente foliado.

El segundo establece los plazos en que deben sustanciarse las solicitudes administrativas:

-Desde su recepción a la oficina correspondiente no deben mediar más de 24 horas.

-Las providencias de mero trámite han de preacticarse dentro de las 48 horas siguientes a las de su recepción.

- Los informes, dictámenes y otros documentos o actuaciones similares se formalizarán dentro de 10 días desde la recepción del expediente o petición del asunto de que se trate.

- Las resoluciones definitivas se dictarán dentro de los 20 días siguientes contados desde que el acto está en estado de resolverse.

Concluye estableciendo que lo dispuesto precedentemente no será aplicable a los casos en que las leyes establezcan otros plazos para procedimientos específicos.

El artículo tercero prescribe que tratándose de providencias de mero trámite o de informe, se podrán ampliar o reducir los plazos por resolución fundada.

El artículo 4º prevé que salvo caso fortuito o fuerza mayor el procedimiento administrativo no puede exceder de 6 meses.

El 5º presume que transcurridos los plazos para que la Administración se pronuncie sobre autorizaciones, aprobaciones, permisos o concesiones, éstos se entenderán concedidos si la ley así lo dispone, debiendo el interesado requerir las certificaciones que proceden ante la autoridad, la que deberá otorgarla dentro de tercero día; y las condiciones de la autorización, aprobación, concesión o permiso serán los indicados en la solicitud siempre que cumplan los requisitos exigidos por la ley.

El artículo 6º dispone que vencidos los plazos para resolver peticiones distintas a las anteriores, se podrá denunciar la demora ante la autoridad que debía resolver. Si ésta no se pronuncia en un mes contado desde la denuncia, la solicitud se entiende rechazada, pudiendo el interesado recabar certificación de lo actuado, la que deberá otorgarse, también, dentro de tercero día.

El artículo 7º declara que los plazos de días de esta ley son de días hábiles.

Finalmente, el artículo 8º faculta al Presidente de la República para dictar uno o más decretos con fuerza de ley en los que se determinarán las autorizaciones, aprobaciones, concesiones y permisos a las que se le podrá aplicar el artículo 5º.

Para ejercer esta atribución el Presidente de la República queda facultado para modificar plazos sin ampliar los existentes y, en ningún caso, establecer procedimientos distintos a los consignados en la ley.

2. V. Discusión general de la iniciativa

En sesión de 10 de octubre del año 2000, el Ministro Secretario General de la Presidencia, señor Alvaro García, se refirió a los lineamientos fundamentales del mensaje.

En primer término señaló que la iniciativa tenía por propósito regular las etapas del procedimiento, agilizando la tramitación de los actos que lo conforman. En seguida, impone a la Administración la obligación de adoptar decisiones sin dilaciones indebidas para lo cual impulsa el procedimiento mediante plazos y establece un efecto para el caso en que durante dicho procedimiento se dé el silencio administrativo. En tercer lugar, este proyecto viene a llenar un vacío en la legislación, pues su contenido apunta especialmente a aquellas actuaciones sin regulación y que

hoy están sujetas a la discrecionalidad administrativa. Finalmente, propone determinadas formalidades en la sustanciación del acto administrativo, esto es, que éste debe tramitarse en un expediente debidamente foliado y respaldado con antecedentes documentales.

Para los propósitos descritos, el señor Ministro enunció los siguientes contenidos específicos del proyecto:

Establecimiento de plazos en los trámites que conforman el procedimiento.

A este efecto se refirió a los plazos que se han consignado en este informe para practicar las diligencias y expedir las providencias, informes, dictámenes y decisiones a que debe ajustarse el órgano administrativo competente.

Agregó que estos plazos pueden ampliarse prudencialmente previa resolución fundada, salvo el establecido para la decisión final, y que los días que los conforman son de días hábiles.

El señor Ministro, justificando el establecimiento de los plazos propuestos en el proyecto, señaló que ellos introducen certeza temporal en las decisiones que adopta la Administración y generan responsabilidad funcionaria en caso de incumplimiento por parte del agente administrativo encargado de resolver la cuestión sometida a su competencia.

Se refirió, a continuación al silencio administrativo, que es una ficción que supone la falta de respuesta del órgano competente previo requerimiento del interesado.

Los supuestos del silencio administrativo, agregó, están constituidos por la existencia de una solicitud o requerimiento dirigido a la Administración, la cual está obligada a resolver dentro de determinado plazo. El silencio, en consecuencia, tiene lugar cuando transcurrido el plazo previsto se advierte inactividad del ente llamado a resolver.

Enseguida, distinguió dos subclasificaciones del silencio administrativo. La primera, esto es, el silencio negativo, ocurre cuando la inactividad formal de la Administración, denunciada su mora y transcurridos los plazos legales para resolver determinado asunto, se entiende denegatoria de la petición formulada. En esta subclasificación no se genera acto administrativo alguno y sólo configura una situación procesal que permite al interesado la interposición de los recursos jurisdiccionales a que haya lugar.

La segunda subclasificación, el silencio positivo, tiene lugar cuando tratándose de solicitudes de autorizaciones, concesiones, aprobaciones o permisos para el ejercicio de ciertos derechos por parte de un particular y transcurrido el plazo determinado sin que la Administración se haya pronunciado, se presume que dichos actos son favorables al administrado o peticionario.

Conforme con lo expuesto, continuó el señor Ministro, el silencio positivo requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Que exista inactividad de la Administración, es decir, que ésta no realice lo que jurídicamente le es exigible. Además, este silencio debe producirse en procedimientos específicos, o sea, en aquellos en que el particular busca un acto favorable que lo coloque en una situación jurídica que antes les era imposible obtener sin la autorización de la Administración (autorizaciones, concesiones, aprobaciones o permisos).

- Además, el procedimiento debe tener un propósito determinado, es decir, la solicitud o presentación del administrado debe estar dirigida a un fin específico, y requerirse la certificación de la inactividad ante la autoridad que corresponda. Esta deberá otorgarla a más tardar dentro de tercero día. Por lo anterior, señaló que la certificación es útil para establecer que se cumplieron los requisitos exigidos por la ley y además para fijar la fecha cierta de otorgamiento del acto.

- Finalmente es menester que la solicitud sea lícita, pues el silencio subroga al acto expreso en todo su contenido, de donde es necesario un control preventivo de que lo que se pide es posible de otorgar y no es contrario a derecho.

Se ocupó posteriormente el señor Ministro de las condiciones para que opere el silencio negativo:

- Debe transcurrir el plazo legal iniciado con ocasión de una petición que es de resorte de la Administración resolver. En otras palabras, el silencio negativo se aplica a peticiones y no a los actos favorables descritos en el silencio positivo, toda vez que en estas peticiones no hay nada que otorgar sino que la Administración debe adoptar una decisión entre las distintas posibilidades que tiene.

- Seguidamente, es menester que el administrado denuncie la mora, es decir, que ponga en conocimiento de la Administración el transcurso del plazo sin que ésta se haya pronunciado. La denuncia es un acto voluntario y discrecional del afectado.

- También, ha de exigirse que no se dicte el acto en un plazo de gracia: la Administración tiene un plazo adicional para pronunciarse una vez denunciada la mora, transcurrido el cual se entenderá denegada la solicitud.

Terminó expresando el señor Ministro que la iniciativa propone facultar al Presidente de la República para que dicte uno o más decretos con fuerza de ley que determinen los casos específicos en que se aplicarán las normas del silencio positivo. Ello, porque el silencio es una medida de excepción que debe ser debidamente ponderada antes de ejecutar un acto concreto. En todo caso, advirtió, el proyecto propone limitar la delegación impidiendo al Jefe del Estado ampliar los plazos ya existentes o establecer por esta vía etapas o procedimientos distintos a los consignados en la ley.

- - -

En sesión de 9 de enero pasado la Comisión debatió en torno a la idea de legislar respecto de este proyecto de ley. Para ello tuvo en consideración los fundamentos del mensaje precedentemente comentados y las complementaciones que a su respecto formuló el señor Ministro en el acápite anterior.

Los siguientes elementos de juicio fueron estimados por la Comisión como útiles para formalizar un acuerdo respecto de la idea de legislar:

- La determinación de plazos en las distintas etapas del procedimiento administrativo iniciado a requerimiento de un particular termina con la incerteza que genera la inactividad de la Administración, con lo cual, además, facilita la iniciativa privada y estimula la competitividad, al desaparecer una traba en el proceso de constitución de una concesión, permiso o derecho, necesarios para desarrollar cualquiera actividad económica.

- El proyecto apunta en la dirección de la modernización del Estado, inquietud en que están comprometidos todos los sectores políticos del país por las evidentes ventajas sociales y económicas que trae aparejadas este proceso.

- La iniciativa simplifica los trámites administrativos y permite una mayor dinámica en la interacción entre la Administración y los particulares, al tiempo que cautela en mejor forma los derechos de estos últimos al franquearles un nuevo mecanismo en

resguardo de sus derechos, como es la obligación que tiene la autoridad administrativa de certificar su inactividad.

3. VI.- Acuerdos de la Comisión

Con el mérito de lo relacionado precedentemente, y con la unanimidad de sus miembros presentes, HH. Senadores señores Canessa, Cariola y Núñez, esta Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización prestó su aprobación en general a la idea de legislar respecto de este proyecto de ley.

- - -

Consignamos a continuación el texto de la iniciativa cuya aprobación en general se propone a la Sala.

“Proyecto de ley:

"Artículo 1°.- Todo acto administrativo se tramitará en un expediente debidamente foliado.

Artículo 2°.- El funcionario del organismo al que corresponda resolver que reciba una solicitud, documento o expediente, deberá hacerlo llegar a la oficina correspondiente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes a su recepción.

Las providencias de mero trámite deberán dictarse por quien deba hacerlo, dentro del plazo de 48 horas contado desde la recepción de la solicitud, documento o expediente.

Los informes, dictámenes u otras actuaciones similares, deberán dictarse dentro del plazo de 10 días, contado desde la recepción del expediente o de la petición del informe.

Las decisiones definitivas deberán expedirse dentro de los 20 días siguientes, contados desde que se hallare el acto en estado de resolverse.

Lo dispuesto en los incisos precedentes no será aplicable a los casos en que la ley expresamente establezca plazos para procedimientos administrativos específicos.

Artículo 3°.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, tratándose de providencias de mero trámite o de informes, el jefe superior del servicio podrá ampliar o reducir prudencialmente los plazos respectivos, cuando existieren razones suficientes que lo justificaren y mediante orden debidamente fundada.

Artículo 4°.- Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final.

Artículo 5°.- Transcurridos los plazos legales para que la Administración se pronuncie sobre autorizaciones, aprobaciones, concesiones o permisos solicitados y que el interesado deba obtener para un propósito determinado, aquellos se entenderán concedidos sólo si la ley lo señala expresamente. Corresponderá al interesado requerir la certificación de este hecho a la autoridad que debía pronunciarse, la que deberá otorgarla sin más trámite dentro de tercero día.

Para todos los efectos legales, las condiciones de la autorización, aprobación, concesión o permiso, serán los indicados en la petición del interesado al momento de solicitarlas, siempre que ellos cumplan con los requisitos exigidos por la ley para su otorgamiento.

Artículo 6°.- Transcurridos los plazos legales para resolver peticiones distintas a las señaladas en el artículo anterior, el interesado podrá denunciar la demora en la decisión ante la autoridad que debía resolver el asunto. Si ésta no se pronuncia en el plazo de un mes contado desde la denuncia, la solicitud se entenderá rechazada. Corresponderá al interesado requerir la certificación de este hecho a la autoridad que debía pronunciarse, la que deberá otorgarla sin más trámite dentro de tercero día.

Artículo 7°.- Los plazos de días referidos en la presente ley serán de días hábiles.

Artículo 8°.- Facúltese al Presidente de la República para que, en el plazo de un año, dicte uno o más Decretos con Fuerza de Ley, los que deberán llevar las firmas de los Ministerios de Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y los demás que corresponda, con el objeto de determinar las autorizaciones, aprobaciones, concesiones y permisos a los que, además de los actualmente establecidos en normas vigentes, será aplicable lo establecido en el artículo 5°.

Para el adecuado cumplimiento de esta facultad, el Presidente de la República podrá fijar o modificar plazos, sin que pueda ampliar los ya existentes. En ningún caso, se podrá establecer etapas o procedimientos distintos a los establecidos por la ley."

-.-.-

Acordado en sesiones de 10 de octubre de 2000, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez (Presidente) señora Frei y señores Canessa y Cariola, y de 9 de enero de 2001, con asistencia de los HH. Senadores señor Núñez(Presidente) y señores Canessa y Carriola.

Sala de la Comisión, a 15 de enero de 2001.

Mario Tapia Guerrero
Secretario