

LA PUBLICIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO CHILENO

EDUARDO SOTO KLOSS
Universidad de Chile

INTRODUCCION

La Constitución Política en su artículo 7^o, inciso 1^o establece que "Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la *forma* que prescriba la ley".

Esa *forma* es precisamente el "procedimiento administrativo", que es lo que especifica —hablando en términos clásicos— la función administrativa y que hará la "diferencia específica" con las demás funciones.

El procedimiento administrativo es aquella sucesión de actos trámites vinculados todos en orden a un fin; ese fin es la dictación de un acto administrativo llamado *terminal*, acto cuyo objetivo es ser introducido en el ordenamiento jurídico a fin de producir efectos en Derecho y, así, satisfacer una necesidad pública, directa o indirectamente, promoviendo, en definitiva, el bien común temporal de nuestra sociedad política, que es la razón de ser de la propia autoridad administrativa, del propio gobernante, del propio Estado.

En nuestro Derecho, los actos administrativos producen efectos sólo una vez que hayan terminado su tramitación (art. 17 DFL (I) 7912/1927, y art. 154 Ley 10.336/1964)¹ y ésto se produce una

¹ Vid. nuestro *La toma de razón y el poder normativo de la Contraloría General de la República*, en la Contraloría General de la República, 50 años de vida institucional (1927-1977), Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 1977, 165-189, y *El procedimiento administrativo. Una aproximación a sus bases esenciales*, en Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo 79 (1982), Primera Parte, 79-94.

vez que hayan sido notificados —los de efectos particulares— o publicados —los de efectos generales—.

Ahora bien, ¿cuál es la publicidad y el régimen que la rige en nuestro Derecho?

Es el tema de este trabajo, precisamente².

A fin de mostrarlo en su más amplia y completa perspectiva, sin dejar por ello de ser breves, veremos (I) tanto el derecho positivo, es decir la norma legislativa y la norma jurisprudencial contralora, como (II) la jurisprudencia judicial, que también se ha pronunciado en este aspecto y en casos de gran interés.

Por último, veremos (III) lo que se plantea en el Anteproyecto de ley de bases de los procedimientos administrativos (art. 60 N^o 18 de la Constitución) como normación general en la materia, que ha sido presentado recientemente en el marco de la Comisión de Estudios de Leyes Orgánicas Constitucionales, para comenzar su trámite legislativo como proposición de ley del Presidente de la República al Órgano legislativo.

Derecho positivo vigente, jurisprudencia de los tribunales ordinarios de justicia y proyecto de normación legislativa general futura, son los cuadros del tríptico que ahora presentamos.

I. EL DERECHO POSITIVO

(Legal, reglamentario y jurisprudencial)

El artículo 60 N^o 18 de la Constitución dispone que son materias de ley “las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública”.

² Con el objeto de evitar equívocos, insisto, se trata aquí de la publicidad del *acto administrativo terminal* Decreto o Resolución— que decide una determinada pretensión administrativa de un peticionario (concediéndola o reconociéndola, o denegándola), o que resuelve de oficio una determinada necesidad pública; en consecuencia, no se trata en este trabajo de la publicidad de actos trámites dentro de un procedimiento administrativo (fase de instrucción).

Sabido es que no ha existido en Chile una ley general de procedimiento administrativo, ni se ha dictado aún³, pero ello no ha significado en modo alguno que no hayan existido numerosas regulaciones legales de procedimientos administrativos sectoriales, especialmente dictadas a partir de 1974, como asimismo, que no hayan existido igualmente y desde bien antiguo, normas muy escuetas y breves, es cierto, que hayan regulado aspectos especiales y muy determinados de la elaboración de los actos administrativos⁴.

1. Lo dicho no ha obstado para que ya desde 1830 hace 156 años - haya habido preocupación por la publicidad de los actos de la autoridad gubernativa⁵, y el mismo Portales, siendo Ministro del Presidente Ovalle, puso su firma al decreto de 16.9.1830, que

3 Intentos ha habido, v. gr. el proyecto elaborado en las IV Jornadas de Derecho Público, de 1965 (Universidad Católica de Chile, Santiago - septiembre de 1965: su texto en *El abogado en la Administración y ante la Administración* (Congreso Nacional de Abogados/octubre 1965). Impr. El Imparcial, Santiago. s/f, 297-305), pero nunca ha llegado al poder legislativo que sepamos para su tramitación. En enero 1986 aparece en el Ministerio del Interior la voluntad de dictar la normación complementaria de la Constitución y, entre ella, se incluye la necesidad de dictarse la correspondiente Ley de Procedimientos Administrativos, lo que se encarga a la Comisión de leyes orgánicas constitucionales, presidida por Sergio Fernández F., ex profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (vid. *El Mercurio* (Santiago) 22.1.86, 1).

4 Normas que han sido desarrolladas especialmente por la jurisprudencia de la Contraloría General, a través de sus dictámenes y en un lapso que ya lleva 60 años (1927 fecha de su creación), creándose una verdadera regulación procedimental, pero que ha carecido del debido estudio que se merece como para mostrar una construcción sistemática, coherente e integradora. En la medida de nuestro esfuerzo y entusiasmo hemos trabajado en ello en nuestros *El decreto de insistencia ¿es conforme al ordenamiento constitucional?* (en *Revista de Derecho Público* 15 (1974) 58-80), *La toma de razón* cit., *El procedimiento administrativo* cit., *La ejecución del acto administrativo*, Bogotá, 1978, etc., y ahora en esta ponencia.

5 Siguiendo la clásica tripartición castellana de asuntos gubernativos (hoy administrativos), de guerra (ejército y armada) y de hacienda (finanzas); vid. A. García Gallo, *La división de las competencias administrativas en España en la edad moderna*, en Actas del II Symposium de historia de la administración, I. E. A. Madrid, 1971, 289-306, antes *Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el siglo XVI*, en *Anuario de Historia del Derecho Español* 40 (1970) 313-347.

sería llamado a constituirse en el primer hito de la fase de publicidad del procedimiento administrativo en el Chile republicano⁶.

Su texto es bien explícito tanto en su contenido como en su motivación. Dice:

“Como la publicación de cada número del Boletín no puede hacerse hasta que haya los decretos necesarios para llenarlo, y conviniendo la más pronta circulación de muchos de éstos, el Gobierno ha decretado:

Artículo único. Las resoluciones del Gobierno que se publicaren en el periódico El Araucano, se tendrán como auténticas y oficialmente comunicadas, para que obligue su cumplimiento a las personas y cuerpos a quienes tocasen. J. T. Ovalle. D. Portales”.

Este texto sería modificado por el ministro Lastarria, en tiempos del Presidente Pinto Garmendia, con motivo de la nueva regulación de la Imprenta Nacional (Decreto de 15.11.1876). Reasumiendo el mismo contenido y haciendo explícita referencia ya al “Diario Oficial”, dice el Decreto N^o 31, de 26.2.1877:

“Visto lo dispuesto por el artículo 6^o del Código Civil i por el decreto de 16 de septiembre de 1830, Decreto:

Las leyes, los decretos i demás resoluciones del Gobierno que se publiquen en el Diario Oficial de la República de Chile, se tendrán como auténticas i oficialmente comu-

⁶ Me refiero a que aún permanecen vigentes, pues es cierto que ya en marzo de 1817, días después de asumir el mando de la nación, O’Higgins dicta el decreto de 2.3.1817 sobre “Publicación de los actos oficiales en la Gaceta del Gobierno”, y el día anterior dictaba un decreto sobre “Expedición del despacho de Gobierno”, y el 10.7.1818, ya Chile constituido como República independiente dicta un decreto acerca del “Reglamento para el despacho de los negocios relativos al Supremo Gobierno”, habiendo regulado antes tanto la “Distribución de publicaciones oficiales” (decreto de 6.5.1818) como la “Dirección de la Imprenta del Estado” (decreto de 27.5.1818): vid. todo ello en *Boletín de leyes i decretos del Gobierno*. Imprenta Nacional (varios volúmenes). Santiago de Chile, vol. 1817/18, pp. 20, 19, 323, 294 y 308, respectivamente.

nicadas, para que obliguen a las personas i corporaciones a quienes correspondan.

Anótese i comuníquese. A. Pinto., J. V. Lastarria”⁷.

Un tercer texto que viene a completar el cuadro es otro Decreto Supremo, esta vez de 1942, del Presidente Ríos Morales (Nº 2.710, de 25.5.1942), por el cual se dispone que:

“Los decretos supremos que contengan disposiciones que afecten a los particulares deben ser publicados íntegramente en el Diario Oficial”.

La ley orgánica de la Contraloría General de la República, Nº 10.336 (29.5.1952)⁸, contenía ya en su artículo 169 una disposición que, aplicación de la ley de Ministerios (DFL 7.912, de 1927, citada, art. 17 inc. 2º), la explicitaba aclarando una práctica de años; es hoy el art. 154 de la referida ley, en su texto refundido de 1964:

“La Contraloría velará porque se de estricto cumplimiento a las disposiciones que prohíben la comunicación de los decretos supremos y resoluciones antes de que de ellos haya tomado razón el Contralor.

Para este efecto, los distintos Ministerios, al enviar al Diario Oficial o a otros órganos oficiales de publicación las transcripciones de los decretos y de las resoluciones administrativas, deberán hacer estampar en ellas la constancia de que los respectivos decretos y resoluciones han sido totalmente tramitados.

En caso de incumplimiento de lo establecido en el inciso

⁷ Este texto se encuentra vigente aún, habiendo cumplido ya 100 años; la Contraloría lo hace aplicable en reciente D 10.903, de 9.5.1986.

⁸ El texto legal creador de la Contraloría General de la República es el DFL 400 bis (12.5.1927), que no contenía ningún precepto semejante; es la ley 10.336 cit. la que trae por vez primera esta disposición. Sobre la Contraloría vid. *La Contraloría General* cit. (nota 1); O. Iturriaga R., *La Contraloría General de la República. Funciones importantes para el Estado de Derecho*, en *Política* vol. 1983 (número especial) 425-441; para bibliografía más antigua vid. nuestro *El decreto de insistencia* cit. 67 nota 3.

1º, se solicitará por la Contraloría la aplicación de las sanciones legales”⁹.

Dado que la actividad administrativa iba adquiriendo no sólo una magnitud mucho mayor en cuanto a su volumen, en el orden cuantitativo, sino también una mayor complejidad, afectando cada vez más las situaciones jurídicas de los ciudadanos -atendida la idea de estado providencia, empresario e interventor que asumiera en especial hacia fines de la década de los años 30, y con ímpetu ya excesivo o exacerbado hacia 1965/73- la Contraloría General de la República resumiendo su experiencia fiscalizadora de más de un cuarto de siglo, dictaminó en 1961 sobre el punto emitiendo

una Instrucción general acerca de la publicación de los actos administrativos; por su interés capital nos permitimos transcribir en su parte pertinente el Oficio N° 61.403, de 11.10.1961:

“ 1º Deberán necesariamente ser publicados en el Diario “Oficial aquellos respecto de los cuales la ley expresamente ordena su publicación.

2º También deberán ser publicados aquellos decretos y resoluciones que afectan indeterminadamente a los particulares, de acuerdo con lo ordenado por el D.S. N° 2.710 de 15 de mayo de 1942, del Ministerio del Interior¹⁰.

3º Asimismo, la publicación es trámite obligatorio para los decretos reglamentarios o reglamentos, en atención a que constituyen normas de general aplicación, cuyo conocimiento es imprescindible por quienes deben obedecerlas.

9 Como puede advertirse es más completa que el inciso 2º del art. 17 del DFL 7.912/1927 cit., cuyo texto sólo dice (aún vigente, a 60 años de su dictación): “Ninguna oficina de Hacienda, Tesorería, Contaduría, etc. dará cumplimiento a decretos que no hayan pasado por el trámite antes indicado. El funcionario público que no de cumplimiento a esta disposición perderá por el sólo hecho su empleo. Para este efecto los jefes de servicios no serán considerados como tales”.

10 La fecha del DS 2.710/42 que cita el referido dictamen es el de su expedición, pero ha de señalarse que la fecha de los decretos y resoluciones administrativas que se publican es la de su publicación que, tal como lo hemos indicado supra en texto, es en este caso de 25.5.1942.

40 Fuera de los casos anteriores la publicación es también trámite del decreto cuando el Presidente de la República, en uso de su potestad ejecutiva, así lo ordene expresamente en el decreto respectivo, atendida la trascendencia que él asigne al acto de que se trate”¹¹.

Este es el conjunto de normas generales de derecho positivo que regulan la publicidad de los actos administrativos; disposiciones, en general, muy breves, espaciadas en el transcurso del tiempo que va desde 1830 a 1961, y que son de naturaleza reglamentaria en su base, sólo un texto legal, y resumidas por vía jurisprudencial (en cuanto a la publicación de los actos administrativos) en un dictamen de la Contraloría General de la República¹².

Junto a ellas, que son disposiciones de índole general, existen y han proliferado en abundancia, normas legales de tipo sectorial o particular que inciden en la publicidad de los actos administrativos determinados, y en que su procedimiento de elaboración incluye obviamente su comunicación al público, siendo la propia normativa legal específica la que contempla la forma o modo de hacerlo. No es éste el lugar para entrar en ello, ya que sólo tal punto daría para un trabajo aparte¹³.

11 Este Dictamen de 1961, aún vigente, acaba de ser recordado y aplicado en D 10.903, de 9.5.1986 (vid. Boletín de jurisprudencia 1986 N° 5/6, 182-184); antes, vid., entre otros, 101.517/66 y 55.745/72.

Recuerda este D que los decretos o resoluciones “sólo pueden producir efectos a contar desde la fecha de su respectiva publicación” conforme con lo dispuesto por el art. 169 de la ley 10.336/52 (actual art. 154).

12 Pudiera a alguno sorprender que situemos como derecho positivo a la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General, pero así es en nuestro derecho; ella forma parte del ordenamiento administrativo, desde que sus dictámenes obligan a la Administración y ha de adecuarse a ellos: vid. especialmente los arts. 1, 6, 9 y 19 de la ley 10.336/64, orgánica de la Contraloría.

13 He indicado algunos textos de procedimientos específicos (con su propio sistema de publicidad que siguen, usualmente, el sistema general) en nuestro *El procedimiento administrativo* cit. 79 nota 2. Uno de los regímenes más perfeccionados en esta materia se encuentra en el ámbito municipal, cuya ley orgánica (DL 1.289/76) se ha encargado de señalar (art. 13 inc. final) que “Las resoluciones del Alcalde serán notificadas en la forma que determine la ley de procedimiento administrativo o, en su defecto, un reglamento de la Municipalidad”. En cumplimiento de tales disposiciones

2. De la normación legal, reglamentaria y jurisprudencial reseñada ¿qué se puede obtener como principios generales? ¿Qué podemos abstraer de ese heterogéneo material normativo?

A pesar de su brevedad, de haber aparecido en forma intermitente a cadencias de 40 y hasta 70 años de distancia, y de no haber sido concebida de modo coherente ni homogéneo, responden cada una de ellas a una idea central, que está plenamente contenida ya en el Decreto de Portales (1830): para que las resoluciones gubernativas (la función administrativa del Estado) obliguen a quienes afectan, deben serles comunicadas, deben ellos conocerlas, único modo de adecuar sus conductas a esos mandatos o recurrir en su contra si les agravian.

Esta idea fundamental¹⁴ que se inscribe en lo más hondo de la naturaleza humana, pues nadie está obligado a lo que no conoce¹⁵, se complementa en la normación referida con la determinación del órgano de publicidad apto para que se tengan por auténticos y se entiendan oficialmente comunicados al público, a la ciudadanía; ese órgano será el Diario Oficial¹⁶. Se complementa, asimismo, esta idea con la precisión de que esos actos administrativos que afecten o puedan afectar a los particulares, deben ser publicados de modo íntegro, esto es completos, a fin de dar cabal cuenta de la decisión adoptada por la autoridad.

cada municipio suele dictar *Ordenanzas sobre notificación de resoluciones* alcaldicias o municipales, que, en general, contienen disposiciones muy semejantes entre sí (vid. a título ejemplar, las de la Municipalidad de Limache (Diario Oficial 26.5.83 p. 6), de Papudo (D. Oficial 26.12.84 p. 6), de Angol (D. Oficial 12.6.84 p. 7), de Ovalle (D. Oficial 9.6.84 p. 4), de Teno (D. Oficial 9.6.84 p. 5), etc.). Si se quisiera ser exhaustivo podría llegarse fácilmente a más de 50 textos legales que regulan procedimientos específicos.

¹⁴ Que la historia del derecho nos la muestra, entre otras formas, por el pregón, la colocación de carteles en los muros del Ayuntamiento o Cabildo o repartimiento de hojas en los lugares públicos, etc.

¹⁵ Por ello la llamada ley moral está insita en cada hombre, en lo que denominamos su "conciencia" (y que ya San Pablo refería como "en su corazón", vid. *Romanos* 12.15 y *2 Corintios* 3.3, recordando tal vez el texto de *Exequiel* 36.27), pues de otro modo su libertad carecería de sentido: hay libertad donde hay ley previa.

¹⁶ El Diario Oficial de la República de Chile es regulado por vez primera por decreto de 15.11.1876, y lleva las firmas del Presidente Aníbal Pinto Garmendia y su ministro José Victorino Lastarria.

Publicado el acto administrativo en el Diario Oficial en forma íntegra, y obligando desde que son comunicados a quienes afecta: tal es la síntesis de lo dicho.

Insisto en todo ello está, asimismo, la idea —que explicitará la jurisprudencia contralora (D. 61.403/61 cit.)— de que esta forma de publicidad rige para los actos administrativos que afectan “indeterminadamente” a los particulares, esto es actos administrativos de efectos generales, de general aplicación (v. gr. reglamentos, y también instrucciones generales, circulares, planes, etc.¹⁷).

Como puede advertirse, el régimen general que la normación estipuló en su época era el de la publicación íntegra en el Diario Oficial de los actos administrativos, a fin de tenerlos por “auténticos i oficialmente comunicados para que obliguen a las personas i cuerpos a quienes tocasen” (Decreto de 1830).

En una época en la cual la dictación de decretos (y luego resoluciones) no era numerosa y cuando la Administración Pública era reducida en personal y parca en sus atribuciones, dicho sistema podía ser viable. Con el aumento de atribuciones jurídicas y de funciones, y de personal, que ya muestra la Administración Pública

17 Ha de señalarse que precisamente por afectar o tocar o interesar de modo general a toda la ciudadanía o a un grupo numeroso de ella, es que ciertos actos que son propiamente de efectos particulares o individuales son además de ser notificados al interesado— publicados en el Diario Oficial, y ello como manera de serles oponibles a los terceros, en determinadas situaciones (v. gr. nombramiento de titulares de órganos de servicios públicos, subrogaciones, delegaciones, ciertos actos de la Administración tributaria, concesiones de radiodifusión sonora, concesiones provisionales de plantas productoras de gas o de energía eléctrica, autorizaciones para realizar actividades pesqueras y su caducidad, actos expropiatorios, demolición de obra ruinoso, aprobación de estatutos sociales de entidades societarias o comunitarias, su modificación y cancelación de su personalidad jurídica, etc.). En los *imperativos* de esos decretos o resoluciones dirá v. gr., además de los que correspondan, un “notifíquese y publíquese”.

Vid. al respecto cuanto señala el D 54.094/70 donde se ha establecido que los decretos que aprueban estatutos de organizaciones comunitarias (Ley 16.880) sólo comienzan a surtir efectos desde que son notificados a los interesados, “sin que pueda entenderse cumplida esa exigencia por la publicación que de ellos se haya efectuado en el Diario Oficial, toda vez que esta medida no fue establecida como mecanismo supletorio de notificación sino que, por el contrario, ella sólo pretende dar publicidad a esos actos y hacerlos posibles a terceros”.

hacia 1935 y que llegará a abarcar toda la actividad de las personas intervinientes en ella, y con una dotación de más de 300 mil funcionarios al 10.0.1973, obvio es que el distinguido que la Contraloría hace en 1961 era indispensable y forzoso.

En efecto, los actos administrativos de efectos particulares o individuales ¿cómo se comunican? ¿Cómo se les hace llegar a quienes benefician o gravan?

Ha definido la notificación la Contraloría General como "un acto de comunicación a una persona de un hecho que le afecta, es decir una forma de poner en conocimiento del interesado el evento que le concierne" (Dictamen 18.570/74).

Y ha establecido la jurisprudencia contralora que cuando hay disposición legal específica que prescribe una forma o modalidad determinada, debe estarse a ella en la notificación, pues toda otra forma utilizada por la autoridad resulta inválida. Y es que la notificación es requisito de validez o perfección del acto administrativo en el derecho chileno, pues es un acto trámite dentro del procedimiento de elaboración de los actos administrativos (D. 17.856/77, 85.286/76, 24.348/83, 13.700/83, 24.197/86)¹⁸. Por ello es que si un texto legal sólo contempla como formas de notificación de un acto administrativo la notificación personal o la carta certificada, no procede que se entienda notificado por una notificación tácita o por la sola publicación en el Diario Oficial, ya que ello significaría una vulneración de la ley (D. 85.286/76, 54.094/70).

No habiendo norma legal que disponga forma o modalidad específica de notificación del acto administrativo de que se trate, "la autoridad puede emplear cualquier forma que cumpla el objeto de comunicar al interesado la medida que le afecte", es decir de que efectivamente llegue a su conocimiento la decisión que le

¹⁸ En otros términos, es que "la tramitación de un decreto o resolución de interés particular termina con la notificación de que dicho acto ha sido íntegramente tramitado" (D 20.311/66); sólo en ese momento de la notificación "se encontrará afinado" (D 24.747/64, también 77.182/66). La toma de razón de un decreto que reconoce un beneficio que la ley otorga no puede afinar la tramitación del beneficio, por tratarse de una decisión de la autoridad que va a producir efectos en relación con una persona determinada, lo que hace indispensable su notificación para que produzca dichas consecuencias (D 54.167/67), y es que desde ese momento entra en vigencia y puede surtir efectos en el Derecho (D 90.099/76).

conciene, siendo esencial para ello "hacerle llegar la transcripción" de la resolución o decreto correspondiente. No basta, en consecuencia, el envío de la simple transcripción del acto administrativo sino ha de ser la notificación de modo personal o bien por carta certificada, ya que el hecho de remitir una transcripción de dichos documentos "no implica la certeza de que efectivamente se haya practicado la notificación", esto es que haya llegado efectivamente al interesado (D. 68.123/73, 74.055/73, 18.570/74, 27.675/81). Como ha dicho la Contraloría General (D. 85.286/76) "la notificación de los actos administrativos, salvo norma en contrario, puede practicarse personalmente, por carta certificada o en forma tácita".

Respecto de la llamada "notificación tácita", que más propiamente que notificación es el conocimiento adquirido por el propio interesado o afectado, a través de sus propios medios, del acto administrativo que le conciene, ha dicho la Contraloría que puede ser admitida pero en la medida que no haya una forma específica de notificación mandada por la ley (v. gr. personal o carta certificada), pues si un texto legal ha previsto una modalidad determinada no cabe, entonces, una notificación tácita o conocimiento adquirido extraoficial por el afectado. Dicho conocimiento no suplente ni reemplaza la obligación legal impuesta a la autoridad, que debe cumplir ésta de todas maneras, como principio general (D. 85.286/76, que aplica D. 33.060).

Cierto, sí, que el puro conocimiento extraoficial del hecho de haberse dictado un acto administrativo que conciene a un sujeto, no puede ser suficiente, ya que lo que se precisa es el conocimiento del acto administrativo mismo que le afecta. De allí que producido ese conocimiento el interesado debe denunciar la irregularidad ante el Servicio pertinente y, en su caso, ante la propia Contraloría, a fin de que se subsane la omisión y se le notifique legalmente, momento a partir del cual podrá producir el acto sus efectos legales. Por ello es que la Contraloría ha exigido para que opere esta notificación tácita el que existan "actuaciones del afectado que supongan inequívocamente un conocimiento efectivo del hecho de haberse dictado (el acto) y de su contenido" (D. 74.055/73).

En cuanto a la oportunidad en que ha de efectuarse la notificación de los actos administrativos ha establecido la Contraloría que corresponde a la autoridad administrativa determinar la oportunidad de la notificación", si bien ha de ser en una fecha próxima

a su total tramitación; no ha de olvidarse que el acto administrativo produce efectos respecto de quien afecta desde su notificación, de allí que ello sin perjuicio de la responsabilidad administrativa disciplinaria que pudiere concernir a determinados funcionarios por el retardo que se produjere en efectuarla (D. 21.941/84, 44.174/62).

Esa autoridad administrativa que debe notificar el acto administrativo terminal está, a veces, determinada específicamente en la ley, como ser "el Jefe Superior del Servicio" (v. gr. Estatuto Administrativo (DFL 338/60) art. 94, en el caso de la declaración de salud irrecuperable de un funcionario, o también art. 125 reconocimiento de derecho de jubilación), o bien por su nombre preciso, v. gr. "Superintendente de Aduanas" (DL 197/73 art. 5º inc. 1º). En tales casos es solamente esa autoridad a quien corresponde efectuar las notificaciones de los actos administrativos de que se trata, o también —es obvio— su subrogante legal, o a quien delegare (si la ley previamente le ha autorizado expresamente para delegar). De allí que serán nulas y deberá la Administración invalidar las notificaciones hechas por autoridad no habilitada para ella¹⁹.

De no estar especificadas en la ley es el Servicio mismo a través de su "oficina de partes" quien se encargará de efectuar las notificaciones, las que usualmente serán hechas por carta certificada a través del Servicio de Correos, esto es hoy la Empresa de Correos de Chile²⁰. Se entiende practica en el domicilio que ha fijado al efecto el interesado en el expediente del respectivo procedimiento administrativo y en la fecha en que llega a destino, debidamente comprobado por la Oficina de Correos correspondiente²¹. De seguir-

19 Vid. D 31.654/76, 89.614/76, que aplican D 63.312/69, 13.592/71, 8.761/72 y 7.120/76, para el caso de Aduanas. Vid. también, para el caso de jubilación el D 46.843/77 (que aplica D 14.183/68 y 84.290/76).

20 Respecto de las notificaciones a los funcionarios de actos administrativos que les conciernen en su carrera funcionaria o, más amplio, en sus situaciones jurídicas funcionarias, véase texto infra.

21 Si la ley determina regla especial en cuanto a la fecha en que debe entenderse practicada la notificación, habrá de estarse a ella (vid. v. gr. ley 18.410, de 22.5.1985, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, art. 22, donde se establece que las notificaciones que practique el servicio se harán "personalmente o por carta certificada" y, en este último

se la forma de notificación personal ella se hará por intermedio de un funcionario del mismo Servicio, destinado a tal cometido, quien deberá proceder a levantar acta pertinente, estampando lugar, fecha y hora en que se ha practicado la notificación del acto administrativo de que se trata, dejando constancia allí de la circunstancia si firmó o no quien recibió el documento que se notifica, o de no haber encontrado a nadie en lugar si lo hubiere dejado bajo la puerta.

Respecto de las notificaciones que deban efectuarse a los funcionarios públicos de actos administrativos que les conciernan, la Contraloría General ha determinado, a través de numerosos dictámenes, las condiciones específicas en las cuales han de realizarse, atendido el deber de residencia que ellos tienen, su obligación de asistencia diaria al trabajo, su deber de comunicar al Servicio con precisión el domicilio en que viven y los cambios o modificaciones que se produzcan a este respecto, etc.

Lo normal será que la notificación de los actos administrativos que les conciernan personalmente se haga en el lugar del servicio donde presta sus funciones, y de modo personal, haciéndosele entrega de la transcripción o copia de la resolución o decreto respectivo, firmando al efecto el acta de recepción donde conste lugar y fecha, y la firma correspondiente o no, en su caso, la constancia de que se negó a firmar. Si por cualquier causa no estuviere el funcionario en el ejercicio de sus funciones (v. gr. gozare de feriado, licencia por enfermedad, permiso, etc. o cualquiera otra causa), puede notificársele sea personalmente o bien mediante carta certificada (conteniendo copia del acto pertinente); sea de un modo, sea del otro, ambas notificaciones se harán en el domicilio registrado en el Servicio por el mismo funcionario²².

caso, el plazo para recurrir empieza a correr "tres días después de recibida por la Empresa de Correos de Chile").

22 Si es personal, deberá firmar el acta respectiva indicándose fecha de notificación; en caso de no querer firmar o no fuere habido en su domicilio, el funcionario que practique la notificación "deberá dejar constancia del hecho en la notificación, la que tendrá valor desde ese momento" (D 30.956/68, 12.927/86, 6.468/86 y 26.428/76). El hecho de no querer firmar el notificado no impide la validez de la actuación, pues ello no puede perjudicar la total tramitación del decreto o resolución respectivos (D 18.570/74, 64.454/73).

Si por cualquier causa estuviere el funcionario en el extranjero y se trata v. gr. de un acto administrativo que pone fin a sus servicios (término de contrato, declaración de vacancia, término anticipado de funciones, etc.), la Contraloría General ha establecido que el hecho de no estar en el país "no podría enervar los efectos legales de un acto formalmente tramitado por la autoridad correspondiente", debiendo entenderse que aquéllos se han debido producir a contar desde la fecha en que la comunicación escrita (del acto administrativo de que se trata) ha llegado al lugar de destino, la oficina del afectado (D 26.428/76), o bien por carta certificada dirigida al domicilio registrado en el Servicio o a que pertenece, "sin perjuicio de que pueda efectuarse dicha notificación por intermedio del personal del Servicio Exterior, solicitando la diligencia al Ministerio de Relaciones Exteriores, salvo que las circunstancias hayan aconsejado esperar el retorno al país del afectado" (D 3.398/75, que aplica D 77.513/64 y 20.866/65).

Este sistema general, decíamos, se complementa con un nutrido contingente de procedimientos administrativos específicos, sectoriales, en que a través de la ley se ha estipulado un régimen particular según sea el acto administrativo de que se trate.

Pues bien, allí se da también una regulación jurídica en materia de publicidad del acto administrativo terminal. En este punto sólo interesa referir que no pocas regulaciones legales han ideado una

Si la notificación se practica por carta certificada, la notificación "ha producido todos sus efectos desde que llegó la carta a su destino" (D 8.796/61, 24.747/64, 79.154/75, 6.234/78), aún si el funcionario afectado se ha cambiado de residencia, "ya que el domicilio que debe considerarse para tales efectos es el que el funcionario registra en el servicio respectivo, siendo su obligación el comunicar oportunamente el cambio del mismo" (D 30.884/81). El hecho de haber llegado dicha carta certificada a su destino se acredita "mediante el correspondiente informe o comprobante respectivo de Correos donde conste fehacientemente esa fecha de recepción" (D 12.927/86, 29.366/85, 94.217/74, 79.154/75, 39.101/77, 27.526/83). Valga señalar que la Contraloría ha entendido (D 65.532/75) que la entrega que se hace del documento que se notifica a la cónyuge del interesado, si "el afectado no se encontraba en el lugar de su residencia" constituye una "diligencia perfectamente válida, puesto que al menos debe tenerse como una notificación por carta certificada, forma de notificación en la cual no se exige que el afectado reciba en persona la respectiva comunicación, ya que basta con que ésta llegue efectivamente a su domicilio".

publicidad de dicho acto terminal que difiere del régimen general, no en cuanto deben de todos modos ser publicados en el Diario Oficial pero, sí, en tanto prevén formas de publicación que no son del contenido íntegro del acto, esto es admiten que se publique dicho acto administrativo terminal no de modo "íntegro", como dispone el DS (I) 2.710, de 1942, sino de otra manera.

En efecto, y sin que la referencia trate de ser completa sino que por vía meramente ejemplar, pueden citarse, entre otras:

La publicación en *extracto* del contenido del decreto o resolución que termina, así, su procedimiento de elaboración y, por ende, a partir de ese momento o uno posterior que se indique al efecto, obliga.

Suele ser bastante frecuente esta forma de publicidad y es así que se publican en extracto en el Diario Oficial decretos o resoluciones que inciden v. gr.: en la aprobación de planes y programas de estudios de los Centros de Formación Técnica (DFL (F) N° 24, de 1981), en la expropiación de inmuebles o terrenos para obras públicas (v. gr. DL 2.186, de 1978, art. 7°), o para fines municipales (v. gr. DFL (Minvu) N° 458, de 1976), en el registro o la cancelación de la personalidad jurídica de una asociación gremial (DL 2.757, de 1979), en la autorización o en la caducidad para realizar actividades pesqueras (DFL (Ec) N° 5, de 1983), en la aprobación de convenios de traspaso de servicios educacionales del fisco a municipalidades, en que se indica el listado de los actos administrativos correspondientes (número del decreto y fecha, el establecimiento objeto del traspaso y la municipalidad a quien se le traspasa) y las principales cláusulas o disposiciones del convenio (DFL (I) N° 1-3.063, de 1980), en la aprobación de convenios de traspaso de establecimientos asistenciales de salud a los municipios (*idem* anterior), en la determinación sobre existencia o inexistencia de subvenciones a la exportación por parte de países extranjeros (extracto que contiene las conclusiones de la investigación realizada por la Comisión de Investigación de distorsiones a la importación, Ley 18.525, de 1986), en la aprobación de reformas de los estatutos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (DL 3.500, de 1980 y DFL (Prev./Social) N° 101, de 1980), en la determinación de normas sobre importación o exportación de mercancías para rancho y aprovisionamiento de naves y aeronaves (DFL (II) N° 329, de 1979), etc.

La publicación en *nómina*, en la que la resolución o decreto no se publica en su contenido de modo íntegro, sino que se da noticia de una nómina o listado de entes o sujetos respecto de los cuales se

ha dictado determinada decisión; tal ocurre v. gr. con la aprobación de estatutos sociales de las llamadas Juntas de Vecinos, o Clubes Deportivos, o Centros de Madres, o de sus modificaciones (Ley 16.880, de 1968) e incluso de sus cancelaciones de personalidad jurídica; igualmente respecto de los Sindicatos (Dl. 2.756, de 1979);

Una forma curiosa, que incide en materias aduaneras, es la publicación del *índice* de la resolución dictada, acompañado de un extracto "telegráfico" de las principales materias que contiene²³, y en que se señala que el texto completo del acto administrativo se encuentra a disposición de los interesados en los lugares que indica (v. gr. Dirección Nacional del Servicio, Direcciones Regionales y Administraciones de Aduanas);

Una forma ya extrema de publicidad la constituye el *aviso*, en que la autoridad pública da simplemente noticia de que se ha dictado un acto administrativo determinado, v. gr. una ordenanza municipal sobre tal materia, señalándose que se puede consultar su texto en la Secretaría Municipal o incluso que "ejemplares de la misma se encuentran a la venta en la I. Municipalidad"²⁴;

Un *caso especial* lo constituye - por la materia misma en que incide el acto administrativo - aquel en que el decreto o resolución que contiene la decisión administrativa se publica íntegramente en el Diario Oficial, pero tratándose v. gr. de la aprobación de una nómina de beneficiarios (como postulantes seleccionados para obtener un subsidio, caso del subsidio habitacional, DS (Minvu) Nº 92, de 1984) dicha nómina adjunta no se publica en el referido

²³ Un ejemplo puede verse en la Res. (Aduanas) Nº 2.301, de 3.8.84 y con un extracto más amplio la Res. (Aduanas) Nº 1.418, de 19.6.85, en la que se señala que "el texto completo de esta resolución se encuentra a disposición de los interesados en ...", y se indican los lugares ("Dirección Nacional, Direcciones Regionales y Administraciones de Aduanas").

²⁴ Vid. D. Oficial de 12.11.1986 (p. 5) donde la Municipalidad de Rancagua hace de este modo saber su Ordenanza de Aseo y Ornato; vid. también D. Oficial de 7.6.1985 (p. 7) aviso de Decretos Alcaldicios dictados por la Municipalidad de Vicuña (se trata de la aprobación de varias Ordenanzas), o aún D. Oficial de 25.3.1986 (p. 7) en que la Municipalidad de Providencia informa acerca de las diversas Ordenanzas locales vigentes, terminando igualmente con la indicación de que el texto de ellas se encuentran a disposición del público para su consulta en la Oficina de Informaciones de la Municipalidad, precisando horario de atención.

Diario Oficial sino que se ordena publicar “en un periódico de circulación nacional” (La Nación suele encargarse de ello usualmente), pero al mismo tiempo la misma resolución ordena que dicha nómina se exhiba “en las oficinas de los Serviu” (esto es en los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo).

Casos hay, sin embargo, en que aprobándose por un acto administrativo determinado no ya una nómina de beneficiarios sino v. gr. un *Plan*, no se publica éste, dado su volumen o extensión, sino simplemente se publica el decreto o resolución aprobatorio de aquél y nada más; es lo que suele suceder con los llamados Planes Ministeriales (que constituye un verdadero libro), o el Plan Nacional de recopilación estadística, y otros semejantes²⁵;

Casos hay, en fin, en que, además, de publicarse el acto terminal en el Diario Oficial, se ordena —para el mejor conocimiento de los usuarios o vecinos o administrados, en general— su publicación en un “diario de circulación nacional” o bien “regional”²⁶, o en el Boletín de Minería²⁷, o derechamente en “La Nación” (de Santiago)²⁸;

Un *caso extremo* y para terminar el punto, se encuentra en algunos actos administrativos de beneficio en que la publicidad del acto corre a cargo pecuniario del interesado, vale decir que él debe

25 Vid. respecto de esto último el DS (Econ) 139, de 13.6.1985 para el Plan del año 1985, o el DS (I) 114, de 21.3.1987, Planes Ministeriales 1987, o el DS (I) 1.160, de 25.3.1987, sobre “Política de Asentamientos Humanos”.

26 V. gr. ley 18.554/86 art. 3º, que modifica el D.L. 2.050/77, que crea SENDOS, y que se refiere a tarifas de agua potable y variaciones de fórmulas tarifarias (art. 14); o la ley 18.591 (3.1.87) art. 50, que obliga a las Instituciones de Educación Superior estatales que reciben aporte fiscal a “publicar en un diario de circulación regional” su presupuesto anual antes del 31 de marzo de cada año, y su balance de ejecución presupuestaria del año anterior antes del 30 de junio de cada año. También, últimamente, ley 18.605 (6.4.1987) orgánica constitucional de los Consejos Regionales de Desarrollo (arts. 8º y 11º).

27 V. gr. Declaraciones de lugares de interés científico para efectos mineros (art. 17 del Código de Minería); un ejemplo en D. Oficial de 17.7.1986, p. 3, DS (M) Nº 52.

28 Vid. v. gr. Res. (EMOS) Nº 421 (15.11.1986), acerca de Incrementos de precios del servicio de agua potable y alcantarillado.

pagar la publicación íntegra del decreto o resolución, que le confiere un beneficio, en el Diario Oficial²⁹. Ciertamente, sí, que esta circunstancia de gravar al beneficiario del acto con el costo de su publicación, emana básicamente del criterio jurisprudencial sustentado por la Contraloría General de la República (v. gr. D 101.517/66), donde se estableciera que si bien "el pago de la publicación de los decretos corresponde efectuarlo al Ministerio, Servicio fiscal, semifiscal, municipal o autónomo a que se refiere, si la publicación es sólo de interés particular y no se trata de leyes de la República, deberá ser cancelada por los respectivos beneficiarios"³⁰.

II. LA JURISPRUDENCIA JUDICIAL

Es a partir del establecimiento del recurso de protección —Acta Constitucional N° 3, de 1976, art. 2°— que comienza a surgir en Chile una jurisprudencia constante y frecuente en materia adminis-

²⁹ Vid. v. gr. D (E) 273 exento (4.10.1986) sobre aprobación de plan de estudio especial de colegio que indica (su imperativo: "anótese y publíquese con cargo al interesado"); DS (M) 52/86 citado en nota precedente, que declara lugar de interés científico minero, cuyo art. 3° precisa: "El presente decreto deberá ser publicado por los interesados en el Diario Oficial y en el Boletín Oficial de Minería que corresponda"; o, por último, en materia tributaria, la resolución del Director Regional respectivo del SII, que autoriza a un contribuyente para acogerse a un régimen de excepción de retención del impuesto al valor agregado (IVA): vid. Res. 9.087 exenta, del Director Regional Metropolitano Santiago-Oriente, de 6.8.85, cuyo imperativo (D. Oficial 6.8.85, p. 3 col. 4) dice: "Publíquese el texto completo de esta resolución en el Diario Oficial de cuenta y costo de la peticionaria".

No debe olvidarse que el Diario Oficial es un servicio público concedido y, por tanto, el concesionario cubre sus costos mediante el cobro de lo que se publica; actos administrativos hay cuya longitud o extensión cubren más de 4 ó 5 páginas, lo que encarece su valor: piénsese, simplemente, en un reglamento o en uno que fije tarifas eléctricas.

³⁰ Así es como deben pagar los propios interesados la publicación del DS que concede la personalidad jurídica a una corporación de las del Título 33 del Libro I del código civil, o que aprueba la modificación de sus estatutos (vid. Reglamento para la concesión de personalidad jurídica DS (J) N°

trativa por parte del juez, y especialmente referida a los actos de la Administración³¹.

Es en este marco donde nos es posible encontrar algunos hitos importantes en el tema que abordamos, y en los cuales los tribunales superiores de justicia (Cortes de Apelaciones y Corte Suprema) han debido estudiar al analizar la admisibilidad o no del recurso de protección, el asunto del plazo para interponerlo³².

Revisando la jurisprudencia, sobre todo, a partir de 1981 en que se asienta la protección ya dentro del ámbito de la Constitución (vigente a contar desde el 11.3.1981), hemos podido encontrar

luego de algunos pasos vacilantes al inicio de esta experiencia tan novedosa para la Corte Suprema como es la aplicación directa de la Constitución y de modo cotidiano, día a día un número no despreciable de fallos (cerca de 15) que permiten construir perfectamente, si no de manera completa, al menos de modo suficiente, la idea del juez acerca de la publicidad de los actos administrativos terminales.

Todos estos fallos inciden más bien no en la publicación de los actos administrativos de efectos generales³³, sino en la *notificación* de los actos de efectos particulares o individuales, pues se refie-

110, de 20.3.1979). Suele ser raro que la ley lo establezca, pudiendo citarse v.gr. la ley 18.410/85 cit. (en nota 21), cuyo art. 3 n° 1, determina que las resoluciones por las cuales se otorgan concesiones provisionales de plantas productoras de gas, de energía eléctrica, y otras que indica, "serán publicadas en el Diario Oficial con cargo al interesado".

31 Al punto de permitirnos la elaboración de una monografía sobre la materia, que estamos próximos a terminar. Bajo la Constitución de 1925 fue muy escasa la elaboración jurisprudencial de la materia administrativa por los tribunales ordinarios de justicia, dado el predicamento que adoptara la Corte Suprema de negarse a conocer de la nulidad de los actos administrativos, basada en una interpretación sorprendente por decir lo menos del art. 87 de esa Constitución (vid. sobre ello nuestros *La competencia contencioso-administrativa de los tribunales ordinarios de justicia*, en RCHD vol. 1 (1974) N° 3/4, 349-359, *Lo contencioso administrativo*, en RDP 28 (1980) 102-124.

32 Dentro de los 15 días siguientes al hecho u omisión agravante (Auto Acordado, N° 1).

33 Uno solo hemos encontrado referente a un acto administrativo de efectos generales, propiamente una ordenanza municipal, que no había sido pu-

ren, en general, a fallos recaídos o en actos sancionadores, o de caducidad de actos anteriores, o denegatorios, es decir agravantes de la esfera subjetiva de los recurrentes.

El principio fundamental lo expresan muy bien tres fallos de la Corte de Apelaciones de Concepción, confirmados todos por la Corte Suprema³⁴, al señalar que "la noción de notificación conlleva la idea de comunicación cabal y completa de un acto de decisión, la que no se satisface con el mero conocimiento de su dicta-

blicada, como lo exige el ordenamiento (art. 13 DL 1.289/76) y en cuya virtud se dictó un acto administrativo de aplicación; recurrido éste de protección por el afectado él fundamentaba su pretensión en la ilegalidad de tal acto ya que carecía de base jurídica pues aquella ordenanza era inexistente. En verdad, el caso fue desestimado por haberse planteado al mismo tiempo recurso de ilegalidad y, por ende, estar el asunto bajo el imperio del Derecho: vid. *Soc. Entretenimientos Electrónicos Ltda.* (C. Suprema 6.7.83, en RDJ tomo 80(1983) 2.5.87-90).

No hemos encontrado el punto respecto de actos administrativos reglamentarios, los que, en verdad, no suelen haber sido recurridos de protección salvo dos: el que reglamenta la ley N° 18.118, de 1980, sobre Casas de martillo (DS (T) 197, de 8.8.85), y el que califica y clasifica los establecimientos hoteleros (DS (E) 103, de 12.6.86), casos fallados respectivamente por la Corte Suprema el 13.1.86 (Rol 20.006) *Zárate Oyarzún y otros*, en el que se confirma fallo denegatorio de la C. de Apelaciones de Santiago (30.9.85, rol 231-85), y el 13.8.86 (Rol 21.255) *Federación Gremial de la Industria Hotelera y Gastronómica*, confirmatorio del rechazo del recurso de protección pronunciado por la C. de Apel. de Santiago el 25.7.86 (rol 177-86). Ambos casos referidos no inciden en problemas de publicidad ya que ambos fueron publicados en el Diario Oficial como jurídicamente corresponde en el ordenamiento (fueron recurridos por estimarse que excedían la ley que reglamentaban y rechazados los recursos por estimarse que no había tal exceso reglamentario, no dándose en los hechos la ilegalidad o arbitrariedad exigida para la procedencia de la acción deducida).

³⁴ Me refiero a *Cerro Saavedra*, 13.10.1980 rol 4.642, confirmado por la C. Suprema 28.10.80 Rol 14.606 (RDJ tomo 77 (1980) 2.2, 178-186); *Rojas Bascur*, 31.10.80, confirmado por la Corte Suprema el 25.11.80 (RDJ 77 cit. 2.1, 109-111), e *Ingenieros de ejecución en construcción*, 11.10.84, confirmado por la C. Suprema el 7.11.84 (RDJ tomo 81 (1984) 2.5, 272-278). Todos ellos confirmados, como decimos, con un escueto *se confirma* el 1° y el 3° de los indicados, y agregando consideraciones el 2° pero sin eliminar nada del fallo confirmado.

ción si no se 'comunica' todo su contenido, principio éste aplicable a toda clase de notificaciones, sea ésta tácita o no"³⁵.

Y ello especialmente tratándose de actos sancionatorios o que declaran la caducidad de derechos, en que la notificación ha de ser expresa, comunicándose la decisión de modo completo y cabal, incluidas las razones o fundamentos que la sustentan³⁶.

Es decir, no basta ni es suficiente para que produzca efectos el acto el mero conocimiento adquirido del afectado del mero hecho de haberse dictado una determinada resolución administrativa que le agravie o lesione principio éste que es también extensivo a todo tipo de actos administrativos denegatorios³⁷.

En otros términos, los actos administrativos han de ser "formalmente comunicados a quienes afecten" (notificados o publicados, según los casos y las normas aplicables), y "es menester que se de cabal, íntegro y completo conocimiento del contenido mismo del

35 Vid. *Cerro Saaveira* cit. consid. 9 in fine; idéntico en *Rojas Bascur* cit. consid. 10. y en *Ingenieros* cit. consid. 5º, el que precisa que esa comunicación de "todo su contenido" comprende "por cierto, las razones o fundamentos de tal resolución". *Rojas e Ingenieros* cit. son de redacción del ministro Sr. Carlos Cerda Medina, y *Cerro* cit del ministro Sr. José Martínez Gaensly.

36 Vid. también *Merz Aguilera* (C. Ap. Antofagasta 20.10.81, confirmada Corte Suprema 4.11.81, en RDJ 78 (1981) 2.5, 232-234). y *Díaz Valenzuela* (C. Ap. Santiago 17.7.84 confirmada por la C. Suprema el 26.7.84, en RDJ 81 (1984) 2.5, 147-152) espec. consid. 4º. La jurisprudencia ha admitido la comunicación verbal de una decisión de una autoridad (acto administrativo informal), hecha por la propia autoridad que la adoptó, al afectado, en que le hace saber dicha decisión (prohibición de matrícula a estudiante universitaria); el caso, en verdad, un tanto curioso por lo insólito, en *Pérez Barrientos* (C. Ap. Valparaíso 15.5.1981, confirmado por la C. Suprema el 8.6.1981, votos en contra Retamal y Fyzaguirre, en RDJ 78 cit. 2.5, 162-165).

37 V. gr. en el caso en que se denegare el ejercicio de un derecho: vid. *Piña Mateluna* (C. Ap. Santiago 7.7.1982 confirmado por la C. Suprema el 29.7.82 voto en contra Retamal, en RDJ 79 cit. 2.5, 135-139) consid. 5º in fine; también *Andaluz Cepero* (C. Ap. Temuco 26.8.1982, confirmado por la C. Suprema el 4.10.82, en RDJ 79 cit. 2.5, 274-281) consid. 2º; *Valenzuela Encina* (C. Ap. Santiago 26.8.83 en RDJ 80 (1983) 2.5, 140-143) consid. 2º y 3º, y *Compañía de productos alimenticios* (Corpora) 9C. Ap. Santiago 22.12.1983 confirmado por la C. Suprema el 15.3.84, en RDJ 81 cit. 2.5, 51-57) consid. 1º.

acto”³⁸; llegándose incluso a sostener, y de modo reiterado, que “no es aceptable la excusa (que pretenda la autoridad) del conocimiento tácito para dar por notificada una resolución o decreto”³⁹.

Y es que reencontrándose con la solución que el derecho jurisprudencial contralor ha aplicado desde hace tantos años, el acto administrativo no existe como tal en el ordenamiento jurídico chileno si no es introducido en él por medio de la publicidad (notificación o publicación, según el caso), última fase del procedimiento de elaboración, y sin la cual jamás podrá producir efectos jurídicos, ni afectar, por ende, las situaciones jurídicas de los distintos sujetos de derecho.

III. EL PROYECTO DE LEY DE BASES DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

A fin de ordenar todo el material legislativo, reglamentario y jurisprudencial contralor existente en la materia del procedimiento de elaboración de los actos administrativos como asimismo regular por vía de principios toda la actuación misma de los órganos de la Administración del Estado, la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA) trató de plasmar un anteproyecto de ley realizando al efecto un Seminario de estudio (mayo de 1980) con participación de expertos de dicha Comisión, de funcionarios de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Justicia y de catedráticos de Derecho Administrativo de las distintas Facultades de Derecho del país, invitándose al evento al catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, don Francisco González Navarro.

Fruto de ese Seminario y del trabajo posterior de una Comisión designada para preparar un Anteproyecto fue el texto que se

³⁸ Vid. *Gutiérrez Espinoza* (C. Ap. Santiago 21.6.1983, confirmado por la C. Suprema 5.7.83, en RDJ 80 cit. 2.5, 124-130) consid. 1º.

³⁹ *Rojas Bascur* cit. consid. 10º; *Cerro Saavedra* cit. consid. 9º, e *Ingenieros* cit. consid. 4º.

envió ya afinado al Presidente de la República, quien lo remitió al Consejo de Estado para su uniforme, quedando luego en el Ministerio de Justicia radicado y, por desgracia, archivado⁴⁰.

Retomando las ideas que allí se contienen, el suscrito ha reelaborado dicho trabajo y, en el punto que aquí nos interesa, se han adoptado los siguientes predicamentos:

1. Para que los actos administrativos produzcan efectos jurídicos válidos en el ordenamiento, deben ser comunicados a sus destinatarios (publicación o notificación, según sea el caso).
2. Los actos administrativos obligan desde la fecha de su publicación o de su notificación, o bien desde una fecha posterior que se señale expresamente al efecto.
3. Los actos administrativos no producen efectos retroactivos salvo que una ley - que se conforme a la Constitución - lo prevea expresamente.
4. Los actos administrativos que contengan normas de general aplicación, o que miren al interés general, se publicarán en su texto íntegro en el Diario Oficial; igualmente serán publicados en él tanto aquellos que interesen a una pluralidad indeterminada de sujetos o a un número considerable de ellos aun cuando éstos fueren nominadamente determinados, como asimismo los actos administrativos que afectaren a personas ausentes o cuyo paradero fuere ignorado. Obviamente, serán, también, publicados en el referido periódico aquellos actos administrativos respecto de los cuales la ley ha ordenado especialmente en casos determinados.
5. Los actos administrativos de las autoridades regionales, provinciales y comunales que incidan en materias de interés general de sus respectivos territorios, deberán publicarse, además, en un diario o periódico de circulación en la región, provincia o comuna según los casos, si lo hubiere.

⁴⁰ Trabajándose sobre la base de un esquema presentado por el suscrito, la redacción final fue encargada al Prof. González Navarro y al autor de estas líneas; todo el trabajo del Seminario en *Seminario Nacional sobre Procedimientos Administrativos*. Conara. Santiago. 1980 (2 vols.), el Anteproyecto en vol. 1 326-264.

6. La publicación de los actos administrativos será de cargo del Servicio que lo ha emitido y, en caso alguno, podrá cobrarse al interesado por dicho trámite, a menos que la ley así lo dispusiere expresamente para el caso de actos que miren exclusivamente al interés del beneficiario, pudiendo a tal efecto procederse a su publicación en extracto si aquel así lo solicitare.

7. Los actos administrativos publicados en el Diario Oficial se tendrán como auténticos y oficialmente comunicados a quienes tocaren.

8. Los actos administrativos de efectos particulares o individuales deberán ser notificados a los interesados, conteniendo su texto íntegro y con la indicación de los recursos que proceden en su contra y plazos para interponerlos.

9. La notificación habrá de practicarse a más tardar dentro de los 10 días siguientes a aquel en que ha quedado en estado de comunicarse al interesado (una vez tomado razón, o si es exento desde que fuere escriturado y firmado el decreto o resolución correspondiente).

10. La notificación se hará por escrito mediante carta certificada dirigida al domicilio que el interesado haya designado en su primera presentación o en ocasión posterior dentro del procedimiento administrativo respectivo; si no constare ella en el expediente, se dirigirá dicha carta a la Oficina de Correos de la localidad en que hubiere sido hecha la primera presentación. Se entenderá practicada la notificación del acto administrativo cuando se realice por carta certificada, a contar del día siguiente de su recepción, acreditada ésta debidamente por la autoridad de Correos que corresponda.

11. La notificación del acto administrativo podrá ser, también, personal —lo que será usualmente menos frecuente— y será efectuada por medio de un empleado o funcionario del Servicio correspondiente, quien entregará al interesado, en el domicilio que éste ha fijado en el procedimiento, copia íntegra del acto que se notifica, pudiendo el interesado firmar el acta pertinente que se levante al efecto; de no encontrarse él, se le dejará dicha copia con persona adulta que se encuentre en el referido domicilio, dejándose constancia de ello, y si nadie hubiere se le dejará esa copia bajo la puerta, dejándose igualmente constancia expresa en el acta respectiva con indicación de lugar, día y hora, de esta circunstancia, por quien practicare la notificación.

12. Igualmente podrá notificarse personalmente el acto administrativo, haciéndose entrega al interesado de copia de él, íntegra, en la Oficina o Servicio de la Administración que lo hubiere dictado, firmando al efecto aquél la debida recepción en el acta de rigor, o dejándose constancia de su negativa a hacerlo, en su caso.

13. Respecto de actos administrativos que conciernen la carrera funcionaria de los empleados públicos o trabajadores de la Administración del Estado, serán notificados personalmente en el propio Servicio donde desempeñan sus funciones, o en su domicilio si estuvieren ausentes por causa legal justificada, sin perjuicio en ambas situaciones— de colocarse copia de él, íntegra, en el Servicio, en un lugar visible destinado expresamente al efecto.

14. En caso alguno podrán perjudicar al interesado las notificaciones o publicaciones defectuosas, aunque se entenderá en tal caso debidamente notificado el acto administrativo de que se trate si a quienes afectare hicieron cualquiera gestión en el procedimiento que suponga necesariamente su conocimiento sin haber reclamado previamente de su defecto o nulidad.

IV. CONCLUSIONES

1. No obstante la inexistencia de un cuerpo legal regulador en general de la materia, las escasas normas reglamentarias y jurisprudenciales contraloras y, en cierta medida, también legales, han permitido desde 1830 hasta esta fecha, la existencia de un régimen jurídico que, desperdigado en normas muy escuetas y breves, han hecho posible una publicidad adecuada de los actos administrativos, en términos generales.

2. La jurisprudencia judicial en materia de recurso de protección ha permitido, desde 1977 adelante, asentar principios de publicidad de los actos administrativos (notificación de ellos) suficientes y claros.

3. La realidad de la actividad administrativa de hoy ha hecho que nuevas formas vayan apareciendo destinadas a comunicar los actos administrativos a los interesados, publicándose ellos en el Diario Oficial de modo más reducido, teniendo en cuenta los elevados costos que ello irroga a los Servicios, imaginándose incluso respecto de aquellos que van en exclusivo beneficio de los interesados de cargar a su costa la respectiva publicación.

4. Urge, pues, regular en un cuerpo sistemático de normas, de modo coherente, preciso y claro, la publicidad de los actos administrativos, publicidad que es trámite esencial del procedimiento de su elaboración, y en cuya virtud, precisamente, son ellos introducidos en el ordenamiento jurídico, produciendo, en consecuencia, desde ese momento - principio general - sus efectos en el Derecho y afectando, por ende, en beneficio o gravamen, las situaciones jurídicas de los sujetos a quienes tocaren.

5. Necesidad que es de justicia, a fin de concretar la seguridad jurídica/certeza (conocimiento de las normas) como asimismo la seguridad jurídica/intangibilidad (estabilidad de los efectos jurídicos que dichos actos producen) que ello conlleva.