

ESTADO DE DERECHO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

EDUARDO SOTO KLOSS
Universidad de Chile (Santiago)

SUMARIO

Introducción. El Derecho, instrumento de civilización. I. La idea de Estado de Derecho. 1. En la Constitución de 1833. 2. En la Constitución de 1925: 2.1. Un eje fundamental, los derechos públicos subjetivos. 2.2. Dos pivotes laterales de apoyo, el principio de la legalidad administrativa y el control jurisdiccional. 3. En la práctica: 3.1. La dimisión del juez. 3.2. El poder de suplencia de la Contraloría General de la República. 4. La quiebra del sistema. II. El procedimiento administrativo. 1. Su necesidad. 2. Sus fundamentos: 2.1. Una protección del interés general. 2.2. una organización racional de adopción de decisiones. 2.3. Una protección de los ciudadanos usuarios o beneficiarios de los servicios públicos. 3. Procedimiento administrativo y la idea de colaboración solidaria. III. Conclusiones.

I. INTRODUCCION

EL DERECHO, INSTRUMENTO DE CIVILIZACION

Suele a veces ser frecuente, para muchos hombres el entender el Derecho como un límite desagradable, como una camisa de fuerza, como algo que impide desarrollar nuestra

* Conferencia pronunciada el día 5-5-1980 en la inauguración del Seminario Nacional sobre Procedimientos Administrativos organizado por CONARA (Comisión Nacional para la Reforma Administrativa) en la ciudad de Santiago (5 al 10 de mayo 1980). Se han agregado notas.

voluntad libre, y así lo sienten incluso como un mal, como algo del cual hay que desembarazarse, desentenderse, y aún más: no tomarlo muy en cuenta, pues sería una limitación que entraba y molesta nuestro actuar.

Y no es tan extraño que ello ocurra: y ello por 2 motivos:

1. porque el Derecho es obra de civilización, y ésta implica una convivencia donde hay que respetar a nuestro prójimo, en todas nuestras actividades; y ello no es fácil, por cuanto supone superar la bestia que llevamos dentro, y traspasar la etapa de las cavernas, y
2. porque no pocas veces se entiende el Derecho como una mera fachada formalista, cuyo contenido puede conducir a las peores atrocidades, olvidándose que es un instrumento de justicia, para concretar lo justo, lo debido en las relaciones sociales, y obtener así la paz en la comunidad política.

Sí, el Derecho es instrumento civilizador.

El Derecho mejora el destino de las naciones, las saca del estado de tribus incultas, las eleva, las hace ocupar el rango de realidades políticas, amparando y protegiendo en un orden armonioso y estable, el comercio espontáneo del que están hechas sus almas, su vida, su conciencia. El instante en el que se lo ve aflorar en una horda o tribu, es el síntoma por el cual se puede adivinar que aquellas han sido ya ganadas para la civilización; es el índice de que sus usos y costumbres morales van a cuajarse y a fijarse por un tiempo; es la marca que aureola las instituciones para que la cultura resplandezca en su fuente.

La familia, la casa, la tribu, no son en la vida comunitaria sino etapas del camino que lleva hacia la ciudad: ésta, es el objetivo al cual tienden las fuerzas que se desarrollan en el seno de la agrupación humana: es el término oscuramente buscado, es el producto natural de esa larga y trabajosa gestión a la cual las agrupaciones humanas están sometidas. ¿Podría ser, entonces, la ciudad algo diverso que la toma de conciencia por una nación de las leyes de su propia

evolución y sus desarrollos, y su posterior elevación al estado de reglas y de derechos?

Situando a las naciones en un estado superior, el Derecho irá permitiéndole empeñarse en una vida nueva, ya que el Derecho vendrá, así, a convertirse, de alguna manera, en el asiento de sus operaciones colectivas, la base sobre la cual se apoyan los pueblos para emprender el vuelo hacia el progreso.

Y es que el Derecho es una pieza esencial para la salvaguardia del equilibrio del edificio político: es quien desempeña el papel del intermediario, de enlace, entre los miembros de una misma comunidad.

Es un lazo, un vínculo, pues la obligación de los individuos de conformar su actividad a un tipo común, engendra la cohesión y la unidad; pero no obstante esto, no es tanto un vínculo cuanto una determinación, una medida, y ante todo un ligamen, ya que es norma. Su función es reguladora, ordenadora del funcionamiento interior y exterior de las instituciones: su fundamento y razón de ser es la de introducir en los cambios recíprocos de bienes y servicios, una forma objetiva, precisa, definida. Del mismo modo que un molde o una matriz, así el Derecho va moldeando las relaciones sociales dándoles su propia forma: así, impregna de orden la vida colectiva, y constreñirá, también, a las energías vivas de la comunidad a elevarse hasta su propia altura, a llevar grabada su marca específica.

Pero, guardémonos de exagerar la misión del Derecho sobre las actividades de la nación. Su misión es lo bastante profunda como para cortar de raíz todos los desórdenes, discusiones y estragos que llevan a la destrucción de esa Nación, y lo suficientemente imperiosa como para impedir a la multitud el retrotraer el camino que le sacara de la horda.

No; el Derecho es el mínimo esencial, el título estrictamente necesario para la existencia política; en la difusión de la vida social establece el Derecho lo que es de rigor para constituir un apoyo firme libre. Es que para que un pueblo se eleve hacia el arte, la cultura, el progreso, ha de

apoyarse ineludiblemente en un soporte estable e inquebrantable: eso es lo que le procura el Derecho¹.

Estas bases y genéricas reflexiones —cuya contraprueba es fácil hacer señalando que la decadencia y la caída de multitud de regímenes, ya en la antigüedad, ya en nuestro mismo Chile y hace muy poco, es atribuible en la mayor parte de los casos al menosprecio de la justicia y del Derecho— creo que bastan para mostrar ese carácter típicamente civilizador que posee el Derecho.

Y es que el Derecho introduce orden en el operar: es nada menos que la demarcación objetiva que ha de revestir la actividad exterior del hombre para insertarse en ese orden. Pero no cualquier orden, sino un orden de justicia, sin la cual no sólo no habrá orden sino tampoco paz².

I. LA IDEA DE ESTADO DE DERECHO

Y he aquí que nos parece adecuado introducir la idea —tan manoseada y hoy casi convertida en slogan publicitario— de “Estado de Derecho”.

Sí; es que Estado de Derecho nace como expresión jurídicamente acuñada para hacer resaltar que no puede existir un orden de justicia en las relaciones del ciudadano con la Autoridad, si esa Autoridad no está también vinculada, sujeta, subordinada en su actuar, al Derecho, y en especial la Autoridad administrativa, que es quien está en contacto permanente, frecuente y reiterado con el ciudadano, al realizar concretamente en su función toda esa enorme gama de servicios en bien de la comunidad, satisfaciendo las necesidades públicas.

Y es que nace la idea de Estado de Derecho cuando hay el convencimiento que no sólo el súbdito ha de regir su

¹ L. LACHANCE, *El concepto de derecho en Aristóteles y Santo Tomás*. Soc. Fabril, Ed. Buenos Aires, 1953, 9-16.

² “La paz es obra de la justicia” cantaba Isaías (32,17), si bien indirectamente agregará Santo Tomás, en cuanto remueve obstáculos (*Suma Teológica*, 2.2. 29,3 ad 3).

conducta por el Derecho sino muy en especial la propia autoridad gobernante sea como legislador, pero sobre todo como Administración³.

Pero de nada sirve que ello quedara en puras declaraciones líricas o verbalistas, en declaraciones o programas: se vinculará al Derecho la autoridad gubernativa y administrativa en la medida que existan los mecanismos jurídicos que permitan hacer operable, efectiva, actualizable esa vinculación, esa sumisión, esa sujeción, esa subordinación al Derecho.

Y ello sólo será posible —y es la idea fundamental sobre la cual se asienta allá en la Prusia del siglo XIX, con Von Mohl, la construcción intelectual del *Rechtstaat*— en cuanto un juez, independiente e imparcial, pueda conocer de las reclamaciones que los afectados puedan interponer en contra de los actos y disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas y administrativas, quienes estando también bajo el Derecho —y no por sobre él— han de adecuar su actuación a sus mandatos, y ver anulados sus actos si son antijurídicos, debiendo además, reparar el daño que en su función hubieren producido.

Un juez —independiente e imparcial— que diga el Derecho resolviendo conflictos entre partes (cualquiera sean éstas, aun si es la propia Administración) y decidiendo con fuerza jurídica el litigio, decisión que se impone a las partes. He aquí el eje central de la noción tal como nació: una perspectiva administrativa, cuya fuerza de expansión invadirá todo el Derecho Público del siglo XIX, para asumir también expresión propia en todo el Derecho Político del siglo XX, pero ya con variadas connotaciones, muchas veces bien alejadas de su concepción originaria.

I. EN LA CONSTITUCION DE 1833

Nuestro país —que fuera sin lugar a dudas— no sólo el más avanzado sino el que primero adquirió estabilidad

³ Vid. Acta Constitucional N^o 2 (DL. 1551/76) considerando 4 letra c).

política e institucional dentro del conglomerado de naciones de la Hispanoamérica, durante el pasado siglo —no fue ajeno a esta noción—: no por haber recibido influencias germánicas a este respecto, inexistentes, pero es que la sumisión al Derecho, la idea ministerial de autoridad, el respeto por el hombre, el reconocimiento de las libertades comunales, era el acervo normal y practicado, hecho vida, en la institucionalidad indiana, en la cual nuestros pueblos fueron surgiendo a la civilización a través del verbo hispánico y cristiano.

Esta riqueza institucional no fue en vano, como lo ha mostrado con amplitud y rigurosidad la más moderna historiografía.⁴

Ya la CP de 1833 contenía principios que por aquella época eran impensables en los países desarrollados de la Europa decimonónica: porque ¿dónde encontrar en 1833 en Francia, España, Alemania, o Italia, normas que establecieran la vinculación positiva del actuar del gobernante y su Administración al Derecho, concibiendo a éste como el condicionante de su propia existencia y de su propio obrar?.

¿No es, acaso, esto lo que expresaba de modo clarísimo su Art. 160, verdadera “regla de oro” —como suelo llamarla— del Derecho Público chileno? “Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuírse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les haya conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo”.

Y esta norma estaba asegurada por dos mecanismos: Uno, al determinar que el Presidente de la República (a quien se le confiaba la administración y gobierno del Estado, y cuya autoridad se extendía a todo cuanto tuviere

⁴ Vid. entre muchos, M. GÓNGORA, *El Estado en el derecho indiano* (época de fundación 1492-1570). Editorial Universitaria. Santiago, Chile, 1951; J. M. OTS CAPDEQUÍ, *El Estado español en las Indias* (4ª ed.) FCE. México, 1965; R. ZORRAQUÍN BECÚ, *La organización política argentina en el período indiano* (3ª ed.). Perrot. Buenos Aires, 1967, cap. 1º “El sistema político indiano” (9-67); A. GARCÍA GALLO, *Estudios de historia del derecho indiano*. INEJ. Madrid, 1972; etc.

por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad exterior de la República) en este su actuar debía “guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes”. (Art. 81). Y el otro, fundamental (Art. 108), al disponerse que la facultad de juzgar las causas civiles y criminales pertenecía exclusivamente a los tribunales, no pudiendo ni el Presidente de la República ni el Congreso ejercer bajo forma o arbitrio alguno funciones judiciales, avocarse causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos⁵.

Pero, nuestro tema dice más relación con el Estado de Derecho bajo la Constitución de 1925, que en lo Administrativo y judicial aún nos rige.

Pasemos pues a ello, aun sí brevemente.

2. EN LA CONSTITUCION DE 1925

Si partimos de la base —normalmente admitida— que un Estado de Derecho, en sus connotaciones jurídicas (que es lo que nos interesa aquí mostrar), está montado sobre “un eje fundamental” y “dos pivotes laterales de apoyo”, podríamos decir que la armazón constitucional estructurada en 1825 (reforma de la del 33) daba lugar aun Estado de Derecho, propio y verdadero.

En efecto: ese eje fundamental es el reconocimiento de lo que se ha dado en llamar los “derechos públicos subjetivos”, otro nombre —pero publicitado— de los derechos y libertades fundamentales; es decir el reconocimiento incluso frente a la propia Autoridad de los derechos inherentes a la naturaleza humana “que teniendo su origen en el propio Creador, el Estado debe reconocerlos y reglamentar su ejercicio, pero no siendo él quien los concede, tampoco podría

⁵ Valga señalar que por aquellos años no habían nacido aún los sutiles y maquiavélicos legistas que dirían que “causa civil” era la regida por el Código Civil, y que “función judicial” era algo distinto de función “jurisdiccional”, torpezas ambas que, por desgracia, harían naufragar en este aspecto el sistema 140 años después.

jamás negarlos” —como dice bellamente la Declaración de Principios de 1974.

Pero ese eje necesita para su mejor sustentación: 1º.— que la actuación y la existencia misma de los órganos estatales, en especial administrativos, esté condicionada por el Derecho; es el principio de la juridicidad de los órganos del Estado, tanto en su existencia como en su funcionamiento, y que asumirá respecto de la Administración el nombre de “principio de la legalidad administrativa”; y 2º.— el control de esa actividad de la Administración, por un juez independiente e imparcial que, decidiendo conflictos jurídicos entre partes, la imponga con su imperio, aun a la propia Administración.

En la Constitución Política de 1925 se daban sí, estos ingredientes:

2.1. Si se analiza lo que hemos llamado el *eje fundamental*, esto es el reconocimiento de los derechos públicos, aparece que todo un capítulo y bien extenso (el III) ha sido dedicado al reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales (Art. 10 al 20), y dentro de ellos, y con una garantía especial, libertad personal y propiedad: el primero, por el recurso de amparo (habeas corpus), el segundo a través del instituto de la expropiación (Arts. 13, 14, 15 y 16 - 10 n.º 10, respectivamente).

Por su parte, la idea de seguridad personal estaba garantida, genéricamente, al determinarse que ninguna autoridad tiene otro derecho o poder —ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias— que los que expresamente les hayan conferido la Constitución y las leyes, siendo todo acto contravención a ello. Y específicamente, por varias disposiciones en que la Constitución desarrollaba el principio del debido proceso:

- a) Nadie puede ser detenido sino por orden de funcionario público expresamente facultado para ello por la ley, e intimada dicha orden en la forma legal;
- b) Nadie puede ser juzgado por comisiones especiales sino por el tribunal que le señale la ley y establecido con anterioridad; y

c) Nadie puede ser condenado si no es juzgado legalmente, y en virtud de ley promulgada antes del hecho sobre que recae el juicio.

Y, además, por el “derecho a la jurisdicción” reconocido por los Arts. 80 y 87 al poder acudir siempre a un tribunal de la República, únicos competentes para decidir cualquier controversia que se suscitara dentro del orden temporal en el territorio de la República, cualquiera fuere su naturaleza o la calidad de las partes, aun si se tratara de las autoridades políticas o administrativas mismas.

Y es que —como decía un notable iuspublicista de fines del siglo: “toda contención de bienes i derechos, sea que se ajite entre particulares, sea que se suscite entre el Fisco y los ciudadanos, es de necesidad un asunto judicial, peculiar y privativo de los tribunales i jamás i en ningún caso de la competencia del Presidente de la República, de las autoridades administrativas, i aún del propio Congreso Nacional”⁶.

Y agregaba: “En nuestro régimen, como también en el de todo país regularmente constituido, no ha de faltar juez a litijio alguno, ni protección a un derecho reconocido: no siendo admisible la hipótesis —repugnante a las más elementales nociones de justicia, de que pueda existir un derecho en condiciones pasivas i sin medios i arbitrios de conocimiento, eficacia i goce. El derecho es por su naturaleza activo, i pierde este carácter si el que lo invoca a justo título carece de amparo i no hai autoridad pública que oiga su demanda i la haga respetar hallándola justa e merecedora de acogimiento”⁷.

2. El *principio de la juridicidad* del actuar de los órganos estatales tenía ya en 1925 vieja tradición —como decíamos, pues venía de 1833: fue plasmado como Art. 4 y vinculado en cada función estatal a un mecanismo preciso de garantía.

⁶ A. MONTT, *Dictámenes* (2 vol). Impr. Nacional. Santiago, Chile, 1894-95, II vista en caso “Allendes-Carrasco” (16.4.1889), 261-265.

⁷ MONTT, *cit.*, vista caso Larrosa (5.7.1892), II 103ss.

- a) El legislador no podía infringir las disposiciones constitucionales al desarrollar su función legislativa, pues si iba más allá, su texto podía devenir nulo en el caso de la especie a través del llamado recurso de inaplicabilidad (86 inc. 2º), reservada esa declaración de inaplicable a la Corte Suprema.
- b) El administrador —sujeto constitucionalmente al principio de la legalidad— veía todas sus competencias bien delimitadas pues no sólo en virtud de una ley era posible crear servicios u organismos administrativos (44 nº 5) sino que toda su actuación, desde el propio jerarca máximo, Presidente de la República, estaba sometida a la Constitución y a las leyes (70 - 71 - 72 nº 2); el Derecho crea los organismos y los dota de atribuciones: es en él donde éstos encuentran no sólo la fuente de su propia existencia sino también la energía para poder actuar, para cumplir los fines públicos en virtud de los cuales han sido creados y para los cuales cuentan con las postestades jurídicas que se les han conferido.
- c) Respecto al juez, valga señalar que tanto la Constitución como la ley enmarcaban precisa y adecuadamente los poderes jurídicos de los tribunales de la República, siendo los códigos procesales y las leyes de procedimiento suficientes garantías para evitar desbordes o inacciones ⁸.

Debe recordarse que una Magistratura Suprema estaba expresamente habilitada para ejercer —como Corte Suprema— la superintendencia directiva, correccional y económica sobre todos los tribunales de la Nación.

⁸ Ha de recordarse que al juez no le es lícito resolver no decidir un litigio sometido a su conocimiento, no le cabe hoy el *non liquet* de los romanos: el Código Civil que en sus arts. 19 al 24, da reglas de interpretación de la ley, termina (art. 24) diciendo que si esas reglas no pudieren aplicarse, los pasajes oscuros o contradictorios se interpretarán “del modo que parezca más conforme al espíritu general de la legislación y a la equidad natural”, y el Código de Procedimiento Civil (art. 170) al disponer el contenido de las sentencias señala (nº 5) que deben contener “la enunciación de las leyes, y en su defecto de los principios de equidad con arreglo a los cuales se pronuncia el fallo”; es decir, aún sin ley que sea aplicable al caso controvertido debe juzgar, acudiendo en tal caso a la equidad, que es también en Chile fuente positiva del Derecho.

Y valga agregar que dentro de la textura de la Constitución, quiso darse expresamente la calidad de "Poder", al Poder Judicial, mientras habla sólo de "órganos" al referirse al Congreso Nacional, y al Presidente de la República. Y ello no en vano: porque es este Poder quien revisa la constitucionalidad de la ley (Art. 86 inc. 2º —"de oficio o a petición de parte"), y revisa lo constitucionalidad y legalidad de los actos de la Administración (Arts. 80 - 87).

En fin, el "segundo pivote lateral de apoyo" a ese "eje fundamental" no es sino *el control de la actividad del administrador* por parte de un juez, independiente e imparcial.

Ya desde 1823⁹ en Chile se prohibía al Presidente de la República ejercer funciones judiciales, y luego en 1833 se le agregaría "ni avocarse causas pendientes o hacer revivir procesos fenecidos".

En 1925, y para perfeccionar el sistema —al menos así entendieron hacer los constituyentes, según aparece de sus actas— se agregaría posteriormente el tristemente célebre Art. 87: "Habrá tribunales administrativos, formados con miembros permanentes, para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas y cuyo conocimiento no esté entregado a otros tribunales por la Constitución o las leyes".

Así, de este modo, toda la actividad del Administrador, incluso más, todos los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas, quedaban sujetos en su control a un juez cada vez que alguien se sintiera agraviado, lesionado o perjudicado por la acción u omisión de la Administración.

Y valga agregar que a ello se unía un régimen que aseguraba la responsabilidad personal de todas las autoridades, tanto civil como penal de todas ellas, disciplinaria además para todas, a menos de aquellas situadas ya en la cúspide de la jerarquía, sujetas a la responsabilidad política. Y es que

⁹ Constitución Política (29.12.1823), art. 19, nº 3. "Se prohíbe al Director Supremo conocer en materias judiciales, ni a pretexto de policía, gobierno ú otros motivos".

el sistema mismo no era sino “republicano”, que es sinónimo de “gobierno responsable”, donde todo aquel que ejerce autoridad ha de responder de sus actos, y reparar el daño que haya con su acción producido.

Así, al menos en los textos, y en la previsión del constituyente. Y digo bien, en los textos.

3. EN LA PRACTICA

La práctica —por desgracia— discurriría, sin embargo, por otros cauces, por otros caminos, por otras vías, y a veces bien alejadas de esos textos fundamentales, de esa realidad normativa.

Sí: la previsión del constituyente fue lo suficientemente armónica —en este aspecto de lo jurídico, que es el objeto de nuestro análisis— como para permitir el adecuado realizarse de las funciones estatales en el debido respeto y equilibrio con los derechos y libertades fundamentales.

3.1 LA DIMISION DEL JUEZ

No obstante, bien pronto apareció que el sistema naufragaba por su “eje fundamental”:

En efecto, ¿cómo podrían ser tutelados esos derechos públicos subjetivos si el juez, “piedra angular” del edificio del Estado de Derecho, comenzó a decir que no podía conocer de las reclamaciones en contra de los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas porque ello era de competencia de los tribunales administrativos? Si éstos hubieran sido creados, podría haber sido sensata la afirmación de los tribunales ordinarios; pero no existiendo, parecía ello más que un chiste cruel, una verdadera denegación de justicia.

No es la ocasión de detenerse en el verdadero drama de indefensión en que pronto se encontró el ciudadano frente a la arbitrariedad de la Administración, debido a esa interpretación tan curiosa del referido Art. 87º, pero sí podemos decir que tanto el texto mismo de los Arts. 80º y 87º de la Constitución, como la historia fidedigna del establecimiento de este último, y toda la práctica jurisprudencial anterior

a 1925, conducían a una posición bien diversa¹⁰, entregando la plenitud jurisdiccional a los tribunales ordinarios incluso en lo contencioso-administrativo al no crearse ese orden especial, según lo había previsto la Constitución del 25.

Peró, como no hay bien que por mal no venga, esta dimisión tan ostensible del juez en su función de juzgador de lo administrativo, vino en alguna medida —rudimentaria al comienzo, amplia después— a ser paliada, y llenado ese vacío, por un organismo que originariamente destinado al control de los fondos públicos, vino a transformarse en un baluarte para asegurar la juridicidad del actuar de la Administración llegando a ser un verdadero poder estatal.

3.2. EL PODER DE SUPLENCIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Sí: la Contraloría General de la República vino provisionalmente a servir, de algún modo, de “genio tutelar” de los derechos ciudadanos frente a la arbitrariedad del administrador e incluso a veces del gobernante, pues encargada de velar por la constitucionalidad y legalidad de los actos del Presidente de la República en su función administrativa, y de la Administración toda, antes de que el acto mismo naciera, estaba dotada constitucionalmente de poderes de inhibición, impidiendo ese nacimiento si los estimaba contrarios a Derecho, negándose a tomar razón¹¹. Ciertó, que la insistencia presidencial venía a torcer el sistema, pero no olvidemos que más de una vez un Contralor sostuvo su inconstitucionalidad incluso rechazándolos¹².

¹⁰ Vid. nuestro *La competencia contencioso administrativo de los tribunales ordinarios de justicia*, en *Revista Chilena de Derecho* vol. I (1974), 349-359, y *Lo contencioso administrativo y los tribunales ordinarios de justicia*, en *Revista de Derecho Público Univ. de Chile*, Santiago 21/22 (1977), 233-249.

¹¹ 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”. Ed. Depto. de Derecho Público. Santiago, Chile, 1977, 165-189.

¹² Vid. nuestro *El decreto de insistencia ¿es conforme al ordenamiento constitucional?* en *Estudios Jurídicos* II (1973) 1/2, 233-

Vino, pues, la Contraloría a través de las amplias potestades con que la dotara el constituyente (1943) y el legislador, a llenar todo el ámbito de actuación del administrador, fiscalizándolo preventivamente en sus actos, disciplinariamente en sus conductas, contablemente en el manejo de sus fondos, éticamente imponiéndole probidad, jurídicamente sometiénolo cotidianamente al principio de la legalidad y previamente, y en poca medida, a través de un procedimiento administrativo, mínimo en la letra legislativa, amplísimo en su práctica jurisprudencial, jurisprudencia contralora que es en grandes ámbitos fundamento basilar del Derecho Administrativo chileno.

Pero así y todo, jamás la garantía judicial podrá ser sustituida, ya que contralora y todo las funciones de Contraloría no chocan ni reemplazan de modo alguno en su sustancia el papel del juez, que declara el Derecho de modo definitivo cuando hay controversia entre partes, imponiéndose a ambas.

4. LA QUIEBRA DEL SISTEMA

Pero no sólo fallaría el sistema por la dificultad de impedir que los actos arbitrarios de la Administración surtieran efectos, sino que por la reluctancia con que ese mismo juez —no obstante no negar su competencia— mirará el problema de la responsabilidad del Estado.

En una involución sorprendente¹³, el juez de la década de los años 30, y de hecho hasta ahora ha sentado casi como principio la irresponsabilidad del Estado por los daños que produzca en su actividad administrativa: contrariando

260, también en Revista de Derecho Público Univ. de Chile, Santiago 15 (1974), 58-80; el Contralor Mewes rechaza un DI en 1950, dictamen 22.042, de 10 de julio, cuyo texto íntegro puede verse en *La toma de razón* cit. 174, nota 30.

¹³ Vid. nuestro *La responsabilidad del Estado administrador, un principio general del derecho chileno*, en Revista de Derecho Público, Univ. de Chile, Santiago 21/22 cit. 149-156; también P. PERRY, *La responsabilidad extracontractual del Estado*, en Anuario de Derecho Administrativo I (1975/76), 484-502.

todo el sistema del 1925, y su propia jurisprudencia hasta 1930, el juez supremo hacía revivir por esos años la teoría de los “actos de autoridad y de los actos de gestión” (de claras reminiscencias prusianas dieciochescas, y ya abandonada por la propia jurisprudencia francesa a principios de siglo), disponiendo la responsabilidad con ocasión de los actos de gestión, aplicando el derecho privado, y sentando la irresponsabilidad por los primeros.

Cerrada la posibilidad de la nulidad de los actos de la Administración, cerrada asimismo la posibilidad de perseguir siquiera la responsabilidad en caso de perjuicios producidos por ellos, por un lado se erigía a la Administración —y precisamente por obra del juez— como un inmenso baluarte de verdadera inmunidad jurisdiccional, y por la otra se abandonaba al ciudadano a su propia suerte, quien la buscaría en la Contraloría General de la República, y si no lograba allí cumplida satisfacción, comenzaba a mascar el polvo de la inconformidad pero también de la rebelión. Los más pudientes conseguirían del legislador en cada vez mayor amplitud la dictación de una legislación “exorada”¹⁴ cúmulos de privilegios de todo tipo y en todos los sectores, que configurara una verdadera maraña de materias, que aún hoy se hace difícil despejar, y que si se hubiera aplicado real y precisamente, no cabe duda que habría impedido la marcha misma de la Administración cuando no su quiebra total.

En estas condiciones, no quedan muchas dudas para responder a la interrogante que cualquiera puede hacer.

Y es que ningún texto normativo, aún el fundamental, se salva de la bancarrota a que lo conduce una interpretación chata, escuálida y misérrima. Y la responsabilidad en ello es bien la de los legistas, que ponen más confianza en la prerrogativa del poder que en la libertad del ciudadano, en la atribución imperativa más que en la concertación

¹⁴ Vid. el lúcido análisis que hace B. BRAVO LIRA, *Régimen de gobierno y partidos políticos en Chile. 1924-1973*. Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1978, cap. VIII 88ss; también 48-52 y 163-168.

convenida, en la maximación de la autoridad más que en el equilibrio con el súbdito ¹⁵.

Y así potencian al Estado, disminuyen al individuo; ensalzan la soberanía, minimizan la idea de servicio; intervienen en todo, esclavizan la persona.

¿De qué extrañarse, entonces, que así devenga el Estado todo y la persona nada; la autoridad inmune y el ciudadano inerme; la Administración un monstruo, y el individuo, enano?

Y lo que es peor. ¿De qué extrañarse, entonces, que para el individuo devenga el Estado algo enteramente ajeno, la cosa de unos pocos que lo manejan a su amaño, y por ende el ciudadano un extraño en su propia tierra, y un extranjero en su propia patria?

Y peor aun, ¿por qué asombrarse que lo estatal, el bien común, ya no entusiasme al hombre medio, ni sea fácilmente posible integrarlo a la tarea social, que es también suya?; ¿por qué asombrarse, pues, si la idea misma de participación ya suene a desconfianza, y se mire con recelo por el propio ciudadano?

II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El hombre primitivo temía con pavor a los dioses; y es que siempre al hombre aterroriza el poder omnipotente, se lo siente tan distante, tan lejano, tan ajeno y sorprendente, tan terrible en su fuerza coactiva.

Hoy, sin embargo, la Administración tan omnipotente, tan distante y lejana, que causa temor —ya que no pavor— al hombre civilizado, ve que no puede ya funcionar si no cuenta con el ciudadano, y aún advierte que su propia inmunidad es fuente de errores, perturbación e ineficiencia.

¹⁵ Lo hemos puesto de relieve recientemente en *Breves consideraciones sobre regímenes de excepción en el Anteproyecto de Nueva Constitución*, en Gaceta Jurídica 31 (1979) 2-7, espec. nota 11, y p. 5.

He aquí curiosamente que la idea de Estado de Derecho ha venido a agregar un nuevo mecanismo en su tarea de vincular a la Administración al Derecho, no ya externamente, sino internamente, por medio de la integración del ciudadano en el quehacer administrativo y a través de una procedimentalización del actuar del administrador.

¿Será posible entre nosotros llegar a ello?

Si alguno estuviere desprevenido, tal vez podría pensar que se trata de algo nuevo entre nosotros: sin embargo, ya llevamos más de 50 años de práctica en ello, y organizada, si se toma en cuenta que la propia ley de ministerios (1927) y la propia ley orgánica de Contraloría de la República (1925), ya disponían si bien escuetamente, un procedimiento de elaboración de los actos presidenciales y de jefes de servicios.

En otra ocasión ya analizábamos ese procedimiento administrativo general¹⁶, y que es necesario tener muy en cuenta a fin de no caer en injertos extranjerizantes que han sido tan perniciosos —en otros campos— de nuestro derecho público¹⁷.

1. SU NECESIDAD

Y, ¿es que aparece necesario, hoy, regular la actividad administrativa a través de una normación procedimental codificada, ordenadora y vinculante tanto para gobernante y gobernados, administradores y administrados?

Aunque tan sólo fuese para reducir a sus justas proporciones los enormes poderes de imposición de que suele

¹⁶ *La toma de razón*, cit., espec., 170-189.

¹⁷ V. gr. la introducción del art. 87 en la Constitución de 1921 y la idea de tribunales administrativos a la francesa; la introducción del tribunal constitucional en la reforma constitucional de 1970 y que fuera un rotundo fracaso por su composición política y no jurisdiccional (error que se vuelve a repetir ahora en la Constitución de 1980); la introducción de la idea de potestad reglamentaria autónoma, de origen francés, y que potencia al límite la autoridad del Administrador no obstante que por esencia su actividad es vicaria, subordinada; etc.

haber gozado la Administración —y no porque le hayan sido atribuídos por la Constitución y las leyes sino debido a la inmunidad que de hecho le ha regalado el juez graciosa pero peligrosamente— esta procedimentalización administrativa sería bienvenida y reconfortante.

Pero hay ciertamente algo más, y mucho más importante, en orden a ir hacia la dictación de un verdadero ordenamiento de procedimiento administrativo.

Función de la Administración —y función jurídica, esto es, vinculada a Derecho— básica y primordial es la de asegurar una eficaz y oportuna satisfacción de las necesidades sociales que en un momento determinado el Estado estima de su deber hacerlo y lo hará, por medio de decisiones y medidas que tienen por fin esa concreta satisfacción, de bien público, en beneficio de todos y cada uno de los ciudadanos. Es para satisfacción de los miembros de la comunidad nacional, que se realizan las tareas concretas de la Administración.

Ahora bien, esa actividad, variadísima y de gran complejidad, si quiere ser eficaz y oportuna ha de estar sujeta a cauces formales para poder expresarse; ese cauce formal no es sino el Derecho, que hará que eficacia y oportunidad se unan en un común denominador: justicia.

Porque no hay eficacia a través de la injusticia, ni cabe llamar oportuna —al menos racionalmente— a una decisión injusta. Solución eficaz, oportuna, justa, he ahí la meta de todo actuar administrativo: ella, sí que significará satisfacción real de las necesidades públicas.

Pero, ¿cuáles serán sus fundamentos, para que realmente ello convenza

2. SUS FUNDAMENTOS

Por de pronto, suelen clásicamente indicarse dos facetas típicamente diferenciadas que caracterizan al procedimiento administrativo: Una, la faz garantística, y que le viene de la idea misma de ser un “procedimiento”, idea largamente monopolizada por la jurisdicción: Procedimiento = conjunto de medios destinados a asegurar la efectivi-

dad de los derechos de las personas; pero esta misma idea ha venido también a mostrar la faz de “eficacia” en la acción, al regularla racionalmente por medio de normas tendientes a un fin y con unidad de afecto.

Curiosamente, “garantía” y “eficacia” parecen ser dos nociones que pudieran chocar: la síntesis enriquecedora de ellas es la mejor prueba de la existencia de “procedimientos”, normados incluso en codificaciones ya de varios lustros.

Y esta síntesis, creemos, da prácticamente los fundamentos de esta normación procedimental administrativa:

2.1. UNA PROTECCION DEL INTERES GENERAL.

No se olvide que la Administración no tiene un interés propio, jurídicamente hablando; su interés es el interés del Estado, su fin no es otro que el de éste: y éste es el bien común, el interés general dicho de modo vulgar pero más impreciso. Las formas impuestas al acto de la Administración no están en favor de tal o cual parte básicamente, sino en el interés de la decisión misma, de su corrección o acierto, madurez y justicia: es un fin de buena administración el que las impone.

2.2. UNA ORGANIZACION RACIONAL DE ADOPCION DE DECISIONES.

El procedimiento administrativo, viene a ser una forma de simplificación del actuar administrativo evitando un esfuerzo de imaginación a la autoridad y al funcionario, y uniformando prácticas acertadas en la acción de la Administración. Como alguien podría decir, es racionalizar hábitos de higiene decisional, por medio de una adecuada ordenación. Y es que no hay posibilidad —en las organizaciones burocráticas modernas— de obtener productividad, economía y desburocratización, sin ordenar racionalmente —o sea por normas— la actuación de los agentes administrativos; y esta “higiene decisional” lleva implícita —cuando se trata de la función administrativa estatal— una “sanidad política”, que merece ser destacada.

Y es que "nadie se beneficia más, a la larga, si existe una correcta, justa y eficiente Administración, que los propios administrados, y no debe olvidarse que el Estado está consustanciado, desde la cúspide hasta su base, con esa verdad tan simple y tan profunda de que el éxito del gobernante depende en no poca medida de su buena Administración y de la aprobación de los gobernados"¹⁸.

Y es que no en vano el ciudadano ve al Estado, al Poder, no tanto como legislador o juez, sino como Administración. Es bien evidente que una gran parte del descontento de un pueblo con su gobierno nace no tanto de las grandes líneas de acción política, sino sobre todo de las pequeñas pero numerosas y constantes injusticias que a diario el ciudadano puede sufrir a través del aparato administrativo, y de las ventanillas de atención, ya sea por un trato descortés, por la ausencia de decisión, por una decisión arbitraria, por una medida inoportuna, por un defecto en la prestación, etc.

La eficiencia administrativa no sólo economiza medios, y ahorra tiempo, sino también —y para el gobernante es fundamental— es un sustancioso capital político, cuyos dividendos son imprescindibles para obtener la aprobación de los gobernados: No cabe olvidar, que sin el apoyo, el asentimiento y la colaboración de éstos, nada duradero podrá construirse desde el poder.¹⁹

2.3. UNA PROTECCION DE LOS CIUDADANOS USUARIOS BENEFICIARIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Si la actuación de la Administración tiene necesariamente efectos en la ciudadanía, lo normal será que ella lo afecte como beneficio o como carga; y ello es obvio, pues que el destinatario natural y exclusivo de la acción administrativa son las propias personas, miembros de la sociedad.

¹⁸ H. W. R. Wade, *Towards Administrative Justice*. Ann Arbor. 1963, 129; citamos en la traducción de A. GORDILLO, en "Procedimiento y recursos administrativos" (2ª ed.). Macchi, Buenos Aires, 79.

¹⁹ A. GORDILLO, *Procedimiento* cit. 80.

Para nadie es un misterio —y menos para nosotros que hemos visto y padecido ese intervencionismo agobiante de la Administración— que ésta goza de poderes unilaterales de imposición que pueden afectar directamente —autotutela normativa— nuestras situaciones jurídicas, en orden a hacer precisamente primar el interés general, el bien común.

Pues bien, supraordenación sí, pero no arbitrariedad; frente a ello es que aparece la protección jurisdiccional de los administrados y la figura del juez como supremo garante de los derechos y libertades fundamentales en un Estado de Derecho.

Sin embargo, frente a las diversas fallas que la protección jurisdiccional ha ido demostrando tener, es que aparece necesario, conveniente, utilísimo, el procedimiento administrativo, como un complemento eficaz y a veces indispensable, para asegurar el respeto y la integridad de los derechos de los administrados.

En efecto, 1) la protección jurisdiccional es una protección a posteriori, una vez dictado el acto de la Administración, y aún producido a veces todos sus efectos; efectos imposibles de destruir en ciertas oportunidades, o que habiendo ya perjudicado, el perjuicio por muy reparado que sea ya ha sido producido, afectando a veces gravemente al individuo;

2) La protección jurisdiccional suele ser lenta, por desgracia; quien sabe si por aquello de que “es mejor una justicia lenta pero segura que rápida y con rehabilitaciones post mortem”. La verdadera maraña de situaciones jurídicas que un acto administrativo puede originar, es a veces imposible de rehacer si media una nulidad declarada por el juez, años después;

3) La actitud del juez suele ser remisa en orden a proceder a la suspensión del acto, mientras se conoce de la controversia con la Administración; en ocasiones, la ley suele prohibir el efecto suspensivo del recurso o acción contenciosa; todo lo cual dilata la defensa del particular agraviado o diluye los medios de garantía.

Cuando más, si todo ello ocurre, es necesario otorgar debidas garantías antes de que el acto nazca, a fin de,

incluso, no abarrotar al juez de litigios en contra de la Administración.

4) Pero aún más; aún en los países del mayor desarrollo jurídico suelen encontrar dificultades los administrados gananciosos para hacer ejecutar lo sentenciado por el juez en contra de la Administración; cierto, que quien se niega a cumplir lo fallado comete el delito de desacato, y deviene pasible de la correspondiente acción penal.

Frente a ello, se ha visto también la posible mayor eficacia de una decisión del superior jerárquico, que enfrentando a una reclamación administrativa, simplemente ordena al inferior que satisfacción sea dada al recurrente.

3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA IDEA DE COLABORACION SOLIDARIA

Pero hay algo más que todo cuanto hemos señalado.

Mientras el Estado y su Administración tuvieron por función simplemente "la conservación del orden público" (como señalara la Constitución de 1925, art. 71), podía satisfacer la idea de una acción administrativa que invocando siempre la noción de soberanía imponía sus actos a los ciudadanos, que, ajenos enteramente a la decisión, debían soportar, muchas veces como un mal necesario.

Sin embargo, hace ya bastante tiempo (y sobre todo con motivo de la asunción del Estado de su papel preponderante en lo económico y social), que la Administración ha venido asumiendo tareas fundamentales en campos tales que han venido a afectar al individuo en lo más vital de su existencia, sea educación, sea urbanismo, sea sanidad, planificación económica, política de salarios, desarrollo industrial, política cultural, comunicaciones, etc.

Estas nuevas tareas son imposibles de concretar con éxito si son impuestas desde arriba, sin que exista no ya un mínimo de adhesión ciudadana, sino una colaboración consciente, responsable de los mismos beneficiarios de ellas. Afectando ellas directamente al modo mismo de vida de los ciudadanos, de no haber una aceptación querida por

ellos, tarde o temprano eludirán sus efectos y fracasarán; siendo el fruto de una colaboración con ellos, es más que seguro que perdurarán esas medidas y fructificarán.

Esa necesidad de adhesión, o en todo caso de colaboración, ha venido a ser una exigencia de la Administración moderna, que siendo una Administración promotora del bien integral del ser humano en su dimensión temporal, requiere ineludiblemente del sujeto, fundamento y fin de su propio obrar, tal como es el ciudadano, en su dimensión societaria.

Podría decirse que esa colaboración es hoy la verdadera fuerza del poder, condición indispensable de la obediencia ciudadana, y es que la ejecución del acto de la Administración tendrá eficacia más que en la coerción de la autoridad, en la adhesión del administrado. Mientras que en la Administración tradicional no se busca tanto convencer cuanto imponer, la Administración de hoy —dotada de un poder político mucho mayor que antes— busca mucho más explicarse y convencer, afectando como afecta hoy a los intereses más vitales de la comunidad.

Y en esto, el Procedimiento Administrativo es realmente insustituible: viene a ser el medio más perfeccionado por el cual se puede asociar al ciudadano al quehacer común, escuchando sus peticiones, estudiándolas con detención, informándose con todos los interesados que quieran colaborar, sopesando los intereses contrapuestos, y en fin, decidiendo —ciertamente como Autoridad, pero con pleno conocimiento de la realidad de los hechos, de las circunstancias concretas, y con la aquiescencia, o al menos la adecuada comprensión, de aquellos a quienes va a afectar su decisión—, como beneficio o carga.

Medio privilegiado de crear solidaridad, el Procedimiento Administrativo al mismo tiempo es escuela enriquecedora en la formación ciudadana, integrando en las tareas realizadoras de bien común, a las personas mismas interesadas, evitando así esa idea tan tremendamente disolvente y corruptora de creer que bien común y bien particular, autoridad y ciudadano, administración y administrado, son

términos irreconciliables, enemigos jurados, nociones contrapuestas, incapaces de una síntesis integradora²⁰.

Síntesis que no diluye a la Autoridad desarmándola, pues que ésta solamente tiene por misión la búsqueda y concreción del bien común, pero que consciente de estar gobernando personas, que no cosas, ha juzgado necesario para una mayor eficiencia de su acción de servicio, dirigirse a la racionalidad del hombre, buscando la adhesión de su inteligencia para integrarlo a una tarea común; a una tarea que, en definitiva, va en su propio y único bien; y si es así, parece natural que esté asociado, que colabore, que no sea ajeno, a su propio bien como miembro de la comunidad.

III. CONCLUSIONES

Todas estas razones, con ser enteramente valederas, son razones, si se quiere, técnicas, cual más cual menos, pero son en verdad, consecuencias de la razón de fondo, fundamental, basilar.

Y esa razón no es sino una, que no obstante ser obvia, e incluso así también la entendían los antiguos, ha venido a ser obscurecida por dos o tres siglos de absolutismo, primero monárquico, luego burocrático; y es que la razón de ser de la autoridad, del gobernante, de la Administración de quien ejerce en general una función pública, su fundamento, su base, es el bien común de la comunidad política, es el bien de todos y cada uno de los miembros de esa

²⁰ Es la posición disolvente del individualismo dieciochesco que enfrenta al individuo con la autoridad, será la posición de H. SPENCER (*El hombre contra el Estado*; hay traducción esp. Aguilar. Madrid, 1953), también de ALAIN (*Le citoyen contre les pouvoirs*), incapaces de entender lo social como algo de la propia naturaleza del ser humano, y el cuerpo social como algo unitario compuesto de cabeza (autoridad) y miembros (ciudadanos). Esta idea unitaria es la de los clásicos (Aristóteles) y que retomará el pensamiento cristiano (S. Tomás) y desarrollará la doctrina de los últimos pontífices (León XIII adelante).

sociedad, de nuestra Patria, en cuanto miembros de esta agrupación social.

Y si toda actividad está finalizada a ese objeto, cual es lograr crear "las condiciones sociales que permiten a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a la seguridad, libertad y dignidad del ser humano y a su derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional", tal como expresa el Acta Constitucional; N° 2, art. 2, y antes, la propia Declaración de Principios, no se divisa cómo en esa su actividad pueda no tomar en cuenta, no integrar, no escuchar, no hacerlo colaborador constante, precisamente a aquel que es destinatario, único y exclusivo, de todo el actuar del administrador.

Toda la tarea de administrar el Estado está volcada para lograr que sus miembros logren, alcancen y disfruten de mayor bienestar, cultura, desarrollo personal; toda la labor de la autoridad no tiene otro fin que ese; si otrora el fin ha sido sólo la lucha por el poder, y alcanzando éste su conservación y mantenimiento, teniendo por mira el bien del partido, de la casta gobernante, de un grupo de amigos personales, etc., ello no puede hacernos olvidar la corrupción que esa idea involucra, y el deber de reaccionar para hacer primar nuevamente la idea servicial que tiene la Autoridad, su sentido ministerial, de entrega de nuestros más nobles esfuerzos en bien de la Patria, que es el patrimonio de todos, idea que hiciera grande a Chile, y que es necesario reavivar.

Si la autoridad no tiene más poder, más atribución jurídica, más función que para obtener ese fin social, no parece muy lógico, ni tampoco muy práctico, que sus decisiones de servicio a la comunidad las adopte en el secreto de oficinas, y desde lo alto, sin advertir que los efectos de ella van precisamente a beneficiar de un modo u otro, y, en definitiva, a todos y cada uno de los miembros de ella.

Y si es para su bien, para su desarrollo, para su progreso, para su elevación, parece esencial que colabore en la tarea común, pues que es también obra suya.

Y esta idea de procedimiento administrativo no es sino otro nombre de la integración del particular al quehacer común, de la colaboración entre la *autoridad* y la *comunidad*, que son los dos *ejes fundamentales del edificio social*.

Nada obtiene la autoridad con realizar los planes más maravillosos si no cuenta con la colaboración de aquellos a quienes precisamente van esos planes a beneficiar; y esa colaboración es la que los procedimientos administrativos vienen a regular ordenadamente, a fin de hacer más eficaz la acción administrativa en orden a su función prestadora de servicios, más oportuna, y más justa.

Procedimentalizar es eficacia, ciertamente; es oportunidad, ciertamente; pero, sobre todo, es respeto a la razonabilidad del hombre, pues es confiar en su natural aptitud para progresar, para elevarse, para desarrollar sus virtualidades, para integrarse a la tarea común de hacer juntos una Patria grande, justa y fraterna.

El que busca el bien común, también busca de manera consecuencial su propio bien particular, y ello primero, porque el bien particular no puede subsistir sin el bien común de la familia, de la ciudad, de la Patria; y segundo, porque siendo el hombre parte de una casa, de una ciudad, ha de buscar lo que es bueno para él, por medio de un prudente cuidado en torno al bien de la multitud²¹.

Si; procedimentalizar el actuar de la Administración es en alguna medida hacer al ciudadano fecedor de su propio destino, consciente de su misión societaria, responsable de su propio futuro. ¿Estará el hombre común preparado para ello? ¿Estará, también, la Autoridad advertida de su papel educador en esto?

No cabe duda que sí. Pero es tiempo ya que comencemos; atrás han quedado ya muchas palabras; es hoy la hora de la acción: Que Dios nos ayude en ello.

²¹ S. Tomás, *Suma* cit. 2-2.47, 10 ad 2.

NOTA Bibliográfica. Sobre procedimiento administrativo vid. entre muchos para España: J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*. Abella, Madrid, 1963 y sus *Comentarios a la ley de procedimiento administrativo*. Civitas, Madrid, 1977; F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Procedimientos administrativos especiales* (2 vol.). Enap, Madrid, 1967; mayores antecedentes en F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho administrativo y ciencia de la administración. Repertorio bibliográfico de autores españoles*. BOE, Madrid, 1976, 193-208; para Francia, G. ISSAC, *La procédure administrative non contentieuse*. LGDJ. Paris, 1968; para Italia, el clásico A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo* (rist). Giuffrè, Milano, 1959; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo* (2 vol). Giuffrè, Milano, 1970, vol II; para Inglaterra, J. F. GARNER, *Administrative Law* (4th. ed). Butterworths. 1974, 193ss. (hay 5ª ed. 1979); aunque no reciente J. L. BOUSSARD, *L'enquête publique en Angleterre*. Puf. Paris, 1969; para Alemania, en español: A. NIETO, *El procedimiento administrativo en la doctrina y legislación alemanas*, en Rev. Administración Pública (Madrid) 32 (1960) 75-116; vid. en RAP 47 (1965) 483-522 el proyecto de ley de proced. administrativo, ahora ley en 1976; esta ley de 1976 en RAP 83 (1977) 477ss; recientemente A. R. REAL, *Procedimiento administrativo comparado*, en Anuario de derecho administrativo (Chile) III (1979/80) en prensas; para Argentina: A. GORDILLO, *Procedimiento y recursos administrativos* (2ª ed). Macchi. Buenos Aires, 1971; M. M. DIEZ y otros, *Acto y procedimiento administrativo*. Plus, Ultra. Buenos Aires, 1975; M. M. DIEZ, *Manual de derecho administrativo* (2 vol). Plus Ultra. Buenos Aires, II (1980) 479-552; para Uruguay: H. FRUGONE y otros, *Procedimiento administrativo*. Acali. Montevideo, 1977; A. R. REAL, *Los principios del procedimiento administrativo en el Uruguay* en ADA cit. I (1975/76) 269-291; J. PRAT, *Derecho Administrativo* (6 vol). Acali Montevideo, III-2 (1978) 115-146. Para el derecho comparado general, aunque no muy reciente, G. PASTORI, *La procedura amministrativa*. ISAP. Milano, 1964.