

PRESENTACIÓN DEL LIBRO ESTATUTO ADMINISTRATIVO INTERPRETADO Y CONCORDADO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Luis Cordero Vega*

1. Agradecimientos

Quisiera comenzar agradeciendo a la Contraloría la invitación que se me ha formulado para la presentación de lo que, por las razones que explicaré a continuación, constituye uno de los clásicos del derecho administrativo chileno: *El Estatuto Administrativo interpretado y concordado*, un texto que en apariencia solo es de utilidad para los operadores de la Administración pública, pero que sin embargo encierra los secretos de la evolución de nuestro derecho administrativo.

Quisiera entonces comenzar explicando esto.

2. La importancia del Estatuto Administrativo para el derecho administrativo chileno

A finales del siglo XIX principios del siglo XX nuestro país vivía tiempos de convulsión y la demanda por una reforma estatal se hacía especialmente acuciante, un asunto que era evidente con el proyecto de reorganización de ministerios de 1887 y la comisión parlamentaria que operó en 1893. Los efectos de un Estado gestionado como botín de guerra, la idea del patronazgo en la Administración pública, la necesidad de establecer criterios mínimos para ingresar al Estado y moralizar la función pública —bajo la idea weberiana de separar la política de la Administración— llevó a los autores de la Constitución

* Doctor en Derecho, profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

de 1925 a establecer los elementos centrales sobre los cuales debía ser desarrollada la Administración pública hacia adelante: crear la figura del Estatuto Administrativo para profesionalizar la función pública; la descentralización del poder y la necesidad de crear tribunales contenciosos administrativos para impugnar los actos de la autoridad.

Como se sabe las dos últimas constituyeron proyectos normativos frustrados, pero la idea estatutaria obligó a pensar la manera en que concebíamos la Administración pública y su intervención, lo que permitió el desarrollo de las piezas básicas del derecho administrativo chileno que ha permitido su evolución hasta hoy.

La idea estatutaria fue defendida y explicada por la Contraloría en 1948 en un dictamen que contiene toda el significado jurídico y político que se encuentra tras de él. En este indicó que:

«la expresión Estatuto Administrativo, aunque empleada en singular por la Constitución es comprensivo de los varios ordenamientos parciales, ya civiles o militares, sobre la materia de las garantías de estabilidad, ascenso y haberes pasivos de los servidores del Estado...aunque el legislador no haya denominado Estatuto Administrativo a cada una de las leyes dispersas sobre la materia indicada, no por eso dichas leyes en conjunto dejan de constituir estatutos u ordenaciones administrativas.

...

Pero es de suma importancia hacer constar que esas ideas triunfaron debido a que el señor Alessandri, con talento y tesón admirables que ha puesto al servicio de las causas que ha defendido en interés de la república, demostró...que eran infundados los temores de quienes las resistían, porque la propia Constitución proyectada imponía ciertos principios, ordenando que se tradujeran en leyes con los fines de asegurar el correcto ejercicio en las facultades administrativas del Presidente de la República, de reparar el daño causado por la arbitrariedad y de distribuir esas facultades, principios que se denominaron: Estatuto Administrativo, tribunales administrativos y descentralización administrativa» (dictamen N° 15.412, 1948).

Con la idea estatutaria en la mano, como ha explicado un sector de la literatura nacional, esta institución sostuvo que, dado el contenido de la cláusula constitucional, cualquier texto específico que regulara el empleo público sería considerado estatuto administrativo.

¿Por qué importaba esa precisión? Porque a partir de entonces fue la jurisprudencia administrativa la que comenzó a sistematizar los criterios generales sobre

los cuales se constituiría el empleo público y para poder lograr eso, tuvo que pasar por definir las categorías centrales del derecho administrativo como: el acto administrativo, sus elementos, extinción, la toma de razón, el control administrativo, la función pública, los deberes estatales; permitiendo consolidar progresivamente criterios jurisprudenciales que nos siguen hasta hoy, como la probidad administrativa.

La historia sobre los orígenes estatutarios hace aún más importante este aspecto. Si bien nuestro país había tenido un estatuto administrativo en 1930 y 1953, no fue sino hasta el gobierno de Jorge Alessandri y por sugerencia de la propia Contraloría, en ese momento dirigida por Enrique Silva Cimma, quien convenció al Ejecutivo y al Congreso de que se delegaran facultades en el Presidente para reorganizar la Administración pública y, de paso, dictar un nuevo estatuto administrativo que sistematizara los criterios que la jurisprudencia administrativa había logrado hasta entonces.

Así las cosas, los redactores de ese estatuto —el hoy conocido como decreto con fuerza de ley N° 338 y fundante de las principales regulaciones estatutarias— estuvo a cargo de la Contraloría y, en particular, de un agudo profesor de Derecho Constitucional, Mario Bernaschina —el autor de la teoría de la nulidad de derecho público de pleno derecho—, a la sazón abogado informante de la División Jurídica. Como explica Silva Cimma:

«La oportunidad se presentó en 1959, a raíz de la delegación de atribuciones que el Parlamento confió al Presidente Jorge Alessandri incluyendo facultades para reorganizar la Administración pública y regular su funcionamiento. Creo que fue afortunada la sugerencia que hice al entonces ministro del Interior, don Sótero del Río Gundián, para que designara al distinguido profesor de Derecho Constitucional y abogado de la Contraloría General de la República, don Mario Bernaschina González, a cargo de la redacción de un estatuto administrativo que recogiera la nueva visión estatutaria, porque el decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960, que se preparó en ese ministerio, hizo realidad las sentidas aspiraciones que conmovían al mundo administrativo, concentrando en un solo gran texto legislativo los múltiples estatutos específicos que regían en la Administración pública a sus distintos componentes.

Se hizo realidad, así, el concepto constitucional de estatuto administrativo elaborado por la jurisprudencia y se modeló un cuerpo de disposiciones de cuidada redacción, inserto en una armoniosa arquitectura jurídica...»
(Pantoja Bauzá, 2007, pág. 12).

Eso explica que ese estatuto tuviese el orden y las categorías normativas que sigue teniendo hasta hoy.

Como he sostenido en otro momento, a pesar de la inexistencia de un contencioso administrativo, el sistema institucional chileno desarrolló las instituciones de su derecho administrativo al amparo de la jurisprudencia de la Contraloría, pero en particular bajo la aplicación de las normas estatutarias.

Valentín Letelier en 1896 cuando era fiscal del Tribunal de Cuentas —predecesora de la Contraloría— y cuyos pronunciamientos fueron determinantes a principios del siglo XX, sostuvo en un dictamen de 22 de septiembre de dicho año que «*Las leyes no son los que dice su letra, ni son lo que dice su historia. Las leyes son lo que dice su aplicación*» (Letelier, Larraín Dueñas, & Díaz León, 1923). Esa forma de ver las cosas marcó el rol de la Contraloría durante todo el siglo XX.

3. El rol divulgador

En la década de los 60, la Contraloría ya no solo había logrado que sus criterios jurisprudenciales se consolidaran en un cuerpo legal como el Estatuto Administrativo —probidad y deberes morales, por ejemplo—, también en un contexto de dispersión normativa en materia de organización, comenzó a sistematizar jurisprudencialmente esos criterios, cuestión que será relevante cuando se dicte en 1986 la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575.

Por lo mismo, a principios de los 70, la Contraloría se percató de que era necesario —en un contexto de limitado acceso a la información jurisprudencial— sistematizar en un texto los criterios interpretativos del órgano contralor en la principal ley que había generado su jurisprudencia. Ese es el origen del *Estatuto Administrativo interpretado*, que se publicó como tal por primera vez en 1972. Su propósito era pedagógico, pero también buscaba racionalizar las consultas al organismo contralor. En el prólogo de ese primer texto señalaba:

«...se espera que cada organismo del Estado, cada dirigente gremial, cada funcionario público, pueda consultarla directamente, y resolver por sí mismo las dudas que le depare la aplicación de su régimen jurídico, con el objeto de que cada servicio administre su propio personal con la debida independencia, sin tener que recurrir a permanentes consultas de esta Contraloría General, y de que los dirigentes gremiales y los funcionarios adquieran plena conciencia de sus derechos y obligaciones, evitando conflictos que perturban el normal funcionamiento de los organismos estatales» (Contraloría General de la República, 1972).

Esto duró un tiempo, pues tras el golpe de Estado, la dictadura conformó la Comisión Nacional de Reforma Administrativa, en la cual la Contraloría tuvo un

rol clave y fue el origen de la ley N° 18.575 y el nuevo estatuto administrativo de 1989 que, en lo esencial, mantuvo los criterios del decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960.

Con posterioridad, la confección del *Estatuto Administrativo interpretado* estuvo a cargo de académicos que pasaron por la Contraloría, como fue el caso de Rolando Pantoja Bauzá. La Contraloría retomaría ese trabajo en 2002, en el cual sostuvo la necesidad de ajustarse a la actualización de los principios de derecho administrativo como señala el prólogo de esa edición, en donde indicó:

«...cabe mencionar la especial preocupación que la Contraloría General ha tenido al aplicar en su actividad de dictaminar los principios modernos del derecho administrativo, como el contenido amplio del principio de legalidad...; el criterio finalista que observa al desarrollar las diversas técnicas de hermenéutica...; la necesidad de que los actos administrativos tengan un motivo lícito; el rechazo de la desviación de poder... y, en fin, la necesidad de ir creando sobre todos estos principios una jurisprudencia administrativa y flexible...» (Contraloría General de la República, 2002).

4. La nueva versión

Fiel al rol divulgador y pedagógico que dio origen a esta publicación de la Contraloría en los 70, hoy se entrega una nueva edición de este. Muchas cosas han sucedido, pero la finalidad que le dio origen se mantiene, como afirma en su prólogo el Contralor Bermúdez para referirse a la importancia de los principios estatutarios.

Esta vez la Contraloría quiere evitar dudas sobre la interpretación y ha dejado que los dictámenes, cuidadosamente seleccionados, revelen el propósito de las reglas establecidas.

5. El contencioso funcionario

No quisiera acabar estas palabras sin asociar al Estatuto Administrativo a la nueva oficina de defensa de los derechos funcionarios que ha anunciado el Contralor el día de hoy.

Cuando se dictó el Estatuto Administrativo de 1989, existía plena conciencia de que, mediante la dictaminación en general y algunos reclamos regulados en el decreto con fuerza de ley N° 338, se habían garantizado los derechos de los funcionarios, pero dicha situación requería de una mejor regulación.

Eso explica el contenido y redacción del original artículo 154 del Estatuto Administrativo –hoy artículo 160– que establece el derecho al reclamo de los funcionarios públicos. La razón por lo cual quedó de este modo es que, frente a la inexistencia de tribunales contenciosos administrativo, el organismo que estaba en mejores condiciones de garantizar esos derechos era la Contraloría, según consta en la historia de la ley N° 18.834.

6. En el cierre

Como ven, lo que hoy se presenta, el *Estatuto Administrativo interpretado y concordado* y la oficina de protección de derechos funcionarios, es de algún modo una reivindicación de la importancia de la Contraloría en el rol divulgador y de resolución de controversias en el sistema institucional chileno. De algún modo, mantiene esa conexión con las reglas y personas que le han dado sentido y desarrollo a esta institución.

Los que trabajan en ella y están hoy presentes deben sentirse orgullosos de esa historia que los convoca todos los días. Los abogados del Estado, deben sentir que lo que hoy aplican no es una ocurrencia arbitraria de alguien y los académicos aquí presentes tenemos la obligación de darle sentido al derecho administrativo que enseñamos cotidianamente.

Referencias

- **Contraloría General de la República. (1972).** *Estatuto Administrativo interpretado*, D.F.L. N° 338. Santiago.
- **Contraloría General de la República. (2002).** *Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo interpretado, concordado y comentado*. Santiago.
- **Letelier, V.; Larraín Dueñas, E.; & Díaz León, A. (1923).** *Dictámenes de don Valentín Letelier, fiscal del Tribunal de Cuentas, 1891-1918*. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación La Ilustración.
- **Pantoja Bauzá, R. (2007).** *Estatuto Administrativo interpretado*. Tomo I (séptima ed.). Santiago: Editorial Jurídica.

Normativa

- **Ministerio de Hacienda (1960).** Decreto con fuerza de ley N° 338, de 1960, Estatuto Administrativo. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 6 de abril de 1960.
- **Ministerio de Hacienda (2005).** Decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 16 de marzo de 2005. Última modificación 5 de junio de 2018.
- **Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001).** Decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, de 2000, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 17 de noviembre de 2001. Última modificación 15 de febrero de 2018.

Dictamen

- **Contraloría General**
 - N° 15.412 (1948).