

EL DERECHO DE PETICION ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

MARIO GONZÁLEZ MÉNDEZ

Profesor de Derecho Administrativo
Facultad de Ciencias Jurídicas
Universidad de Valparaíso

S U M A R I O

- i. Introducción. ii. Asuntos discutidos en la Comisión Constituyente. iii. Obligación de contestar las peticiones. Desarrollo jurisprudencial. iv. Procedimiento a que debe sujetarse la respuesta de la Administración. v. Requisitos de ejercicio del derecho de petición. vi. Recursos administrativos de origen constitucional. vii. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El texto de la Constitución Política de 1980, en su Artículo 19, Nº 14, consigna el clásico derecho de petición¹ en los siguientes términos: "La Constitución asegura a todas las personas: Nº 14: el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes".

El lenguaje empleado es exacto al de la Constitución Política de 1925, salvo el adjetivo "constituida", referido a la autoridad, condición que naturalmente debe suponerse^{2,3}.

¹Información amplia sobre los orígenes históricos del derecho de petición y su consignación en las constituciones americanas, se encuentra en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al 24º Período de Sesiones (1970) O.E.A.

²El texto de la Constitución Política de 1925, fue a su vez, el mismo de la de 1833, después de la reforma de 1874.

Esta coincidencia expresiva permite un análisis de las aplicaciones jurisprudenciales del precepto que partiendo de la actual Constitución Política —cuya aplicación es el objeto de la convocatoria de estas jornadas— trasponga sus límites hacia el anterior texto constitucional, dentro de un continuo normativo e interpretativo que no puede sino haberse consolidado en su vigencia práctica.

Es el caso de lo ocurrido con la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, órgano constitucional autónomo que ha entrado a precisar los alcances del derecho en estudio, cuando éste ha sido ejercido frente a la autoridad administrativa, regulando el curso de las peticiones y sus consecuentes efectos sobre la base de aplicar principios de procedimiento administrativo.

Debe precisarse que por razones de competencia legal, Contraloría no se ha pronunciado sobre peticiones ante la Administración que consistan en sugerencias, ni tampoco sobre presentaciones formuladas a ella misma por particulares que no se refieran a asuntos en que se haya producido una resolución denegatoria o se haya omitido o dilatado dicha resolución, por parte de la autoridad administrativa, habiéndola requerido el interesado. Sobre esta última restricción se ha pronunciado, entre otros, su oficio instructivo N° 24.841, de 1974.

En cuanto a denuncias, que quedarían comprendidas dentro de la amplitud del derecho de petición, cabría sostener, en principio, que Contraloría se ha pronunciado en el sentido que ellas no provocan la principal obligación correlativa de respuesta que es propia de las reclamaciones en que está en juego un derecho del interesado⁴.

Sobre derecho de petición en Chile, ver Silva Bascuñán, Alejandro: *Tratado de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile, 1963, Tomo II, pp. 253 a 256.

³El texto del Acta Constitucional N° 3, agregaba otro párrafo: "La autoridad dará respuesta a las peticiones que se formularen, conforme a las normas que establezca la ley". En este mismo sentido concluyó la Comisión Constituyente en su sesión 125ª, de 29 de mayo de 1975. La misma obligación aparece contemplada expresamente en el texto del Anteproyecto de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución de la República, dirigido por Oficio N° 792-a de 18.10.78 a S. E. el Presidente de la República.

En el texto del Proyecto de Nueva Constitución Política propuesto por el Consejo de Estado ya no aparece contemplada la citada obligación de la autoridad.

⁴En este sentido los dictámenes N° 19.688, de 1960, que destaca la actuación del denunciante como un colaborador de la Administración en la

En consecuencia, se analizará la jurisprudencia de Contraloría recaída sobre el derecho de petición ejercido ante la autoridad administrativa o ante ella misma, solamente cuando ha incidido en el reconocimiento de un derecho particular.

II. ASUNTOS DISCUTIDOS EN LA COMISIÓN CONSTITUYENTE

Interesa detenerse a considerar las opiniones vertidas por la Comisión Constituyente, por cuanto se refieren a aspectos fundamentales del ejercicio del derecho de petición, y entre ellos, el más importante, el de la obligatoriedad de la autoridad de dar respuesta a las peticiones⁶.

Reconociéndose que el derecho abarca tanto las peticiones en que se reclama el reconocimiento de un interés particular como también aquellas en que el peticionario actúa asumiendo el interés público, no se producen divergencias de opinión en cuanto a la necesaria garantía de una debida atención y respuesta de las primeras.

En cuanto al destinatario de las peticiones, que puede ser el Gobierno y Administración, como el Congreso o los Tribunales de Justicia, se hace presente que los problemas prácticos de mayor interés y de mayoritaria ocurrencia se producen respecto de las presentaciones ante la Administración, por ser las menos reguladas por la ley y las que normalmente inciden en el desconocimiento o atropello de los derechos de los administrados.

Se infiere de la lectura del acta que en la Comisión se entendió que las peticiones, reclamaciones y recursos administrativos reglados por la Ley, que, por esta razón, no ofrecen problemas mayores de indefensión del particular, también quedan en su ejercicio garantizados por el precepto constitucional.

Aún más, siguiéndose este razonamiento, se pretende cometer al le-

tarea de velar por el debido cumplimiento de la Ley, teniendo un rol externo, ajeno a la falta misma; y N° 76.184, de 1974, que sostiene, que la Administración sólo está obligada a proporcionar respecto de particulares, copia de las actas o resoluciones que emitan, en la medida que los actos que se materializan a través de dichos documentos afecten directamente a la persona que los solicita.

⁶Actas oficiales de la Comisión Constituyente, sesión 125°, celebrada el 29 de mayo de 1975, pp. 4 a 16.

gisador la regulación del derecho de petición en su totalidad, lo que sí fue objeto de opiniones encontradas.

Volviendo al ámbito de nuestro interés específico, es útil resaltar que los comisionados visualizan una frecuente indefensión de los administrados en el ejercicio de derechos que les asisten y una actitud, por parte de la Administración, de desatención, trámite lento y engorroso y de virtual denegación de sus peticiones por la simple vía de no resolver, en definitiva, sobre el contenido de las mismas.

Como este fenómeno se produciría en el campo de inexistente regulación legal del curso de las peticiones, cabría concluir que su causa es la falta de normas de procedimiento administrativo. Esta conclusión lógica no es precisamente el punto de arribo de la Comisión, la cual atribuye el mal a la falta de tribunales administrativos, cuya creación supone como una institución más que surgirá de la futura Constitución y será remedio definitivo del problema.

Se reconoce, dentro de este cuadro casi dramático, la acción morigeradora de la Contraloría General, pero se hace a ella una referencia casi teórica, sin decirse nada acerca de la manera real y concreta como esa acción se ejerce, ni mucho menos acerca de la jurisprudencia sobre el régimen jurídico de las peticiones ante la autoridad administrativa, materia esta última sobre la cual, como se verá más adelante, había ya construido, por la vía interpretativa, soluciones a casi todos los problemas que atrajeran la atención de los comisionados.

En cuanto al punto más importante, verdadero gozne de la discusión y a raíz del cual salieron a colación todos los demás aspectos, esto es, el de la obligatoriedad de respuesta de las peticiones, debe destacarse que la controversia suscitada al respecto se refirió mayormente a las presentaciones en que el ciudadano asume el interés general o público; circunstancia que, a mi juicio, debe tenerse presente al enfrentar la neta discrepancia entre el texto aprobado por la Comisión y el de la Constitución actualmente vigente, para no magnificar las consecuencias de esta situación en la labor interpretativa que se ha acometido.

Pues, en efecto, luego de un debate que agotó el tema en términos generales, la Comisión, por mayoría de votos, optó por aprobar la idea originalmente propuesta por el señor Silva Bascuñán, en el sentido de contemplar en la Constitución la obligatoriedad de dar respuesta a las peticiones, encargando a la Ley su regulación.

Sobre el particular, la idea del señor Silva Bascuñán fue, en verdad, la de "completar" el texto del precepto constitucional de 1925, por cuanto la citada obligación de respuesta sería de la esencia del derecho de petición, al punto que su convicción era la de que "jamás había dejado de existir la obligación del funcionario de dar respuesta", razón por la cual deseaba "completar la voluntad del constituyente, agregando en forma enfática esa obligación de responder". A su vez, los señores Ortúzar y Ovalle, se manifestaron también en el sentido que el deber de respuesta era connatural al derecho mismo, de manera tal que este último es inconcebible sin el primero y que entre ambos términos jurídicos existen correlaciones filosóficas, lógicas y doctrinarias indisolubles.

Por su parte, los señores Guzmán y Evans, que plantearon serias reservas a que la citada obligación se consignase en el texto constitucional y se encomendara a la Ley su regulación, plantearon como ejemplos que desaconsejarían tal medida o harían engorrosa su regulación legal, situaciones en que el derecho de petición se ejerce en materias que por su naturaleza misma conllevan una menor o mayor restricción del deber de dar respuesta.

En todo caso, es claro que no se refirieron al tema que nos interesa, ésto es, al de los casos de reclamaciones ante la Administración sobre derechos particulares, sino al de presentaciones de interés general, con un contenido en mayor o menor medida político.

Si la discusión de los comisionados versó, en definitiva, sobre la conveniencia de explicitar y regular legalmente un deber que sería de la naturaleza del derecho mismo que se analiza, resulta, entonces, que la ausencia explícita en el precepto constitucional actual de dicho deber, obliga al intérprete a recurrir a parámetros de racionalidad para determinar tanto su exigencia en sí, cuanto sus modalidades o requisitos y las consecuencias de su no cumplimiento.

Dentro del marco de su competencia, Contraloría General resolverá este problema tal como lo había resuelto frente al anterior texto constitucional.

III. OBLIGACIÓN DE CONTESTAR LAS PETICIONES. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL

La obligación correlativa fundamental de la autoridad frente a una

petición en que se ejerce el derecho de petición es contestarla; y es esta contestación la que, para hacer plenamente eficaz el derecho puesto en ejercicio, debe cumplir ciertos requisitos formales y de procedimiento.

El reciente dictamen Nº 951, de enero de 1983, recaído en un reclamo contra el Ministerio del Interior, por no contestación de sucesivas presentaciones en que un ciudadano impugnaba las medidas de expulsión del territorio nacional y prohibición de ingreso al país, dictadas en conformidad a la letra c) de la disposición 24º Transitoria y el número 4º del Artículo 41º de la Constitución Política de 1980. Contraloría General sostuvo, respecto del derecho de petición consagrado en el Nº 14 del Artículo 19º de la Constitución Política, que "no es dable concebir su existencia sin la correspondiente obligación del funcionario requerido de contestar cuando esa facultad sea ejercida, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Entidad Fiscalizadora, entre otros, en los dictámenes Nºs 66.037, de 1960; 70.768, de 1972; 47.045, de 1980; y 14.024, de 1981".

Como la autoridad requerida en la especie había sostenido entender contestadas las presentaciones en que se impugnaban las medidas restrictivas de la libertad personal del requirente, por el hecho de haber sido esas medidas objeto de revisiones sucesivas por el Poder Judicial y haber el Ministerio, en instancias jurisdiccionales, entregado todo los antecedentes y fundamentos que las justificaban, el citado dictamen tuvo que precisar que las peticiones ejercidas ante la autoridad administrativa deben ser contestadas en vía administrativa.

Sostuvo también el Ministerio del Interior que los preceptos constitucionales sobre la base de los cuales se dictaron las medidas antes señaladas se referían a la autoridad política, por tratarse de atribuciones que sólo pueden ejercerse durante la vigencia de alguno de los estados de excepción, de lo cual cabría inferir que los actos que traducen dichas medidas no corresponden a actos ordinarios de la Administración y, por consecuencia, que los mismos no están sometidos a otras formalidades que las indicadas en el texto constitucional.

Frente a este planteamiento, que limita el ejercicio del derecho de petición, el pronunciamiento del Organismo Contralor es muy enfático en señalar que, en general, la autoridad requerida debe sujetarse, en su contestación, "al procedimiento y forma establecida por el ordenamiento jurídico, y si éste no regla la materia, la determinación

debe, en todo caso, manifestarse en términos formales"; y continúa en seguida: "En este sentido, es oportuno tener en cuenta que, según lo ha señalado una reiterada jurisprudencia administrativa —dictámenes N^{os} 38.764, de 1968; 39.905, de 1971; y 8.689, de 1981, entre otros— los actos de los servicios públicos son esencialmente formales y deben constar por escrito, lo que obedece a razones de certeza y buena técnica administrativa y propende a la cabal protección de los derechos de los administrados y, en definitiva, al fiel y exacto cumplimiento de la ley".

De esta forma, cabe entender, aunque el dictamen no se pronuncia explícitamente sobre el particular, que la obligación de contestar la petición de particulares que pesa sobre la Administración se refiere a todos sus actos, no procediendo formular distinciones sobre su contenido.

Requisito fundamental de la respuesta deberá ser su oportunidad y su carácter resolutivo —no bastan meros acuse recibo—, pues sólo así puede resguardarse la eficacia real de la garantía. Señala el pronunciamiento que se glosa: "El cumplimiento de ese deber de dar respuesta exige adoptar, en un plazo prudencial, una determinación frente a lo pedido, que puede consistir en un pronunciamiento que acoja o deniegue lo solicitado, según proceda, o bien, en el caso que la autoridad carezca de competencia, debe limitarse a declarar ese hecho, dándose debido conocimiento de la respuesta al solicitante o a su apoderado".

Sobre este preciso requisito de la oportunidad se pronunció también el dictamen N^o 26.074, de 1984, que sigue la misma doctrina del anteriormente citado.

La medida de la oportunidad deberá establecerse en cada caso, sobre la base de parámetros racionales y operativos, según sea la naturaleza de la petición y de los trámites y antecedentes que deba la autoridad seguir y compulsar para estar en condiciones de dar una respuesta.

Al respecto es útil la cita del dictamen N^o 51.336, de 1971, en el cual se sostiene que "como quiera que el Servicio Público supone esencialmente la atención regular, continua y oportuna de determinadas necesidades colectivas, es del caso recordar la obligación que incumbe a los funcionarios del Estado de atender asiduamente las funciones que les son propias y la necesidad de que las providencias y

pronunciamentos referentes a las solicitudes y reclamos sean expedidos en forma oportuna y dentro de plazos prudenciales, conforme a procedimientos que permitan llevar a cabo las gestiones administrativas con la debida prontitud y eficacia, y que provean las medidas adecuadas para hacer efectiva la responsabilidad funcionaria en caso de entorpecimiento o retardo en la tramitación de esas gestiones".

Finalmente, en otro caso en que la autoridad administrativa requerida sostuvo frente al Organismo Contralor que el peticionario había estado permanentemente informado al detalle de todos los pasos y trámites que se efectuaron a raíz de su presentación, el dictamen N° 26.074, de 1984, reiteró la exigencia de respuesta formal a que ya hicieramos referencia.

IV. PROCEDIMIENTO A QUE DEBE SUJETARSE LA RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

En primer lugar, siguiendo la jurisprudencia ya citada, si existe un procedimiento administrativo establecido legalmente, la contestación debe simplemente sujetarse a él.

La garantía constitucional opera en esta hipótesis como un puro fundamento de derechos específicos contemplados en la ley, potenciándose recíprocamente con la legalidad procedimental; a lo que cabe agregar la expedita inserción dentro de este sólido bloque normativo garantístico, del principio de la legalidad objetiva, bien cimentado en los Artículos 6° y 7° de la Constitución Política.

Pero también puede ocurrir, más frecuentemente, que no existiendo en Chile una ley general de procedimiento administrativo —cuyo establecimiento comete a la ley el Artículo 60°, N° 18 de la Constitución Política del Estado—, sino solamente normas legales dispersas y fragmentarias, tanto el ejercicio de las peticiones como el procedimiento a que deben sujetarse las correspondientes respuestas de la autoridad no aparezcan regulados de manera alguna⁶.

⁶Sobre procedimiento administrativo en Chile, ver E. Soto Kloss, 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", Fac. de Derecho, Univ. de Chile, Stgo. 1977, y "El procedimiento administrativo", en RDJ t. 79 (1982) 79-94.

En este evento Contraloría General ha establecido ciertos parámetros básicos que regulan de manera general, pero no por ello menos completa, los requisitos del acto respuesta.

En primer término y como ya se señalara al comentar la afirmación jurisprudencial de la existencia de esa obligación de la autoridad, la respuesta a la petición debe ser oportuna, directa o en la vía administrativa y formal.

En el caso a que diera lugar al dictamen Nº 951, de 1983, ampliamente comentado, la formalidad esencial que exigió el recurrente fue un decreto supremo o resolución que denegara su petición, criterio que no fue recogido por Contraloría. Sostuvo el citado pronunciamiento que encontrándose vigente la medida de prohibición de ingreso al país previsto en los incisos 4º y 7º del artículo 41º de la Constitución Política de 1980, ante una presentación del afectado ante la autoridad administrativa en orden a que se hiciera cesar esa medida, si se acogiere tal petición "tal determinación deberá, en definitiva, formalizarse a través del correspondiente decreto supremo, conforme a lo dispuesto en el citado Nº 7 del artículo 41º. De la misma normativa —continúa el dictamen— cabe inferir que si, en cambio, la autoridad decide rechazar una petición de esa índole, no es menester, contrariamente a lo planteado por el recurrente, que esa denegatoria dé lugar a la dictación de un decreto supremo o resolución, sin perjuicio que, de acuerdo con lo señalado en el párrafo precedente, debe formalizarse, por escrito, mediante comunicación, de la que es preciso dar conocimiento al interesado o a su apoderado".

La cita del párrafo precedente conduce a la formalidad mínima de un documento escrito y debidamente comunicado —dictámenes números 38.764, de 1968; 39.905, de 1971; y 8.689, de 1981, entre otros—

H. Caldera Delgado, Los plazos en el derecho administrativo, en "La Contraloría..." cit.

R. Pantoja Bauzá, "La experiencia chilena en materia de procedimiento administrativo", en Seminario Nacional sobre procedimientos administrativos, CONARA, 1980 (mimeografiado), y

Domingo Hernández Empanza, "Principios generales del procedimiento administrativo. Ambito de aplicación de una ley general de procedimiento general o común y procedimientos especiales. Materias que debe contener una ley general de procedimiento administrativo", en Seminario citado.

la cual es aplicable a todos los actos administrativos, entendido el concepto en términos amplios.

Sin embargo, los actos que contengan una voluntad orgánica y que crean, modifican o suprimen derecho objetivo o subjetivo deberán consignarse en un decreto o resolución (dictamen N° 70.970, de 1970).

Ahora bien, el carácter formal de la respuesta exigirá, en todo caso, que ésta conste en documento escrito, debidamente firmado por la autoridad competente e individualizable en cuanto a su numeración y fecha. Así debe inferirse del análisis de la jurisprudencia de Contraloría General sobre formalidades de los actos administrativos⁷.

En especial de algunos de esos pronunciamientos —72.197, de 1968; 39.905, de 1971; 19.920, de 1972; 33.006, de 1984; y 9.763, de 1985— se infiere que los actos administrativos deben “bastarse a sí mismos”. término vago y no desarrollado en su significación, pero que, en todo caso, refuerza los rasgos más estrictamente formales ya indicados y, además, la necesaria cita de sus fundamentos de hecho y de derecho y una manifestación resolutive sobre el fondo de la materia dispuesta, requisitos estos últimos expresamente señalados en dichos pronunciamientos.

Aunque esos requisitos se visualizan referidos a actos consistentes en decretos y resoluciones⁸, su estructura lógica fundamental parece sin duda exigible a todas las respuestas a peticiones, las que, como antes se advirtiera, pueden revestir la forma de dichos documentos o la de oficios o comunicaciones.

En otras palabras, las respuestas que se pronuncian sobre peticiones de particulares deben estar jurídicamente razonadas, lo que obliga a precisión, objetividad y concatenación lógica.

Solamente en esos términos es posible afirmar que se realiza la garantía fundamental que implica el derecho de petición.

Finalmente, y aunque ya se adelantara al comentar el dictamen N° 951, de 1983, debe darse debido conocimiento de la respuesta al

⁷Dictámenes N°s 753, de 1966; 38.764 y 72.197, de 1968; 70.970, de 1970; 39.905, de 1971; 19.920, 36.768, 79.088 y 84.271, todos de 1972; 8.689, de 1981; 33.006, de 1984 y 9.763, de 1985.

⁸A los cuales cabría agregar, además, los requisitos que exigen la Ley Orgánica de Ministerios, DFL. 7912 de 1927, en su artículo 17 y el artículo 10 de la Ley 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República.

solicitante o a su apoderado; esto es, debe notificarse, como todo acto administrativo, trámite final que cierra el curso o procedimiento iniciado por la petición del particular⁹.

V. REQUISITOS DE EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN

En primer lugar, y tal como lo establece el texto constitucional, las peticiones a la autoridad deben formularse en "términos respetuosos y convenientes", requisito sobre cuyo alcance no se han planteado pronunciamientos de Contraloría General.

Este requisito debe interpretarse en el sentido natural y obvio y se deberá determinar su concurrencia en cada caso, cuidando que bajo pretexto de no cumplirse llegue a limitarse la plenitud garantística del derecho consagrado constitucionalmente, que es su razón de ser y el obligado criterio que debe informar, también, la consideración de la existencia de otros requisitos, ajenos al texto del artículo 19 N^o 14^o.

Porque, en verdad, siguiendo el predicamento sostenido en este trabajo, que consiste en reconducir las situaciones no reguladas por preceptos legales a principios de procedimiento administrativo de formación jurisprudencial, no cabría sino concluir que estos otros requisitos existen y estarían fundados en jurisprudencia de la Contraloría General de la República.

Así, las peticiones tendrían que ser escritas, al menos para poder acreditar su existencia, e ingresadas formalmente al Servicio respectivo, según se infiere del dictamen N^o 8.109, de 1968¹⁰.

Al respecto es útil consignar la observación del señor Ovalle en la Comisión Constituyente, quien luego de haberse llegado a agotar el debate sobre la regulación legal del deber de respuesta de la autoridad, sostuvo, sin ser contradicho ni siquiera a título de reservas, que la ley tendría que contemplar como requisito mínimo la individualización del peticionario, para evitar la presentación anónima¹¹.

⁹Sobre notificación de actos administrativos: dictámenes N^{os} 19.261, de 1960; 49.610, de 1968; 71.749, de 1975.

¹⁰Según dicho pronunciamiento, la fecha de ingreso de una presentación es aquella que se estampa mediante el timbre de cargo que debe colocarse en el momento de su recepción, siendo éste el único medio de acreditarla fehacientemente.

¹¹Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, sesión 125^a, 29.575, p. 15.

Existe también un límite para evitar la reiteración sucesiva de peticiones sin que se agreguen nuevos antecedentes, ya que en ese evento la autoridad está facultada para no darle respuesta, como lo ha hecho presente el dictamen N° 6.867, de 1985, recaído sobre una petición en que expresamente se invocaba el derecho de petición garantizado en la Constitución Política de 1980.

VI. RECURSOS ADMINISTRATIVOS DE ORIGEN CONSTITUCIONAL

Finalmente y en forma coherente con su jurisprudencia y con la doctrina, la Contraloría General de la República ha sostenido que el derecho constitucional de petición autoriza a los particulares para impetrar un recurso gracioso o de reconsideración en contra de los actos de la autoridad administrativa que los afectan, aun cuando no exista un texto expreso que los faculte para ello (dictámenes N°s 16.604, de 1960; 91.782, de 1965; 90.221, de 1972; 39.282 y 7.199, de 1980; 14.856, de 1985).

Este recurso no produce efectos suspensivos (dictámenes N°s 91.782, de 1965 y 90.221, de 1972) y sólo puede ser ejercido en ausencia de disposiciones legales que regulen recurso bajo modalidades de procedimiento diferentes (dictamen N° 90.221, de 1972).

Se trata de un recurso que emana directamente del texto constitucional y actúa en ausencia de ley que establezca un recurso similar u otros distintos sin mencionar el de reconsideración.

Así, al interpretar el artículo 225º, del D.F.L. 338, de 1960, que establece el sistema de recursos en contra de las medidas disciplinarias, la jurisprudencia invariable ha sostenido que en contra de las medidas de multa y suspensión del empleo impuestas por el Jefe Superior del Servicio no procede recurso alguno, puesto que el citado cuerpo legal adolece, en esta materia, de un vacío¹².

Los dictámenes antes citados, que consagran la existencia del recurso gracioso, han mantenido una misma línea de razonamiento por más de 20 años. Sin embargo, no se aprecia en ellos un desarrollo suficiente de tan importante institución, limitándose a invocar en términos absolutamente referenciales "la doctrina administrativa".

¹²Dictamen N° 58.548, de 1969.

Como esta última reconoce con caracteres de recursos ordinarios, de general aplicación, los de reconsideración y jerárquico, surge la posibilidad de sostener la existencia de este último sobre la base del mismo precepto constitucional y doctrina invocados.

En todo caso, el dictamen N° 92.080, de 1971, reconoce expresamente la existencia del recurso jerárquico para ante el Presidente de la República; pero no busca su fundamento en el derecho constitucional de petición.

En ese pronunciamiento, luego de rechazar la posibilidad de que el Organismo Contralor pueda invalidar directamente una resolución de DIRINCO, que requisó una empresa textil, de la que ya se había tomado razón, medida que corresponde adoptar a la propia autoridad que dictó el acto en el evento de determinarse falta de veracidad o de regularidad de los hechos e informes que le sirvieron de fundamento, se sostuvo que "con todo, la decisión de DIRINCO en orden a no invalidar la resolución de requisición mencionada, podría ser reclamada ante el Presidente de la República, por la vía del recurso jerárquico, que permite al Primer Mandatario revisar las determinaciones emanadas de autoridades administrativas sujetas a su subordinación directa a través de los Ministerios".

Ahora bien, en cuanto al fundamento y finalidad del recurso gracioso o de reconsideración, la jurisprudencia lo ha aplicado tanto en casos en que se impugna la legalidad de un acto, pretendiéndose su invalidación, como también a situaciones en las que el propósito del recurrente es la derogación de actos disciplinarios por razones de mérito.

Se advierte así que el citado recurso cubre el amplísimo campo de las reclamaciones inespecíficas ante la Administración o ante la Contraloría General por actos de esta última y es un valioso instrumento para que los administrados insten por sus intereses y controlen el respeto del principio de legalidad.

Antes de terminar este capítulo, es interesante destacar una posibilidad poco aprovechada pero aceptada por la jurisprudencia (dictamen N° 94.608, de 1972), en virtud de la cual se pueden impugnar actos de la Administración ante la Contraloría General, mientras está pendiente el trámite de toma de razón¹³. A mi juicio, esta presenta-

¹³Sobre el particular, ver Soto Kloss, Eduardo, ob cit. p. 184.

ción específica, aunque con implícito fundamento en la Ley Orgánica del Ente Fiscalizador, puede entenderse basada, además, en el derecho de petición consagrado en el texto constitucional.

Es que este derecho básico es el último reducto de toda reclamación administrativa que no encuentre aparente asilo en la ley y, por ello, irradia su plenitud normativa construyendo soluciones sobre la base de principios generales.

VII. CONCLUSIONES.

1. La no inclusión expresa en el texto constitucional que consagra el derecho de petición (art. 19, Nº 14) de la correlativa obligación de respuesta de la autoridad, pudiera plantear, como ocurrió en el debate de la Comisión Constituyente, dudas acerca de su exigibilidad.
2. La identidad de términos entre la Constitución Política de 1980 y la Constitución Política de 1925 permite afirmar que dicho problema debió ser ya antes enfrentado por la doctrina y jurisprudencia.
3. La jurisprudencia de la Contraloría General de la República, limitada a peticiones de particulares que reclaman de una resolución denegatoria de un derecho o de haberse omitido o dilatado dicha resolución por parte de la Administración, había ya solucionado dicho aparente vacío constitucional, exigiendo el deber de respuesta de la autoridad, posición que ha mantenido expresamente respecto de la Constitución Política de 1980.
4. Además, esa jurisprudencia ha sometido las respuestas de la autoridad a las normas legales que regulan específicamente las acciones y recursos administrativos, operando en este caso la garantía constitucional como último fundamento de las mismas.
5. En ausencia de normas legales existentes sobre la materia, la jurisprudencia de Contraloría General ha hecho aplicables los principios generales de procedimiento que ella misma ha consagrado para los actos administrativos.
6. Cabría aplicar el mismo predicamento sustentado en los dos

números precedentes para regular la formulación de las peticiones mismas.

7. Ello importa mínimos requisitos para la presentación de las peticiones y una estricta regulación del deber de respuesta por parte de la autoridad administrativa, quien debe hacerlo conforme a razón y derecho, lo que viene a dar eficacia práctica a la garantía.
8. El precepto constitucional da origen a un amplio recurso de reconsideración o gracioso que cubre el campo no regulado por la ley. Esta misma jurisprudencia debería extenderse al reconocimiento de un recurso jerárquico de similares fundamentos y características.
9. Finalmente y del mismo modo, la garantía constitucional sirve de fundamento a un campo más amplio de presentaciones inespecíficas de particulares que reclaman sobre sus derechos, tanto ante la Administración Activa como ante el Organismo Contralor.

