

El autor del artículo 87 de la Constitución Política de 1925

“A nuestra nueva y moderna Constitución Política, o más bien dicho, a la Comisión que la elaboró en el año 1925... debemos nosotros el contar con una disposición constitucional que establece la existencia de tribunales administrativos especiales” (*).

No siempre es fácil atribuir a determinada persona la paternidad de una norma jurídica, más aún si ella es importante. Con frecuencia estas reglas de derecho nacen del concurso de voluntades, de variadas o múltiples opiniones en definitiva de acuerdo sobre determinada fórmula de solución, que por supuesto diluyen los rasgos de la idea primera, cuando no surgen ignoradas, como a veces ocurre, por haber sido el resultado de una labor silenciosa realizada sin ostentación ni polémica en el seno del aparato legislativo o colegislativo.

Tratándose del artículo 87 de la Carta Política de 1925, y no obstante las versiones oficiales que se publicaron de las sesiones celebradas por la Subcomisión de Reformas Constitucionales, nos encontramos ante uno de esos casos en que importa cierto esfuerzo individualizar al autor, no tanto por el hecho verdadero de no nombrarsele explícitamente como tal en parte alguna, o por dificultad de interpretación de textos, sino derivados más bien del prejuicio, de una de esas tantas opiniones que se repiten porque sí, sin mayor fundamento, creando un hábito difícil de desarraigarse. Una errónea apreciación de EDUARDO ALCAYAGA SOLA ha circulado como buena moneda, amparada en una despreocupación ambiental, y ha

(*) Borquez Montero, Israel. “De la jurisdicción administrativa en general y bases para un proyecto de Ley sobre su establecimiento en Chile”. Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile. Talleres Gráficos La Nación. 1929; pág. 42.

Por Rolando E. Pantoja Bauzá.

(Profesor Auxiliar de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile.)

hecho, incluso, que la suscriba una conocida pluma jurídica (1).

En efecto, en su Tesis de Licenciatura, publicada a cinco años de promulgada la Carta Política, en 1930, expresa ALCAYAGA SOLA: “El original del artículo 87 de la Constitución —se refiere al que aparece en la primera prueba del Proyecto— decía: “En los lugares que indiquen las leyes, habrá Tribunales Administrativos para amparar a las personas contra las ordenanzas o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas. Su organización y atribuciones son materia de Ley”.

“Los principales debates del artículo se llevaron a efecto en la 28ª y 30ª sesiones de la Sub-Comisión de reformas constitucionales (9 de julio y 3 de agosto de 1925, respectivamente)”.

“En la discusión tomaron parte especialmente S.E. el Presidente de la República, don ARTURO ALESSANDRI; don ELIODORO YAÑEZ, que los consideró peligrosos e inútiles; don EZEQUIAS ALLIENDES; y el Secretario de la Sub-Comisión, don EDESIO TORREBLANCA, que se demostró profundo y claro, y dió la redacción definitiva del artículo” (2).

Parte de razón tiene EDUARDO ALCAYAGA cuando afirma que “los principales debates del artículo se llevaron a efecto en la 28ª y 30ª sesiones de la Sub-Comisión de reformas constitucionales” pero ninguna rectitud de juicio

(1) Vid.: Iribarren, Juan Antonio. “Lecciones de Derecho Administrativo”. Apuntes de clases revisados por el Profesor. Editorial Nascimento. Santiago de Chile. 1936; pág. 53.

(2) Alcayaga S., Eduardo. “De lo Contencioso-Administrativo” y comentario al Proyecto de Ley sobre Organización y Funcionamiento del Tribunal Administrativo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 87 de la actual Constitución, Memoria de Prueba para optar al Grado de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Imprenta El Esfuerzo. Santiago de Chile 1930; pág. 82.

le asiste, sin embargo, cuando afirma que "el Secretario de la Sub-Comisión, don EDESIO TORREBLANCA, ... se demostró profundo y claro, y dió la redacción definitiva del artículo", ya que precisamente en esa sesión, la trigésimo tercera y no la trigésima, de 3 de agosto de 1925, el señor TORREBLANCA no actuó de Secretario de la Subcomisión, como era habitual que lo hiciera, ocupando su lugar el "Secretario de S.E. don FERNANDO ALESSANDRI R.", según reza el encabezamiento del acta respectiva (3). Todavía más, el señor ALESSANDRI RODRIGUEZ no sólo conocía perfectamente todo lo relacionado a los tribunales administrativos, como pudo apreciarse en el curso de esta trigésimo tercera sesión, sino que fue él, el inspirador y primer redactor del que pasó a ser artículo 87, además de haber sido, como veremos, quien dió a dicho precepto su redacción definitiva.

No obran en nuestro poder fuentes directas que avalen esta afirmación nuestra, pero, en ausencia de estas vertientes fidedignas, nada obsta, por supuesto, a que tratemos de inducir su exactitud del conjunto de índices que proporcionan las Actas Oficiales publicadas por el Ministerio del Interior en 1926.

Desde luego, cabe formular una advertencia de carácter general, indispensable para la comprensión de estas Actas: en la redacción misma del Proyecto de Carta Política fueron muy pocas las personas que participaron, prácticamente se redujeron, creemos, al Presidente de la República y su Ministro de Justicia, don JOSE MAZA FERNANDEZ, ya que como ocurre con frecuencia en los cuerpos colegiados, el juego de voluntades impide la acción, de manera que si bien es cierto que todos los miembros de la Subcomisión de Reforma Constitucional tomaron parte más o menos destacada en el debate y posterior contenido de unos u otros preceptos, lo verídico es que se actuó, en la mayoría de los casos, sobre un texto ya concebido, para no entorpecer la marcha de la Reforma re-

cargando la labor de la Subcomisión con una tarea distinta de la puramente reflexiva. Así planteadas las cosas, lo que ante todo se destaca en el campo de nuestras observaciones, en la materia que nos interesa, es la actitud difusa, extrañamente imprecisa, de don ARTURO ALESSANDRI PALMA, durante el primer cambio de impresiones que hubo en torno al artículo 89 de la primera prueba del Proyecto, no obstante la conocida versación del Presidente de la República sobre los diversos puntos que comprendía la Reforma. A pesar de ella, S.E. no pudo bosquejar con nitidez en esta vigésimo octava sesión los perfiles esenciales que pondrían de manifiesto los tribunales administrativos, omitiendo un parecer que incluso contradecía el espíritu del precepto que esos instantes se analizaba. Decía el artículo 89: "En los lugares que indiquen las leyes, habrá Tribunales Administrativos para amparar a las personas contra las ordenanzas o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas. Su organización y atribuciones son materia de Ley". Inmediatamente después que don ELIODORO YANEZ expresara "que la creación de estos Tribunales Administrativos ... van a constituir un rodaje peligroso e inútil", S. E., precisando el alcance del artículo, "manifiesta que estos Tribunales existen en todos los países del mundo y que se han creado para amparar a los empleados contra las injusticias de que puedan ser víctimas".

"Hace ver que con motivo de la implantación del Estatuto de los funcionarios, el Presidente de la República se va a desprender de una serie de facultades que van a pasar a los jefes de oficinas. En consecuencia, los Tribunales de que se trata estarían en condiciones de amparar a los empleados contra los posibles abusos de estos jefes. De otra manera, éstos quedarían sin control alguno. Estos Tribunales —terminó diciendo el señor Alessandri Palma— existen además en Francia, en Alemania, y en todas partes del mundo" (4).

Recogiendo este pensamiento del Primer Mandatario, expresado en la sesión vigésimo octava, de 9 de julio de 1925, uno de los miembros de la Subcomisión propuso, en la trigésimo tercera, substi-

(3) Ministerio del Interior. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y subcomisiones encargadas del estudio del proyecto de nueva Constitución Política de la República. Imprenta Universitaria Santiago de Chile. 1926; pág. 507.

(4) Actas Oficiales... op. cit., pág. 368.

tuir ese precepto, que se había mantenido igual en la segunda prueba, por otro que dijese: "Habrá Tribunales Administrativos para amparar a los funcionarios públicos contra los actos o disposiciones de las autoridades que infrinjan el Estatuto Administrativo. Su organización y atribuciones son materia de ley". Sin embargo, a pesar de lo que antes había manifestado, "S.E. no acepta la modificación —propuesta por don Exequias Allende— porque no sólo son los funcionarios públicos los que pueden ser perjudicados con estos actos arbitrarios; también los particulares pueden sufrir perjuicios con algunas resoluciones arbitrarias de las autoridades administrativas o políticas".

En seguida, "el señor Secretario —confirmando el parecer presidencial, agregó:— por ejemplo, en el caso de una jubilación o de una renovación de una Sociedad Anónima y todos los actos del Presidente de la República que deban ejecutarse de acuerdo con los requisitos establecidos en las leyes y que no están entregados al conocimiento de los Tribunales porque es tanta la necesidad de que estos actos puedan ser revisados por algún Tribunal, que aun hoy día algunas Cortes de Apelaciones se han creído autorizadas para ello no obstante su clara incompetencia" (5).

De lo expuesto fluye con notoria claridad que el inspirador directo de la Reforma, don Arturo Alessandri Palma, al iniciarse la discusión del actual artículo 87 de la Carta Política, no tenía una idea clara del rol que representarían los Tribunales administrativos en el ámbito nacional. Los apoyaba, sí, con esa intuición que lo caracterizaba, porque constituían una evidente garantía de correcto ejercicio de las potestades públicas para los administrados, porque reconocía la necesidad que vendrían a satisfacer en definitiva y porque consideraba, también, que su establecimiento iba a hacer surgir una organización racionalmente conveniente, cuyas bondades se veían abonadas por la experiencia de países de honda cultura jurídica. Ahora, si esta garantía sería sólo para los empleados públicos o para todos los habitantes, eso ya no lo sabía S.E., puesto que primero estimó que estarían legitimados para accionar ante ellos única-

mente los funcionarios, y luego, expresando lo que ya decía el artículo 89 primitivo, sistuvo que a dichos órganos jurisdiccionales podrían acudir, no sólo los empleados, sino también los particulares, que "puedan sufrir perjuicios por algunas resoluciones arbitrarias de las autoridades administrativas o políticas". En otros términos, el Presidente de la República prestó apoyo consciente y decidido a la idea de crear los tribunales de lo contencioso-administrativo, pero la idea no nació de él, no nos cabe la menor duda, la iniciativa no le perteneció. Es imposible que el forjador de una imprenta desconozca los rasgos que el mismo ha concebido.

Tampoco surgió de don José Maza, quien más bien encauzó sus esfuerzos hacia otros aspectos constitucionales y nunca se vió interiorizado de este problema, ni que sepamos de ninguno de los miembros de la Subcomisión de Reforma Constitucional.

Sin embargo, lo más probable, y para nosotros cierto, es que haya nacido de don Fernando Alessandri Rodríguez, jurisculto de vocación procesalista, quién, advirtiendo el vacío enorme de nuestro contencioso una vez suprimida la elemental actividad contencioso-administrativa creada por el constituyente de 1833, y gracias a su calidad de Secretario privado de S.E. el Presidente de la República, logró forjar el instrumento apto para evitar esa laguna de nuestro sistema, hacer féráz esa tierra de nadie dejada por la Reforma de 1874. De aquí, entonces, que sus palabras hayan llamado la atención de Alcayaga Sola, que consideró "profundo y claro" su pensamiento, atribuyéndoselas a don Edesio Torreblanca, sin fijarse, a su vez, que en esa oportunidad, justamente cuando se trataban los tribunales administrativos en la Subcomisión, las funciones de Secretario, a lo mejor por casualidad, no las desempeñó el señor Torreblanca, sino don Fernando Alessandri Rodríguez.

Para el señor Alessandri Rodríguez, "cada día se están aumentando las atribuciones del Estado y los asuntos que deben resolver las autoridades en única instancia; y si un particular sale perjudicado con alguna de estas resoluciones, no tiene más que el recurso de la conformidad", como ocurre, por ejemplo, "en la renovación de una merced de

(5) Actas Oficiales... op. cit., pág. 518.

agua o de una patente de privilegio exclusivo, en la concesión de una jubilación y en tantos otros —casos—” en que no puede recurrir a la justicia ordinaria “porque ésta es y se declara incompetente para conocer en esas materias y el particular queda burlado a menos que recurra a los gestores administrativos para que ellos consigan con el Ministerio respectivo que derogue el decreto —de que se trata—” (6).

“Es partidario de los Tribunales Administrativos —dicen las Actas— porque están destinados a amparar, tanto a los funcionarios públicos como a los particulares, contra los abusos de la autoridad. Lo que se pretende es que de los actos de las autoridades administrativas que deban ejecutarse de acuerdo con las leyes y que no quedan sometidos a la revisión de los Tribunales ordinarios, pueda reclamarse a estos Tribunales Administrativos. Son tribunales encargados de lo contencioso-administrativo”.

“Propone la siguiente redacción, que le parece amplia y sin embargo, lo suficientemente precisa: “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. Su organización y atribuciones son materia de ley” (7).

“Estos tribunales administrativos —concluyó el señor Alessandri Rodríguez— existen hoy día en Francia, Alemania, Italia, y en todos los países adelantados”.

“Por asentimiento tácito se dió por rechazada la indicación del señor Allende que legitimaba sólo a los funcionarios públicos para acudir ante los tribunales de lo contencioso-administrativo y se aceptó la propuesta por el señor Secretario” (8).

El autor del artículo 87 de la Constitución Política del Estado es, pues, para nosotros, don Fernando Alessandri Rodríguez. De acuerdo con la redacción definitiva que diera al precepto en la trigésimo tercera de las sesiones celebradas por la Subcomisión de Reforma Constitucional:

“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. Su organización y atribuciones son materia de Ley”.

(6) Actas Oficiales... op. cit., pág. 519.

(7) Actas Oficiales... op. cit., pág. 519.

(8) Actas oficiales... op. cit., pág. 520.

JURISPRUDENCIA

Plazos que obligan a la Administración

En el ordenamiento jurídico administrativo es frecuente encontrar normas que, conjuntamente con imponer una obligación al supremo jerarca o a algún organismo de la Administración, señalan plazo para su cumplimiento. De este modo, la obligación, además de ser ejecutada, debe serlo en el momento oportuno.

Si la Administración, actuando por intermedio de sus agentes, cumple la obligación legal pero sin atenderse al requisito temporal, se plantea el

problema del incumplimiento de los plazos que la afectan y el de las consecuencias que es necesario derivar de ello.

Como es obvio, la finalidad de los plazos y las consecuencias que involucra su incumplimiento, revisten distintos matices según cual sea la rama del Derecho en que operan. En un contrato de Derecho Privado, por ejemplo, los plazos adquie-

(Por JOSE RODRIGUEZ ELIZONDO).
(Ayudante de Derecho Administrativo.
U. de Chile.)