



MIRADA ADMINISTRATIVA N° 9

SEMINARIO POTESTADES NORMATIVAS, INTERPRETATIVAS Y SANCIONATORIAS DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

22 octubre 2018



VISIÓN GENERAL

Objetivos generales y específicos del seminario

El seminario "*potestades normativas, interpretativas y sancionatorias de los órganos administrativos*", celebrado el 22 de octubre de 2018, tuvo como objetivo general analizar, desde el punto de vista dogmático, cada una de estas potestades, dado el escaso desarrollo jurisprudencial y doctrinario que existe a su respecto.

De esta manera, y en relación a los objetivos específicos, se propuso revisarlas en el contexto de ausencia de verdaderas autoridades administrativas independientes, a través de la experiencia de quienes las ejercen. Así, se pudo tomar conocimiento de los problemas y desafíos que su ejercicio supone en la institucionalidad jurídica actual. El seminario se desarrolló a través de la exposición de ponencias, organizadas en tres paneles, de representantes de importantes órganos administrativos preunidos de dichas potestades, como Contraloría General de la República, Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional del Consumidor y Comisión para el Mercado Financiero. Igualmente, se tuvo la oportunidad de contar con la participación de destacados catedráticos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Talca y Universitat Pompeu Fabra.

Expositores
Alejandro Vergara
Jorge Bermúdez
Andrés Betancor
Elena Amaya
Lucas del Villar
Rosa Gómez
Andrés Montes
Eduardo Cordero
Camilo Mirosevic



Primer Panel: Contraloría General de la República, agencias independientes y potestades normativas e interpretativas de los órganos administrativos.



Contralor General de la República, Jorge Bermúdez.

1. ¿Existen autoridades administrativas independientes en Chile? El rol de la Contraloría General de la República (CGR).

El Contralor General ofreció una exposición en la que buscó responder a la interrogante planteada desde la labor que ejerce como representante del máximo órgano contralor. Destacó la existencia de los distintos tipos de control que contempla el ordenamiento jurídico chileno, a saber: político, jurídico, y administrativo. Respecto del control administrativo, abordó la importancia que tiene Contraloría General de la República en nuestra institucionalidad al efectuar el control de legalidad y el de auditoría y fiscalización de los actos de la Administración del Estado.

Además de ello, se abordó la principal característica que la institucionalidad chilena le reconoce al órgano contralor, esto es, su independencia del poder político. No obstante dicha independencia, puso de manifiesto que la Contraloría se encuentra sometida permanentemente al menos a un doble control, lo que es propio de un Estado de Derecho. Por una parte, el control que ejerce la Cámara de Diputados respecto del Contralor como representante de la institución de control, Y por la otra, el control de los tribunales de justicia, que se traduce en las acciones ejercidas contra las decisiones de la Contraloría. Finalmente, se hizo una referencia al importante rol que cumple la sociedad civil, tanto respecto de los órganos de la Administración, como del propio órgano de control, al exigirle una mayor proactividad en velar por el buen uso de los recursos públicos y por exigir la observancia de la transparencia y probidad administrativa.



Catedrático español de la Universitat Pompeu Fabra, Andrés Betancor.

2. Las administraciones independientes. Estado de la cuestión en España y Europa.

El catedrático de Derecho Administrativo español de la Universitat Pompeu Fabra, Andrés Betancor, abordó el fenómeno de las autoridades administrativas independientes desde la experiencia española y europea. A su respecto, se refirió a la proliferación de estas agencias en el viejo continente y las consecuencias prácticas que esta situación ha tenido en la experiencia comparada. Desaconsejó, fuertemente, un acogimiento pleno y ciego de este tipo de autoridades por las dificultades que existen respecto del ejercicio de los mecanismos de control de sus actos. Sin embargo, reconoció la idoneidad de las mismas para efectos de regular sectores económicos que presentan complejidades desde el punto de vista técnico.



Profesor titular de Derecho Administrativo PUC, Alejandro Vergara.

3. Potestades "normativas" e "interpretativas" de los órganos administrativos.

El destacado profesor Alejandro Vergara Blanco, abordó, sustancialmente, las potestades normativas e interpretativas de los órganos administrativos en el contexto de la institucionalidad jurídica chilena.

En primer lugar, se refirió a la necesaria distinción que debe hacerse respecto de la potestad normativa de los órganos administrativos y la potestad reglamentaria del Presidente de la República, por cuanto ambas se diferencian en su naturaleza jurídica. Respecto de la primera, criticó el casi inexistente control jurisdiccional que existe a su respecto por cuanto el otorgamiento de este tipo de potestades ha sido consagrado, expresamente, en la ley. Además de ello, se cuestionó la fuerza normativa que, en muchos casos, tienen estos actos normativos, lo que se contradice, la mayoría de las veces, con la reserva legal que consagra la Constitución.

Finalmente, se refirió al fenómeno de la interpretación administrativa, cuestión propia y característica del Derecho Administrativo chileno, y enfatizó la necesidad que existe de efectuar un efectivo y completo control jurisdiccional de su ejercicio.

Segundo Panel: Autoridades técnicas sectoriales (I): Servicio de Impuestos Internos, SERNAC y Municipalidades

1. Potestades normativas e interpretativas del Servicio de Impuestos Internos (SII).

La presentación de la Jefa de Gabinete del Director Nacional del SII, Elena Amaya, abordó las potestades interpretativas y de fiscalización de las infracciones tributarias que lleva a cabo la institución.

La autoridad tributaria se refirió a la enorme labor interpretativa que realiza el Servicio, con especial énfasis a aquella que despliega luego de la reforma tributaria del 2014, tarea que se reflejó en la traducción de la normativa a interpretación administrativa, cuyo objetivo decía relación con la simplificación y esclarecimiento de las normas que afectaban a los contribuyentes. Así, abordó, en especial, la potestad interpretativa del Director Nacional del SII, pero también aquella que realizan los Directores Regionales del SII con ocasión de las consultas que realizan los contribuyentes. De esta manera, fue posible distinguir dos clases de interpretación: La que realiza el Director, que es siempre vinculante tanto para el contribuyente como para el Servicio, y aquella que resuelven o interpretan normativa en relación a una consulta en específico, la que puede servir al contribuyente respecto de los alcances de un cambio de criterio.

Respecto de esta potestad, se destacó el rol de control que despliegan tanto CGR como los tribunales ordinarios.

Finalmente, se hizo referencia a la labor fiscalizadora (sus etapas) y a la de aplicación de sanciones en caso de verificarse una infracción tributaria.

2. El rol informativo y de mediación del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) por la protección de los derechos de los consumidores.

El Director Nacional del SERNAC, Lucas del Villar, comenzó su presentación refiriéndose al procedimiento voluntario y colectivo introducido por la reforma introducida por la Ley N° 21.081, y abordó luego la potestad interpretativa que le entrega esta misma ley al SERNAC.

Despejando las discusiones acerca de la comentada sentencia del Tribunal Constitucional, de enero de este año, la que, entre otras cosas, cuestionó el otorgamiento de potestades normativas, conciliadoras y sancionadoras a este órgano administrativo, la autoridad en la materia se refirió a las principales modificaciones de la reforma, la que reafirmó la posición de este Servicio como garante de los derechos de los consumidores, y que, estableció, además, un nuevo estatuto relativo al nombramiento y remoción del jefe de servicio, destacándose en este concepto, el proceso público de selección que se desarrolla a través del Consejo de Alta Dirección Pública y la consagración de causales específicas que habilitan la remoción del jefe de servicio.

Finalmente, se refirió a los aspectos sancionatorios de la reforma, los que dicen relación con el aumento, de forma sustancial, de las multas individuales que son susceptibles de ser impuestas en caso de verificación de infracción administrativa.

3. Las ordenanzas municipales y sus limitaciones.

La profesora de Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Talca, Rosa Fernanda Gómez González abordó el fenómeno de las ordenanzas municipales como ejemplo de potestad normativa de las municipalidades.

En relación a este tipo de "norma", la académica se refirió a su naturaleza jurídica, legitimidad democrática y fuerza normativa.

Se cuestionaron los esfuerzos municipales plasmados en los novísimos casos de ordenanzas municipales que se han dictado en el último tiempo y los vicios de constitucionalidad que aquéllas han tenido.

Finalmente, se abordaron los principales problemas, limitaciones y desafíos que envuelve el ejercicio de la potestad normativa municipal.



Elena Amaya, Jefa
Gabinete Director Nacional del
SII.



Lucas del Villar, Director Nacional
del SERNAC.



Rosa Gómez, profesora de
Derecho Administrativo,
Universidad de Talca.

Tercer Panel: Autoridades técnicas sectoriales (II): Comisión para el Mercado Financiero, normas administrativas (en general) y CGR.



Andrés Montes, Fiscal de la Unidad de Investigación CMF.

1. Potestades normativas y sancionadoras de la Comisión para el Mercado Financiero.

Andrés Montes, Fiscal de la Unidad de Investigación de la CMF, expuso, en términos generales, las principales características de esta nueva institucionalidad en el área de valores y seguros, y acerca de las potestades sancionatorias y normativas que fueron entregadas a este órgano fiscalizador, encargado de velar por el correcto funcionamiento, desarrollo y estabilidad del mercado financiero.

Para tales efectos, se abordaron los antecedentes y objetivos que sirvieron de propulsores a la nueva institucionalidad regulatoria del mercado financiero que reemplazó a la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), y la evolución del proyecto de ley de julio de 2013.

La nueva institucionalidad, consagrada mediante la Ley N° 21.000, se caracteriza por haber establecido un órgano colegiado (Consejo) a cargo de la dirección superior de la CMF, integrado por profesionales de destacada trayectoria y diversas experiencias. De igual manera, la Ley N° 21.000 le otorga a la CMF potestades de regulación y de fiscalización. En cuanto a las facultades sancionatorias, la Ley N° 21.000 creó una Unidad de Investigación responsable de la instrucción de los procedimientos sancionatorios que, en definitiva, son resueltos por el Consejo.



Eduardo Cordero, profesor Derecho Administrativo, PUCV.

2. Las normas administrativas y el sistema de fuentes.

El profesor de Derecho Administrativo, de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Eduardo Cordero Quinzacara, abordó las potestades administrativas normativas e interpretativas desde el punto de vista teórico y el lugar que el producto de su ejercicio ocupa en el sistema de fuentes del Derecho Administrativo.

Si bien existe la idea preconcebida que nuestro ordenamiento jurídico funciona en virtud de una pirámide normativa, en la que, en *stricto sensu*, no habría que incluir a los actos normativos o interpretativos emanados desde los órganos de la Administración.

Sin embargo, la realidad jurídica chilena dista bastante de ese ideal, ya que el expositor pone en evidencia que la riqueza regulatoria en Derecho Administrativo chileno se encuentra, precisamente, en la minucia normativa e interpretativa de los órganos administrativos.



Camilo Mirosevic, Jefe División Jurídica CGR.

3. La potestad dictaminadora de la Contraloría General de la República.

El Jefe de la División Jurídica de la CGR, Camilo Mirosevic desarrolló, en específico, la potestad dictaminadora de la CGR. A su respecto, se estudió la naturaleza jurídica de la interpretación administrativa que desarrolla CGR, los tipos de dictámenes que existen y la fuerza vinculante de estos respecto de los órganos de la Administración y los alcances que la interpretación de la norma administrativa tiene *ad extra* la Administración.

De igual forma, se abordaron los problemas y desafíos que actualmente presenta la potestad dictaminadora, como lo es su sustanciación y control.

VALORACIÓN FINAL



1. En Chile, existen numerosos órganos administrativos a los que el legislador les ha entregado potestades normativas e interpretativas. Este hecho ha sido reconocido por la jurisprudencia, pero aún hoy en día es resistido por cierta doctrina.

2. La creación y otorgamiento de estas potestades a autoridades administrativas independientes, tanto política como presupuestariamente, podrían salvar los reparos de constitucionalidad que a menudo suelen hacerse respecto del ejercicio de estas potestades.

3. La riqueza normativa e interpretativa en Derecho Administrativo, emanada de los propios órganos administrativos, constituye una fuente infra legal que cabe observar.

4. Los beneficios de la regulación e interpretación administrativa son aportaciones indudables en la búsqueda del bien común.

