

Principio de cooperación en la Administración Pública

Gabriela Dazarola L.

gdazarola@bcn.cl

En el marco de la discusión del Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública (Boletín 14614-07), el Ejecutivo presentó una indicación referida a la organización del Ministerio con otras entidades públicas bajo su dependencia, del siguiente tenor: "el Ministerio y los servicios públicos bajo su dependencia actuarán en conformidad con los principios de interinstitucionalidad, intergencialidad, interoperabilidad y cooperación en el marco de sus funciones y atribuciones".

En relación a la propuesta descrita, se ha requerido revisar si el **principio de cooperación** se encuentra establecido en la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

En términos generales, la cooperación administrativa, es definida por el Diccionario Español Jurídico como:

“Principio concerniente al funcionamiento de las administraciones públicas, de carácter voluntario, que implica la puesta en común de los intereses que corresponde proteger a cada una de ellas, y el ejercicio de las competencias de modo que se facilite, en términos de eficacia, la actuación de todos los órganos interesados.

La cooperación se hace efectiva también mediante la celebración de acuerdos, convenios o la creación de organismos específicos como las comisiones sectoriales, comisiones bilaterales de cooperación, etc”. (Diccionario Español Jurídico, segunda acepción)

Es importante señalar que, en muchas oportunidades, el principio de cooperación es utilizado como sinónimo de coordinación, sin embargo la doctrina realiza algunas distinciones sustanciales entre ambos términos, que permiten comprender mejor su alcance.

De esta forma, se distinguen en la doctrina diferentes formas de coordinación operativas al interior de la Administración del Estado, según el grado de vinculatoriedad que el ejercicio de una competencia le imprime a la acción que podrá ser desplegada por otro órgano. Ambas formas de coordinación han sido revisadas por Eduardo Cordero¹ al definir estas modalidades, marcando así la diferencia entre ambos conceptos.

Según este autor: [L]a **coordinación forzosa o coordinación** en sentido estricto supone la adopción por parte de un órgano de la Administración del Estado de una decisión de obligado cumplimiento para otro u otros órganos, que condiciona el ejercicio de sus propias competencias (...). En tanto, la **coordinación voluntaria o cooperación** implica una conducta activa de los

¹ Cordero, Eduardo (2007), “El derecho urbanístico, los instrumentos de planificación territorial y el régimen jurídico de los bienes públicos”, RDPUCV, núm. 29. pp. 283-284.

órganos de la Administración del Estado con el objeto de facilitar las actuaciones de los demás órganos de la Administración o para llevar a cabo acciones conjuntas y voluntariamente aceptadas para la consecución de sus fines de interés común.

Complementariamente, Linazasoro² sostiene que “la coordinación (forzosa, o en sentido estricto) implica una posición de superioridad del órgano coordinador, en virtud de la cual su decisión debe ser cumplida por los coordinados y condiciona el ejercicio de las competencias de estos últimos. Bajo esta idea, se dice, existe una facultad directiva del coordinador sobre los coordinados, quienes están en un plano de inferioridad a su respecto, que no puede presumirse sino que debe venir otorgada expresamente por el derecho positivo. Además, al encontrarse establecida por una norma expresa, su incumplimiento podría acarrear un vicio de ilegalidad del acto respectivo”.

“Por su parte, de acuerdo al mismo autor, **la cooperación (o coordinación voluntaria)** se realiza en un plano de igualdad entre los coordinados. En este caso, no sobresale uno por sobre los otros, y la relación de coordinación se desarrolla bajo el parámetro de la voluntariedad, donde los mismos entes buscan facilitar las actuaciones de los demás o concertan acciones encaminadas al cumplimiento de fines comunes. Acá la relación es de horizontalidad”.

Señalada la diferencia levantada por la doctrina, en el ámbito normativo, la distinción entre los términos de coordinación y cooperación es propia del Derecho Español, así. En efecto, la jurisprudencia constitucional define y diferencia “dos principios clave de las relaciones entre Administraciones: la cooperación, que es voluntaria y la coordinación, que es obligatoria”³.

En el caso del derecho nacional, el principio de cooperación no se encuentra contemplado expresamente en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sin embargo, si se reconoce en la Ley N°19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Así ocurre en el artículo 37 bis de la Ley N° 19.880 (introducido por la Ley N°21.000 de 2017, que creó la Comisión para el Mercado Financiero), en el que se incorporan indistintamente los conceptos de coordinación, cooperación y colaboración.

De acuerdo con la citada disposición (inciso primero del artículo 37 bis), cuando un órgano de la Administración del Estado deba evacuar un acto administrativo de carácter general que tenga claros efectos en los ámbitos de competencia de otro órgano, le remitirá todos los antecedentes y requerirá de éste un informe para efectos de evitar o precaver conflictos de normas, con el objeto de resguardar la coordinación, **cooperación** y colaboración entre los órganos involucrados en su dictación⁴.

² Linazasoro Espinoza, Izaskun. El Derecho a una buena administración pública en Chile. Revista de Derecho Público, N°88 (2018) páginas 93-109.

³ Parte VI del Preámbulo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

⁴ Artículo 37 bis, inciso primero. Cuando un órgano de la Administración del Estado deba evacuar un acto administrativo de carácter general que tenga claros efectos en los ámbitos de competencia de otro órgano, le remitirá todos los antecedentes y requerirá de éste un informe para efectos de evitar o precaver conflictos de normas, con el objeto de resguardar la **coordinación, cooperación y colaboración** entre los órganos involucrados en su dictación.