

**CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO EN LA
LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
EL REGLAMENTO. DICTÁMENES DE LA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Pedro Pierry Arrau*

I. REGLAMENTO

Durante años se enseñaba en Chile, en la cátedra de Derecho Administrativo, al tratar la materia del acto administrativo y después de ofrecer el concepto, que estos podían ser bilaterales, contrato administrativo, y unilaterales; y que estos últimos, a su vez, podían ser de carácter general y de carácter particular.

La mayoría de los profesores agregaban que el acto unilateral y particular podía considerarse como el acto administrativo propiamente tal, sin que los otros, contratos administrativos y reglamentos, dejaran por ello de tener el carácter de actos administrativos.

En los últimos años esto ha cambiado. Ha sido tan categórica la posición de los jóvenes profesores de Derecho Administrativo formados en España, que se ha venido aceptando que el concepto de acto administrativo se reserva únicamente para los actos unilaterales de contenido particular. Sin embargo, con ocasión de la dictación de la Ley de Procedimiento Administrativo la situación ha cambiado, y el derecho chileno, al parecer, se ha distanciado en este punto del actual

* PEDRO PIERRY ARRAU. Abogado Consejero del Consejo de Defensa del Estado y Profesor de Derecho Administrativo de las Universidades Católica de Valparaíso, de Chile y de Valparaíso.

derecho español. El problema merece entonces un análisis y quizás un cierto acuerdo de la doctrina nacional, aunque la finalidad de ello sea únicamente la claridad de la disciplina frente a los alumnos.

Revisando el derecho comparado encontramos que parte del derecho francés considera tanto al contrato administrativo como al reglamento como actos administrativos y así es tratado en la doctrina. Para poner un solo ejemplo, Debbasch y Colin en su "*Droit Administratif*" dedican una parte de la obra a los actos administrativos dividiéndola en dos capítulos, uno sobre el acto administrativo unilateral y otro sobre los contratos administrativos. En el primero se incluye tanto al reglamento como al acto particular¹.

Lo importante sin embargo, en el derecho francés, en el acto unilateral, es la distinción entre actos administrativos que confieren derechos e imponen obligaciones a los administrados, los que se conocen como "*décisions exécutoires*", y otros actos no creadores de derechos u obligaciones, como informes, deliberaciones preparatorias, etc. También está el problema de las medidas internas y la distinción entre actos que causan agravio y los que no lo causan. Las normas y principios del procedimiento administrativo, en gran parte jurisprudenciales, se refieren a las decisiones ejecutorias.

Los tratadistas franceses han discutido, hace ya varias décadas, acerca de la primacía de la concepción material o de la concepción formal en cuanto a los actos administrativos. Un especial comentario merece la posición del influyente tratadista André de Laubadère, quien en su "*Tratado Elemental de Derecho Administrativo*" le otorga el carácter de actos de la Administración únicamente a los actos unilaterales y hace la distinción entre los actos jurídicos desde el punto de vista formal o material, otorgando mayor importancia al material, siguiendo en este punto la escuela de Duguit, según la cual son actos administrativos solo los de carácter individual. Reconoce, sin embargo, que parte importante de la doctrina francesa adhiere a la teoría formalista, siguiendo a Carré de Malberg. El célebre fallo del Tribunal de Conflictos "*Septfonds*" habría consagrado jurisprudencialmente la importancia de ambos puntos de vista, el año 1923, al expresar: "*Considerando que si el reglamento constituye un acto administrativo en razón del carácter del órgano del cual emana (...) participa también del carácter de*

¹ Charles Debbasch y Frédéric Colin. *Droit Administratif*. 7a. Edición. Ed. Económica. 2004.

acto legislativo porque contiene disposiciones de orden general y reglamentario"².

El administrativista argentino Agustín Gordillo, en su "*Teoría General del Derecho Administrativo*" define al acto administrativo como "*la declaración realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos directos*". Señala una diferencia de régimen entre aquellos que se realizan de común acuerdo con otro sujeto de derecho y los que la Administración realiza por su cuenta, proponiendo reservar el concepto de acto administrativo solo para los actos unilaterales.

Después propone también excluir al reglamento, para terminar definiendo al acto administrativo como "*aquella declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma directa*".

Manifiesta finalmente que lo anterior lo hace con una finalidad metodológica, pero no niega el carácter de acto, ni que sea de naturaleza administrativa, ni al contrato ni al reglamento³.

En el derecho argentino, con anterioridad, Rafael Bielsa, en cambio, definía el acto administrativo como "*decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto a ellas*", explicando que el acto puede ser general o particular siendo los primeros los reglamentos⁴.

En cuanto al derecho chileno tradicional, me limitaré a señalar que Patricio Aylwin en su "*Manual de Derecho Administrativo*" considera, en una acepción genérica, como acto administrativo, al reglamento, al contrato administrativo, y al acto administrativo propiamente tal, de carácter particular, y en una acepción que denomina específica, únicamente al acto que produce efectos particulares o subjetivos.

² André de Laubadère. *Traité Elementaire de Droit Administratif*. 4ta. ed. L.G.D.J. 1967. No. 333 y ss. y 347 y ss. Arrêt Septfonds. Nota y crítica de Hauriou. *Les Grands Arrêts de la Jurisprudente Administrative*. Ed. Sirey. 1965. N° 46. Pág. 174. Manuales recientes mantienen el criterio de que los contratos administrativos y los actos reglamentarios son actos administrativos, calificando a los primeros como actos plurilaterales, y considerando al acto administrativo como una noción puramente formal, constituido por aquel acto jurídico que emana de una autoridad pública distinta del juez o del legislador. Jean-Claude Ricci. *Droit Administratif*. 4ta. edición. Ed. Hachette Superior. Págs. 45 y 46.

³ Agustín Gordillo. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios de Administración Local. 1984. Págs. 278 a 282.

⁴ Rafael Bielsa. *Principios de Derecho Administrativo*. Universidad Nacional del Litoral. 1942. Págs. 56 y 57.

Ha sido el derecho español reciente, de las últimas décadas, el que ejerciendo una gran influencia en Chile, considera únicamente dentro del concepto de acto administrativo, al acto unilateral y particular. Al respecto Jesús González Pérez afirma que el régimen jurídico de los reglamentos no es el propio de los actos administrativos, señalando, sin embargo, que la opinión no es unánime. En un comentario posterior explica que la diferencia importante entre acto administrativo y disposición general, resolución y norma, “*se traduce en la diferente trascendencia de la infracción al ordenamiento jurídico*”, lo que le da una justificación a la exclusión del reglamento⁵.

En el derecho español, como indica Luciano Parejo Alfonso⁶, existen dos conceptos de acto administrativo, uno material y más amplio, que define como sustantivo, y otro procesal que incluye a su vez un concepto legal y otro jurisprudencial. El concepto doctrinal más extendido, señala Parejo Alfonso, es el de Zanobini sostenido en España por García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, concepto según el cual acto administrativo es toda manifestación de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por una Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria. Esto último agregado por los autores españoles.

El concepto procesal, por su parte, que delimita el concepto atendiendo a si son o no susceptibles de control judicial independiente, también excluye, según Parejo Alfonso, a los reglamentos. El concepto procesal jurisprudencial, por su parte, sería aún más restrictivo al incluir como acto administrativo únicamente a las declaraciones de voluntad, en modo alguno los de simple juicio, deseo o conocimiento; y solo las declaraciones de voluntad de carácter definitivo, no los actos de trámite, con la excepción de aquellos que decidan sobre el fondo, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o perjuicio irreparable.

García de Enterría, probablemente el profesor de Derecho Administrativo moderno de mayor influencia en España sostiene, con Tomás Ramón Fernández, en su “*Tratado de Derecho Administrativo*”, que las figuras del reglamento y del acto administrativo son radicalmente diferentes e irreductibles, dedicando en el capítulo

⁵ Jesús González Pérez. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*. Editorial Civitas. 1977. Págs. 255, nota 15, y 852.

⁶ Luciano Parejo Alfonso. *Manual de Derecho Administrativo*. Vol. I. pág. 706. Ariel Barcelona. 1998.

sobre el reglamento, un punto específico para hacer la distinción, a partir de que el reglamento forma parte del ordenamiento jurídico, innovándolo; a diferencia del acto que es *“algo ‘ordenado’, producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismo”*. Posteriormente al definir el acto administrativo, tomando y corrigiendo la definición de Zanobini, excluye expresamente a la potestad reglamentaria del concepto.

Para estos autores, la teoría del reglamento tiene diferencias sustanciales con el acto administrativo, no cuantitativas, sino de grado, formando parte el primero de la teoría de las fuentes del derecho administrativo⁷.

Con anterioridad a García de Enterría, parte importante de la doctrina española pensaba diferente. Así, Entrena Cuesta sostenía que: *“Es acto administrativo tanto si tiene destinatario determinado o determinable y agota su eficacia con una sola aplicación, como si no ocurre así. Es decir, cuando tiene carácter normativo”*.

*“No existe por ello obstáculo, sino todo lo contrario, en calificar a los reglamentos de actos jurídicos. En consecuencia si en ellos concurren las otras dos notas expuestas (declaración de voluntad de la Administración), deberán ser considerados actos administrativos”*⁸.

También es clara la diferencia con la actual doctrina, la posición sostenida por Garrido Falla en su *“Tratado de Derecho Administrativo”*. Señala: *“No hay inconveniente en que el concepto de acto administrativo abarque tanto al acto administrativo general como al concreto. Lo contrario no es sino un prejuicio que resulta del intento de encontrar una definición material de la función administrativa. Repetidamente hemos indicado que desde el punto de vista jurídico esto no interesa”*.

Garrido Falla indica que acepta la definición del italiano Zanobini de que: *“Es acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa”*, explicando que pudiera parecer extraño que acepte esta definición en circunstancia que ese autor excluye a los reglamentos del concepto

⁷ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Capítulo VIII. Editorial Civitas. 1977. Págs. 104 y siguientes y 342 y siguientes.

⁸ Rafael Entrena Cuesta. *Curso de Derecho Administrativo*. 2ta. Edición 1966. Ed. Tecnos. 1966.

de acto administrativo; pero agrega que esa exclusión no se desprende de la letra de su definición, sino que, por el contrario, la incluye⁹.

En Chile el concepto de acto administrativo pareciera estar vinculado necesariamente a la Ley de Procedimiento Administrativo, digo que pareciera, por cuanto la definición que el artículo 3° propone, es limitada a la propia ley, al señalar que “*Para los efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo (...)*” Lo que significa que fuera de ella podría existir un concepto de acto administrativo distinto.

Por otra parte, y también para los efectos de la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que no entra dentro de la definición y sus agregados del artículo 3°, no puede considerarse acto administrativo.

Por último, es absolutamente necesario tener presente lo dispuesto en el artículo 20 del Código Civil en cuanto a que al estar definido por la ley, debe dársele al concepto de acto administrativo su significado legal, sin poderle agregar ni quitar nada.

Decisión formal de un órgano de la Administración, que contenga declaración de voluntad, en el ejercicio de una potestad pública¹⁰.

Sin entrar a discurrir acerca de si un acuerdo de voluntades es o no una decisión, parece que la definición de acto administrativo, engloba no solo al reglamento, sino también a los contratos administrativos. Todos ellos, junto con el acto unilateral particular, como señala Gordillo, son actos jurídicos de la Administración regidos por el derecho público. En otros términos y dentro de la clasificación de los actos entre aquellos en sentido lato y en sentido restringido, la Ley de Procedimiento Administrativo ha optado por la de sentido lato.

La limitación del concepto de acto administrativo a la propia Ley de Procedimiento Administrativo al decir que es “para los efectos de esta ley” es muy relativa, ya que, tratándose de actos administrativos y como la ley es de Bases de Procedimientos, en realidad se aplica a todos los actos administrativos que no tengan, de acuerdo con el artículo 1°, un procedimiento administrativo especial. Esto permite descartar casi totalmente a los contratos administrativos. No permite, sin embargo, descartar a los reglamentos.

⁹ Fernando Garrido Falla. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I. Parte General. 4ta. Ed. Instituto de Estudios Políticos. 1966. Págs. 407 y siguientes.

¹⁰ Ley N° 19.880.- Art. 3° inciso 2°: “Para efectos de esta ley se entenderá por esto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad realizadas en el ejercicio de una propuesta pública”.

La aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo a los reglamentos emana no solo de la propia definición que da el artículo 3º de la ley, sino de otras de sus disposiciones, como el artículo 45 sobre la notificación de los "*Actos administrativos de efectos individuales*", lo que permite sostener que existen actos administrativos de efectos generales, aunque podría esto ser discutido por la existencia también de actos individuales de contenido plural. Más claro a este respecto es el artículo 48 letra A sobre publicación de los actos administrativos que se refiere expresamente a actos administrativos "*que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general*".

Ahora bien, por otra parte, y como no existen procedimientos administrativos especiales para la dictación de reglamentos, la Ley de Procedimiento Administrativo y su definición debieran también aplicarse a los reglamentos.

Lo anterior, sin embargo, obliga a revisar cada párrafo de la ley, para resolver si es susceptible de ser aplicado a los reglamentos, llegándose a la conclusión que varios de ellos, por la propia naturaleza de los reglamentos, no resultan aplicables, y otros que, pudiendo ser aplicables, pueden ser causa de muchos problemas.

El principal problema de incluir al reglamento dentro del ámbito de la Ley de Procedimiento es en relación con el interesado y su participación, ya que se entiende por tal, de acuerdo al artículo 21, a aquel a quien el acto de alguna manera pueda afectar. En particular, con el capítulo IV de la ley, sobre la revisión de los actos administrativos, tanto en lo que se refiere a la invalidación a petición del interesado y a los recursos, como en lo relativo a la revocación de oficio por la Administración. Este último aspecto reviste especial gravedad, ya que resultaría inadmisibles que se interpretara que la facultad de revocación pueda quedar limitada tratándose de actos de naturaleza reglamentaria. No cabe duda, sin embargo, que este aspecto será fuertemente discutido ante los tribunales de justicia.

II. DICTÁMENES, DECLARACIONES DE JUICIO, CONSTANCIA O CONOCIMIENTO

Un segundo aspecto ligado al concepto de acto administrativo es el que la ley incluye como actos administrativos algunos que difícilmente cuadran con la definición que da la propia ley. Me refiero a

los señalados en el inciso 6° del artículo 3°: los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento.

Reconozcamos que la doctrina del Derecho Administrativo ha sido siempre un poco superficial al referirse a estos conceptos al tratar del acto administrativo. Lo ha hecho precisamente para excluirlos del acto administrativo; pero, irónicamente, ahora la ley los incluye, y no tenemos muchos elementos para establecer claramente qué es lo que incluye, lo que, a mi juicio, es particularmente delicado, tratándose de dictámenes de la Contraloría General de la República.

Gordillo califica a las manifestaciones de juicio, conocimiento, deseo y a los dictámenes, como actos no jurídicos, por cuanto, según él, no producen efectos jurídicos directos, a diferencia de los actos jurídicos que producen efectos jurídicos directos; reservando para el concepto de acto administrativo aquel que produce dichos efectos jurídicos directos.

El derecho francés pareciera aceptar dentro del concepto de acto administrativo a actos no creadores de derechos. Sin embargo, como la distinción importante es aquella que separa a los actos que constituyen decisiones ejecutorias de las otras, resulta un tanto irrelevante el incluir como actos administrativos aquellos que no crean derechos o imponen obligaciones.

En el derecho chileno, Aylwin distinguía en la actividad de la Administración, entre hechos materiales, hechos jurídicos, actuaciones administrativas, y actos jurídicos administrativos. Las actuaciones administrativas son las que producen consecuencias jurídicas pero no pueden ser calificados de actos jurídicos por no ser manifestaciones de voluntad, sino solo manifestación de conocimiento o de juicio, como certificaciones, toma de razón, *“un informe en derecho de la Contraloría”*.

A partir de la dictación de la Ley de Procedimiento Administrativo, ya no interesa si los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento, producen o no efectos jurídicos de acuerdo al concepto mismo, o si son o no declaraciones de voluntad. Ahora, son actos administrativos de todas maneras, y una mera constancia pasa a ser una decisión administrativa.

En esta materia, y a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos, se siguió a la doctrina española.

Como ya señalé, según García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *“acto administrativo es toda manifestación de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo”*. O sea, para el derecho

español constituye también acto administrativo, aquello que la doctrina citada anteriormente había siempre excluido. Recordemos, sin embargo, que se trata del concepto material o doctrinal español el que ha seguido la ley chilena, no del concepto procesal que excluye precisamente de los actos administrativos a éstos.

El problema que presenta la inclusión de estos conceptos en la categoría de actos administrativos está principalmente vinculado a los aspectos procesales, recursos administrativos, y a los posteriores recursos contenciosos administrativos que en Chile, por la vía ordinaria o de protección, puedan intentarse. Es por ello que es muy importante en este aspecto el efecto de lo dispuesto en el artículo 15 inciso segundo que limita la impugnación de los actos de trámite a aquellos que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión. El problema se mantiene, sin embargo, por cuanto no todos los actos que revisten las características de los indicados en el inciso sexto del artículo 3º pueden ser calificados como actos de trámite.

III. DICTÁMENES DE LA CONTRALORÍA GENERAL

Diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República le entregan a este organismo la facultad de emitir dictámenes. En realidad la ley no lo indica precisamente así. Dispone, en el artículo 6º de su ley orgánica, que le corresponde informar sobre diversas materias, vinculadas al Estatuto Administrativo y al funcionamiento de los servicios *“para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen”*, y sobre cualquier otro asunto vinculado con la inversión o compromiso de fondos públicos.

El artículo 9º, por su parte, indica que es obligación del Contralor emitir por escrito su informe a petición de cualquier jefe de Oficina o Servicio, sobre todas las materias de su competencia. Estos informes serán obligatorios, termina el artículo.

Los informes que emanan de la Contraloría como consecuencia de dichas facultades han recibido la denominación de dictámenes.

Los dictámenes de la Contraloría no han sido considerados por el derecho chileno como actos administrativos. Se les ha catalogado como *“opiniones”* del órgano contralor, que deben ser tomadas en consideración precisamente para la dictación de actos administra-

tivos, pero sin revestir tal carácter. En este sentido se ha seguido la doctrina nacional sobre la materia que, como se ha expresado, difiere de la española.

Ha sido con ocasión de recursos de protección interpuestos contra dictámenes de la Contraloría, donde ha surgido con más fuerza el problema y donde la Contraloría, y el Consejo de Defensa del Estado, que la representa judicialmente, han siempre sostenido que ellos no son recurribles, precisamente por no tener la calidad de actos administrativos.

La cuestión ahora es diferente; los dictámenes de la Contraloría son actos administrativos, y ello no queda sin consecuencias. Por otra parte, la inclusión de los dictámenes que hace la ley entre los actos administrativos, debe ser aprovechada, a mi juicio, para formular algunas distinciones entre ellos. Es por ello que me permito proponer ante este auditorio una clasificación de los dictámenes de la Contraloría que pudiera ser adoptada por el órgano Contralor. La necesidad de la distinción la planteo hace algunos años en conferencia pronunciada en la Contraloría y vinculada precisamente a la impugnación judicial de los dictámenes.

Distinción entre dictámenes

Es precisamente la propia ley de la Contraloría, en su artículo 6º, la que formula la distinción entre decisión y dictamen, al señalar que “de acuerdo con lo anterior, solo las decisiones y dictámenes de la Contraloría General de la República serán los medios que pueden hacerse valer como jurisprudencia administrativa en las materias a que se refiere el artículo 1º”.

Esta distinción entre decisiones y dictámenes se refiere únicamente a los informes, ya que es sólo a ellos a los que se refiere el artículo 6º en los incisos anteriores.

Me parece necesario que los denominados dictámenes de la Contraloría sean objeto de distintas denominaciones y se proceda a algún tipo de clasificación y distinción, para adecuarlos a la Ley de Procedimiento y para facilitar la distinción en lo que respecta a su control jurisdiccional.

Debo precisar que lo anterior se refiere únicamente a los actualmente denominados dictámenes, y no alcanza al proceso de toma de razón, que no se encuentra regido por la Ley de Procedimiento Administrativo, al tener un procedimiento especial contemplado en

la propia ley de la Contraloría, por lo que resulta inoficioso estudiar si la toma de razón constituye o no un acto administrativo, de acuerdo al concepto dado por la Ley de Procedimiento, ya que no se le aplica, al no aplicársele la ley.

Yo propongo distinguir entre los siguientes tipos de actos:

El primero, hoy denominado también dictamen, que constituiría un acto administrativo terminal y que estaría constituido por aquellos en que la Contraloría resuelve en forma particular sobre un punto. Ejemplo de esto sería el de si un funcionario tiene derecho o no a vacaciones, o asignación de zona. En estos casos y si bien el dictamen podrá y habrá de materializarse en un acto administrativo posterior, ello no necesariamente ocurrirá, ya que el destinatario queda definitivamente vinculado jurídicamente por los efectos del dictamen.

Este tipo de dictámenes corresponde a lo que se refiere el artículo 6° como "*decisiones*", pero también envuelve a los informes a solicitud de jefes de servicio o interesados, mencionados en el artículo 9°. Estos dictámenes, como actos terminales, serían recurribles jurisdiccionalmente, incluso por la vía del recurso de protección, y se les aplicaría la Ley de Procedimiento Administrativo, salvo en los aspectos regidos por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Un segundo tipo de dictamen estaría constituido por aquellos que deberán dar lugar a un acto administrativo posterior, como por ejemplo una solicitud de informe de un jefe de Servicio respecto a algún derecho de un funcionario discutido que después dará lugar a su otorgamiento o rechazo. En este caso se trataría también de un acto administrativo, pero de un acto administrativo de trámite.

La distinción anterior que formulo tiene importancia, particularmente, para los efectos de los recursos en su contra, ya que, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley de Procedimiento, como sabemos, los actos de trámite no son en principio impugnables.

Por último, una tercera categoría de dictámenes estaría constituida por aquéllos que no siendo creadores de derecho, tienen por objeto instruir a la Administración respecto al alcance o interpretación que deberán dar a algún precepto legal. Se trata en este caso de circulares, de acuerdo al concepto que el Derecho Administrativo

da a esta categoría. Recordemos que en esta materia se insiste mucho en que puede haber circulares que contengan en realidad verdaderos reglamentos, pero careciendo la Contraloría de potestad reglamentaria respecto a las leyes que aplican los servicios públicos, su función en este punto es la de emitir circulares o medidas de orden interno.

Debo insistir sobre este punto, ya que pese a su carácter general, no podrían legalmente tener carácter reglamentario y, al respecto, la distinción clásica entre circulares interpretativas y circulares reglamentarias, aquí no opera, ya que la Contraloría solo podría dictar circulares interpretativas, evidentemente con efecto obligatorio.

Este último tipo de dictámenes, circulares, podría estimarse que no cae dentro de la definición de acto administrativo de la Ley de Procedimiento, ya que la referencia del inciso 6° del artículo 3° está evidentemente referida, cuando habla de "*dictámenes o declaraciones de juicio*", a actos o dictámenes de naturaleza particular.

La afirmación anterior puede ser polémica, pero es de interés proceder a su estudio, ya que el incluir a estos dictámenes circulares en la Ley de Procedimiento Administrativo presenta los mismos problemas que la inclusión del reglamento en la ley de Procedimiento Administrativo, lo que es inevitable como ya señalé, particularmente en relación con los recursos, la invalidación a petición del interesado y, en general, la participación de éstos.