

# **Del recurso de reposición administrativo y su aplicación ante la ley especial (el caso de la legislación de telecomunicaciones) \***

**Ramiro A. Mendoza Zúñiga**

Profesor de Derecho Administrativo

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO (PROGRAMA MAGÍSTER, CONCEPCIÓN)

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

**Blanca Oddo Beas**

Profesora Auxiliar de Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

## **I. Introducción**

La enorme influencia de la actividad regulatoria del Estado en la vida de los particulares lleva a que hoy exista una cantidad considerable de controversias respecto de las cuales debe conocer, por mandato del legislador, la propia Administración. En su gran mayoría estos conflictos tienen una tramitación precisa, determinada en la ley del ramo; así sucede, por ejemplo, en el campo del derecho eléctrico o de las telecomunicaciones. Sin embargo, estos asuntos no pueden desligarse de la normativa general aplicable a todas las cuestiones que se susciten entre la Administración y los particulares (destinatarios directos o indirectos), de forma tal que, en lo que sea aplicable, siempre deben respetarse los principios y normas básicas que impone de manera obligatoria, a todos los órganos de la Administración, la Constitución y la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.<sup>1</sup>

De ahí que ante esta subsistencia de normas igualmente obligatorias, unas especiales y otras generales, en la práctica pueden advertirse ciertos problemas de interpretación producidos generalmente por la ambigüedad o la falta de regulación de una materia específica en la ley especial, situación que conlleva a suplir tales falencias con la aplicación de la ley general, lo que es de común ocurrencia, por ejemplo, en los procedimientos administrativos de solución de controversias que se establecen en las leyes regulatorias especiales.

\* Estando este trabajo en prensa, fue publicada la ley 19.880, de 29 de mayo de 2003, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, cuyo Capítulo IV, Revisión de los actos administrativos, arts. 53 a 62, regla los recursos administrativos jerárquicos y de reposición, a los que se refiere este trabajo, consignando un plazo común de 5 días para su interposición.

<sup>1</sup> Actualmente contenida en DFL 1, Ley 19.653, publicada en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 2001.

Pero ¿hasta qué punto es efectivo este carácter supletorio de la ley general?, o bien ¿cuál es el alcance de sus normas ante la ley especial? Verdaderamente, no existe una respuesta unitaria para estas interrogantes, habida consideración de su carácter esencialmente casuístico. Sin embargo, acaecen problemas de esta clase que pueden denominarse como de ordinaria ocurrencia, tal es lo que sucede con el recurso de *reposición o reconsideración* administrativa establecido en el actual artículo 10 de la Ley de Bases, el que a consecuencia de la jurisprudencia, principalmente administrativa, se ha visto notoriamente disminuido en su aplicación en todas aquellas hipótesis en las que existe un procedimiento administrativo especial que consagre tal instancia en algunos de sus trámites, como es el preciso caso de la Ley 18.168, General de Telecomunicaciones, que establece un específico procedimiento sancionador de carácter administrativo ante el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, conforme se establece en el artículo 36 A del señalado cuerpo legal.

En efecto, se ha discutido si en este procedimiento es pertinente el medio de impugnación administrativo conocido como recurso de *reconsideración o reposición*, atendiendo a que, en ciertas ocasiones, se ha expresado por parte de este Ministerio que la *única* vía de impugnación prevista para una decisión adoptada bajo ese marco normativo es la jurisdiccional, ya que considerando la entidad pecuniaria o extintiva de la sanción adoptada por la autoridad administrativa, en los términos del artículo 36 A, tal autoridad actúa como un "juez" y, por ello, sólo podría acudir al reclamo que bajo la denominación de *apelación* ante la Corte de Apelaciones de Santiago o la Corte Suprema, contempla la ley.

Contrastando tal aseveración, resulta que, revisados los antecedentes normativos y jurisprudenciales, tanto judiciales como administrativos, que existen sobre este tema, es inconcuso que el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones cuando sanciona pecuniaria (imponiendo una multa) o extintivamente (caducando una concesión), lo hace siempre y solamente como la superior autoridad administrativa que es en este sector y jamás como autoridad judicial, ya que, por lo demás, nunca podrá serlo, ni en ésta ni en cualquier otra materia, sin que ello importe transgredir la Carta Fundamental; y, a partir de allí, resulta también imposible de evitar el remedio administrativo impugnativo del artículo 10 de la Ley de Bases (*Principio de impugnabilidad*), a menos de lo que en verdad se pretenda sea sustraer la aplicación del derecho constitucional de petición<sup>2</sup> (art. 19 N° 14 de la Carta Fundamental), que es el fundamento inmediato de la norma legal de bases recién señalada.

<sup>2</sup> Vid. Pedro Aguerrea Mella, *El Derecho de Petición ante la Administración del Estado: Acerca de la obligación de respuesta*, Ius Publicum (Universidad Santo Tomás), N° 9, 2002.



Todo, por demás, conforme a los antecedentes y razonamientos que seguidamente se exponen.

## II. La procedencia indiscutible de impugnaciones administrativas

La Ley de Bases consagró en su título I (normas generales, arts. 1-17), dogmática y operativamente, los principios fundamentales que rigen a toda la Administración del Estado (legalidad, subsidiariedad, responsabilidad, eficiencia, coordinación, control, impugnabilidad, etc.), y éstos lejos de demostrarse como un catálogo de disposiciones “programáticas” o de meras intenciones legislativas, han devenido en soportes cotidianos de la actividad y de los derechos de las personas, quienes con su aplicación y ejercicio han motivado una creciente doctrina contralora y judicial, particularmente en el caso del *principio de impugnabilidad*,<sup>3</sup> que con tanta precisión considera el artículo 10 de la Ley de Bases.<sup>4</sup>

Veamos parte de esta jurisprudencia.<sup>5</sup>

El art. 10 señala que “Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá *siempre* interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior correspondiente, *sin perjuicio* de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar”.

De lo expuesto se traduce una circunstancia esencial, reforzada además por el adverbio “*siempre*” utilizado por el legislador, que es el asentamiento expreso y directo de que en el derecho nacional a) no existen actos que puedan carecer de reproche en cuanto a su juridicidad, b) que, en todo caso, puede acudir a la vía administrativa a fin de que las mismas autori-

<sup>3</sup> Sobre impugnación, antes de la Ley de Bases, vid. Iván Aróstica Maldonado, *Impugnabilidad de los actos administrativos*, en Revista Chilena de Derecho (PUC), 16 N° 2 (1989), pp. 455 y ss.

<sup>4</sup> Nos hemos referido a parte de esta jurisprudencia administrativa en comentario publicado en Informe Constitucional N° 1.669, de 7 de enero de 1998, *Alcances sobre el artículo 9° de la ley N° 18.575*.

<sup>5</sup> Los dictámenes más relevantes emitidos por la Contraloría respecto de la materia en análisis son 38.894 (1988); 25.178 (1992); 13.483 (1996); 15.730 (1993); 2.196 (1993); 10.718 (1995); 29.999 (1995); 33.167 (1996); 3.012 (1999); 40.370 (1999); 49.847 (1999); 39.516 (2000); 14.459 (2001); 30.532 (2001). Por su parte, en el ámbito judicial, tienen relevancia, entre otros, *Carlos Barria con Dirección Regional del Trabajo del Bío-Bío* (Rev. de Derecho y Jurisprudencia, 1988, tomo 85, N° 3, 2.5, pp. 304 y ss.); *Comercial Multimarket con SII* (Rev. de Derecho y Jurisprudencia, 1991, tomo 88, N° 1, 2.5, pp. 361 y ss.); *Supermercados Unimarc con Inspección Provincial del Trabajo* (Fallos del Mes, 1991, N° 392, pp. 333 y ss.); *Watt's Alimentos con Inspección del Trabajo* (Rev. de Derecho y Jurisprudencia, 1993, tomo 90 N° 1, 2.5, pp. 104 y ss.).

dades enderecen su actuar conforme a derecho, y c) todo ello sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar.

Ahora bien, sin perjuicio de esta entidad, asumiendo el hecho de que respecto del Estado-Administración no se tenía habitualidad en cuanto a los esfuerzos impugnativos, resulta que la práctica cotidiana había asentado una suerte de principio inverso, en el sentido de que raramente resultaban contradichos los actos de la Administración. Ello viene a explicar los problemas en cuanto a la interpretación y aplicación efectiva del principio de impugnabilidad, que ha encontrado diversas consideraciones en la jurisprudencia administrativa y judicial.

En efecto, la Contraloría General de la República, fundamentalmente a partir del año 1988, mediante el Dictamen 38.894, en una jurisprudencia que nunca ha modificado ha dicho que el recurso de reposición contemplado en la Ley 18.575, art. 10, constituye sólo un resguardo mínimo que ha establecido la ley citada para garantizar que las personas no queden desprotegidas frente a las resoluciones de la autoridad que pudieren afectarlas, no procediendo entonces en contra de resoluciones respecto de las cuales el legislador expresamente ha previsto otros recursos administrativos especiales.

En otras palabras, para que se considere impertinente acudir en dicha sede a la misma autoridad que dictó el acto cuestionado a efectos de motivar un cambio de una decisión anterior, ha de existir una expresa y precisa regulación legal que considere algún recurso administrativo, si ello no ocurre, resulta indiscutiblemente despejada la vía para acceder a pedir una "revisión" al mismo autor de lo que antes fue decidido y, todo ello, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales que considere el ordenamiento. No resulta menor dar cuenta de que en el ámbito administrativo, como antes que nada se trata de atender al principio de servicialidad, no tienen cabida, por regla general, aquellas instituciones propias del orden jurisdiccional que imponen la imposibilidad de rever lo decidido, tales como el desasimiento del tribunal, la cosa juzgada, el abandono del procedimiento, entre otras. La principal imposibilidad de actuación, en el sentido antes dicho, es acá la intangibilidad de los derechos adquiridos, de modo tal que, por principio, la Administración encuentra un freno a sus posibilidades jurídicas de actuación y de revisión cuando existen derechos que han sido adquiridos por beneficiarios de actos administrativos anteriores.

Luego, por dictamen 25.178, de 1992, se estableció que, no obstante la carencia de un procedimiento específico de reclamación para los efectos del artículo 10, es deber del servicio respectivo "actuar conforme a dere-

cho y revisar los actos dispuestos con infracción al ordenamiento jurídico, los que deben ser modificados o dejados sin efecto cuando adolezcan de un vicio de ilegalidad o se hayan basado en supuestos erróneos", por ello es que se torna "irrelevante la existencia de un procedimiento de reclamación específico para que el afectado pudiera o no recurrir a esa Secretaría de Estado en el caso de que se trata". Antes bien, la reconsideración es el medio de mantener, cuando es factible, apartados del ordenamiento jurídico administrativo actos que adolecen de nulidad de derecho público.

Con mayor desarrollo, los Dictámenes 15.730, de 1993, 13.483, 29.999 y 33.167, todos de 1996, han establecido la posición que podríamos denominar consolidada de la Entidad de Control, y que podemos resumir del siguiente modo:

a) Los recursos de reposición o reconsideración son los medios que la ley franquea a los interesados para obtener la modificación, o que se deje sin efecto un acto administrativo por la autoridad que lo dictó, y por ello su característica esencial es que tanto su presentación, conocimiento y resolución corresponde a la misma autoridad que dictó la decisión reclamada.

b) La reconsideración o reposición prevista por el art. 10 de la Ley 18.575, no releva al legislador de la posibilidad de considerar especial y particularmente recursos administrativos distintos como de reconsideración o jerárquicos especiales, afectando dichos reclamos administrativos a formalidades y plazos propios o singulares. En aquellos casos, existiendo una aplicación legal especial de la reconsideración administrativa, y dado que esta regulación se sujeta al *principio de especialidad*, ha de estarse primeramente a aquélla, puesto que esta legislación ha de aplicarse preferentemente.

c) Como se ha advertido, el recurso de reposición contemplado en el aludido art. 10 constituye sólo un *resguardo mínimo* que ha establecido la Ley 18.575 para garantizar que las personas no queden desprotegidas frente a resoluciones de los órganos administrativos que pudieren aplicarles.

d) Por otra parte, en lo que dice relación con el recurso jerárquico, si no existe superior jerárquico competente en la materia para conocer y resolver un recurso de jerarquía o de apelación administrativa, no puede ejercerse en este caso el derecho consignado por el artículo 10 de la Ley de Bases, puesto que en cuanto a este recurso, se ha exigido para su procedencia, como segundo requisito, la existencia de un superior jerárquico: "...conforme al indicado artículo 9º, el recurso jerárquico se podrá interponer cuando proceda, "ante el superior correspondiente", de lo cual se

infiere que aquél no puede deducirse siempre, sino que sólo cuando proceda y, además, ante el respectivo superior jerárquico...".<sup>6</sup>

e) Debe también consignarse que para esta jurisprudencia contralora la interposición de estos recursos administrativos no tiene la virtud de suspender el acto recurrido, ni, claro está, sus efectos. Se ha podido entonces decir que "como puede apreciarse de la sola lectura de la norma legal en estudio, aparece que el legislador no ha conferido ningún efecto especial a la interposición del recurso de reposición en ella previsto".<sup>7</sup> Más rotundamente: "Atendido lo expresado, y teniendo en consideración una de las principales características de los actos administrativos, cual es su ejecutividad –en cuya virtud tales actos producen sus efectos jurídicos desde que quedan totalmente tramitados, aun sin el consentimiento de los administrados–, cabe sostener que la interposición del recurso de reposición que se analiza no produce la suspensión del acto recurrido".<sup>8</sup>

Por lo demás, estos criterios del contralor se demuestran coincidentes con la jurisprudencia judicial, así en *Comercial Multimarket Ltda. con Director Regional del Servicio de Impuestos Internos VIII Región*, señala el considerando 3° que "El recurrente ha afirmado que no interpuso reclamación contra la resolución Ex 1720 ya citada, sino que optó, más de 9 meses después que ella le fuera notificada, por interponer recurso de reposición, fundado en lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Esta última disposición legal al establecer como norma general para la Administración del Estado que contra los actos administrativos se podrá siempre interponer el recurso de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo, no ha hecho más que consagrar un resguardo mínimo para garantizar que las personas no queden desprotegidas frente a las resoluciones de la autoridad que pudieren afectarlas, especialmente cuando en las leyes aplicables al caso concreto no se contemplan medios de impugnación de dichos actos. Si por el contrario en dichas leyes se contemplan medios de impugnación, deberá estarse a lo establecido en ellas, especialmente en cuanto a las resoluciones susceptibles de ser impugnadas y a las formalidades y plazos para hacer valer aquéllos".<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Dictamen 13.483, de 1996.

<sup>7</sup> Dictamen 29.999, de 1996.

<sup>8</sup> Dictamen 33.167, de 1996.

<sup>9</sup> En una posición crítica a la expuesta, aparece el comentario a la misma sentencia que hace el profesor Eduardo Soto Kloss: "(2°) Ni en amparo ni en inaplicabilidad el constituyente imaginó plazos, y nadie los ha pretendido imponer, ya que ni el agravio a la libertad personal ni el agravio a la Constitución producido por una ley que la infringe, pueden admitir preclusión, tampoco a los recursos administrativos, reposición y jerárquico, el legislador orgánico constitucional los sometió a plazos, y es más: entendió que "se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo". "Siempre" significa sin excepción,

Por otra parte, no han faltado servicios que han pretendido dificultar el ejercicio de la acción constitucional de protección, sea subordinándola al ejercicio previo de acciones administrativas, o al agotamiento de fases administrativas, o a la interposición exclusiva de acciones judiciales o administrativas especiales. Efectivamente, siempre podrá interponerse contra los actos de autoridad administrativa el recurso de reposición o de apelación (jerárquico), si procede, pero el ejercicio de estas acciones administrativas, en sede de igual naturaleza, nunca será, por cierto, obligatorio, como lo han pretendido algunas autoridades, que es lo que aconteció precisamente en *Carlos Barría con Dirección del Trabajo del Bío-Bío* y en *Supermercados Unimarc con Inspección del Trabajo*. La prefiguración legal de acciones administrativas o judiciales jamás podrá enervar la procedencia de un recurso de protección, en cuanto exista un acto ilegal o arbitrario que afecte algún derecho fundamental.

Por lo hasta acá dicho, podemos señalar que:

- A la luz de la jurisprudencia señalada, existiendo un procedimiento administrativo especial de impugnación previsto por la ley y desarrollado además en algún especial cuerpo reglamentario (como, por ejemplo, acontece con el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (DS 30/97(MSGP) arts. 43 ss.), resultaría absolutamente improcedente la aplicación del art. 10 de la Ley 18.575. Debe destacarse que el artículo 10, tantas veces aludido, en su parte primera expresa textualmente que “Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley”, de donde se sigue que si ésta establece un régimen recursivo, debe necesariamente seguirse aquél.

---

es decir, jamás podrá ninguna autoridad administrativa negarse a aceptar a tramitación y conocer un tal recurso, y resolverlo, sea positivamente acogéndolo, sea negativamente rechazándolo; como tampoco podrá lícitamente rechazarlo por extemporáneo, desde que no está sometida a plazo su interposición. Todas las disquisiciones que hace el recurrido y el tribunal devienen impertinentes, ya que simplemente no han tenido en cuenta las palabras y el sentido de la Ley 18.575 (art. 9°). Y este autor añade más adelante que “(4°) Porque la Ley 18.575 es una ley orgánica de Bases Generales de la Administración del Estado, y su Título I establece –desarrollando las Bases de la Institucionalidad, Capítulo I de la Constitución– los principios generales de la actuación de todo órgano de la Administración (sea fiscal/centralizado, sea descentralizado como el SII y cada uno de sus órganos internos a ese Servicio); principios de juridicidad (art. 2°), de responsabilidad (art. 4°), de servicialidad (art. 3°), de eficiencia (art. 5°), de probidad (art. 7°), de imparcialidad (arts. 16 y 17), etc, y de impugnabilidad de los actos que emitan (art. 9°), que viene aquí a cuenta. Todo esto se impone por sobre toda otra norma, aun si específica, a toda actuación administrativa, ya que tiene una jerarquía superior. ¿Qué sentido tendría la existencia de una ley orgánica si puede ser dejada sin efecto y suprimida, por una simple ley común? Actuar como lo ha hecho la autoridad tributaria es actuar sobrepasando esta ley orgánica, suprimiéndola ¿Y en virtud de qué potestad? Pues, de ninguna, ya que el empleado administrativo, por encumbrado que esté en la escala jerárquica de la organización, carece enteramente de poderes jurídicos para así obrar. Hacerlo es caer en la nulidad (art. 7° de la Constitución) y aun más, en la vía de hecho, con todas las responsabilidades que ello significa, disciplinaria, patrimonial y penal” (comentario de sentencia cit. Nota 2, en particular págs. 367 y 368, RDJ, allí citada).

- Si hay regulación legal y reglamentaria, debe, siguiéndose el principio de especialidad expuesto, ser obviamente aplicada preferente y prioritariamente, ello además teniendo en cuenta que en estas reglamentaciones se consideran y resguardan todos los elementos del debido procedimiento.
- La impugnación del artículo 10 de la Ley de Bases resulta por lo dicho residual y, en cuanto se aplique, debe considerarse que no contempla plazos, no inhibe la impugnación jurisdiccional común o especial, ni produce su interposición efecto suspensivo alguno.
- En todo caso, por cuanto no se ha inhibido la impugnación jurisdiccional, la autoridad llamada a resolver tal reclamo administrativo de reconsideración o reposición debe arbitrar oportunamente su decisión, de modo tal de que antes del conocimiento judicial corresponde la resolución del recurso administrativo que se haya intentado, a efectos de que el Juez competente conozca efectivamente el verdadero acto terminal que ha adoptado la fuerza de *cosa decidida*.

## **II. La absoluta procedencia del recurso de reposición o reconsideración administrativo frente a una "Resolución" del señor Ministro de Transportes y Telecomunicaciones**

El procedimiento administrativo de carácter especial que regula la determinación y la aplicación de las infracciones y sanciones en materia de telecomunicaciones se encuentra previsto en el Título VII, artículos 36 a 39, de la Ley 18.168, General de Telecomunicaciones. Desde luego conviene anticipar que de ninguna de las normas que allí se contienen puede colegirse en sentido contrario a lo que acá afirmamos.

En esta reglamentación podemos apreciar que se prevé la existencia de una serie de formalidades tendientes a materializar los presupuestos de un *debido proceso* que constituye un mandato constitucional que, como veremos, no sólo alcanza o se refiere a los procesos jurisdiccionales, sino que abarca o comprende a todos los procedimientos que conlleven la aplicación de una sanción.

El inciso 1° del artículo 36 A, del mencionado cuerpo legal, establece que "*Antes de aplicarse sanción alguna se deberá notificar previamente al infractor, del o de los cargos que se le formulan en su contra. El afectado, dentro de los 10 días siguientes a la fecha de la notificación, deberá formular sus descargos y, de estimarlo necesario, solicitar un término de prueba para los efectos*



de acreditar los hechos en que se basa su defensa. Los descargos deberán formularse por escrito ante el Ministro, señalar los medios de prueba con que se acreditarán los hechos que los fundamentan, adjuntar los medios probatorios que estuvieren en poder del imputado, y fijar domicilio dentro del radio urbano de la comuna de Santiago”.

La disposición transcrita contempla lo que la jurisprudencia contralora ha denominado, en términos generales, *principio de contradictoriedad*, el que tiene por objeto garantizar a los particulares la posibilidad de hacer valer sus derechos e intereses legítimos ante la autoridad administrativa, al momento en que ésta deba resolver los asuntos que les afecten, involucrando en todo proceso decisorio los derechos de audiencia, prueba y defensa.<sup>10</sup> Entiéndase bien, siempre en sede administrativa, todo íter procedimental que conlleve decisiones que afecten a terceros amerita el oír, el probar, el alegar y ello no implica, de modo alguno, que nos encontremos en presencia de un rol distinto al administrativo.

La observancia de este principio es fundamental en la protección de los derechos de los particulares, suerte que el procedimiento que hemos comenzado a analizar cumple también con la prevención de otras ritualidades que lo suponen. El mismo artículo 36 A dispone en su inciso 2° que una vez vencido el plazo para el traslado, con o sin la respuesta del afectado o, si existiendo descargos, no hay hechos substanciales, pertinentes y controvertidos, el Ministro resolverá derechamente. En caso de existir descargos y haber hechos substanciales, pertinentes y controvertidos, el Ministro recibirá la causa a prueba, la que se rendirá conforme a lo establecido en la letra c) del artículo 16 bis.<sup>11</sup> Expirado el término probatorio, se haya rendido prueba o no, el Ministro resolverá sin más trámite”. Se puede afirmar, entonces, que el legislador claramente tuvo, en esta materia, como *ratio legis* que el debido proceso cabe en todo procedimiento<sup>12</sup> –sea del orden judicial o administrativo–<sup>13</sup> y que sólo se respeta y hace efectivo cuando la autoridad actuante, antes de su decisión terminal, escucha, admite contradicción y recibe prueba.

<sup>10</sup> Dictamen 2.196/1993.

<sup>11</sup> Debe destacarse que la remisión al artículo 16 bis no hace sino confirmar que el ámbito en el cual se da la sanción ministerial es siempre administrativo, puesto que dicha norma distingue entre los trámites procesales efectuados ante los tribunales de justicia y los tramites administrativos seguidos por las autoridades del sector.

<sup>12</sup> La Constitución exige y ordena a la autoridad escuchar y atender tanto las necesidades como las reclamaciones de los particulares. En especial, el artículo 1°, que asegura el derecho a participar en igualdad de condiciones, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 19 N° 2, y ello en un debido proceso, según lo ordena el artículo 19 N° 3, y debiendo, además, siempre ser oído al tenor del artículo 19 N° 14.

<sup>13</sup> Las exigencias que impone el debido proceso alcanzan también a los procedimientos administrativos, como ha tenido oportunidad de consignarlo la jurisprudencia, la doctrina y la historia del texto constitucional vigente. Vid. sentencias en *Rev. de Derecho y Jurisprudencia*, 1988, t. 85, 2.S, pp. 67 y ss, y pp. 299 y ss. También Dictamen (CGR) 589, de 1986, entre otros.

La historia fidedigna de este artículo corrobora estas observaciones, al haberse dejado constancia en la Sesión N° 25 del Senado que siempre “*Para sancionar tiene que haber un debido proceso*” y que es una “*Obligación establecer la reglamentación procesal, y así cumplir estrictamente con el mandato constitucional (artículo 19 N° 3)*”. Por ello es que si reconocemos que el artículo 36 A es una norma legal que desarrolla el principio constitucional del debido proceso en toda tramitación que se siga ante el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones en lo relativo a las infracciones y multas que la misma ley prevé, es dable también aseverar que se deben prever los medios de impugnación jurisdiccionales que procedan en contra del acto administrativo terminal a que llegue esa autoridad en el cumplimiento de este mandato.

En efecto, el inciso 3° del referido artículo expresa que “*La resolución que imponga sanciones será apelable para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, a menos que se decrete la caducidad de una concesión, en cuyo caso la apelación se hará para ante la Corte Suprema*”. El recurso de apelación previsto es, en la realidad de las cosas, por más que lo fueren las palabras del legislador, un reclamo especial de carácter estrictamente jurisdiccional.<sup>14</sup>

Tampoco cabría interpretar que la procedencia de este recurso se deba a que las resoluciones del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones en esta clase de procedimiento, las que son propiamente *actos administrativos*, sean de naturaleza jurisdiccional, ya que al provenir de un órgano de la Administración no pueden sino ser de carácter administrativo. La ley no elevó ni constituyó al señor Ministro indicado en Juez. Cuando el legislador, aunque contrariando a la Constitución, decide atribuir funciones jurisdiccionales a entes administrativos, no deja asomo de duda en dicha calidad, puesto que lo expresa inequívoca y formalmente, así acontece, v.gr., con el rol jurisdiccional de los Directores Regionales de Impuestos Internos y con la misma calidad de los Directores Regionales de Aduanas.

Además, conviene retener que en el ámbito del derecho administrativo no cabe aplicar los conceptos privatísticos de ejecutoriedad, cosa juzgada y desasimiento con el mismo sentido y alcance que se les otorga en el campo del derecho privado, ya que en esta materia rige como principio gene-

---

<sup>14</sup> Nótese que en la propia historia de la ley se produjeron debates acerca de lo dicho. Promoviase allí el cambio de las palabras *apelación* y *apelante* por las de *reclamo* y *reclamante*. La mantención de los dichos que consagra la ley actual sólo tuvo lugar a los efectos de mantener la unidad de los términos del proyecto utilizados en los artículos 13A y 36A, que disponían trámites similares en sede jurisdiccional. Sin embargo, los legisladores no advirtieron la diferente redacción que las acciones tenían en uno y otro artículo, acá con propiedad (13A) “*reclamo*”, allá impropia (36A) “*apelación*”. Por ello, no puede desprenderse de este verdadero desliz gramatical una conclusión que separe a dichas acciones con una entidad sustantiva diferente. Ver Diario de Sesiones del Senado (1996), Sesión 37, pág. 331.

ral aquel según el cual los actos administrativos son esencialmente revocables, en la medida que no lesionen derechos adquiridos de terceros. Lo ha explicitado comúnmente la Contraloría General de la República.<sup>15</sup>

Debe recordarse que algunos legisladores en el seno de la Comisión del Senado les pareció que con este artículo (36A) se estaba llevando demasiado lejos la obligación del *debido proceso*, a lo cual se replicó, sin discusión, "que era su obligación". Es que en el derecho público el principio de juridicidad exige que los órganos del Estado actúen con plena sujeción al derecho, aun más cuando existe un mandato constitucional que respetar, pues es sólo con ese proceder que se actúa en miras a alcanzar el fin propio de la Administración, que es servir al bien común.

En consecuencia, se advierte de modo prístino que tras el establecimiento de este reclamo jurisdiccional de carácter especial está la voluntad legislativa de conceder a los particulares una mayor protección frente a una decisión administrativa de carácter sancionador. Pues es un hecho que aun cuando la ley nada hubiese dicho a este respecto, igualmente procederían las formas usuales de impugnación que reconoce el ordenamiento jurídico, esto es, la vía jurisdiccional<sup>16</sup> prevista en los artículos 20 y 38 inciso 2° de la Constitución, y por la vía administrativa, ordenada en los artículos 10 y 11 de la Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado.

Asimismo, en este orden de ideas no es posible que el intérprete suponga que por existir una reglamentación especial de un procedimiento sancionador, que dispone a su vez un particular modo de impugnación de carácter jurisdiccional –reclamo–, no procedan los otros mecanismos de revisión que la ley prevé para la generalidad de los casos, sean estos jurisdiccionales, como el recurso de protección, o administrativos, como el recurso de reposición o reconsideración administrativa.

Por ello es que la jurisprudencia contralora existente en relación al problema que se suscita es atinente. Cuando un procedimiento especial de carácter administrativo es regulado de manera particular en la ley, previendo determinadas formas de impugnación, jamás puede interpretarse en el sentido de dejar fuera los otros medios de revisión que la ley general ordena. De igual forma, cuando en la ley se regula específicamente una acción jurisdiccional, tampoco por dicha normativa quedan inhabilitados los medios administrativos de impugnación, sean comunes

<sup>15</sup> Dictamen 33.926/1995.

<sup>16</sup> La Contraloría añade *jurisdiccional o contencioso administrativo* (Dictamen 2.196, de 1993), terminología que por carecer de soporte normativo en la Constitución, debe ser omitida en su uso.

o especiales. Una correcta exégesis administrativa obliga a razonar siempre en miras de conceder al particular la mayor cantidad de posibilidades de defensa, en especial aquellas que se han concebido como resguardos mínimos, que es lo que sucede con el recurso de reposición del artículo 10 de la Ley 18.575, que hemos analizado concienzudamente en la primera parte de este informe.

Y como acá ni siquiera se ha reglado una impugnación administrativa especial, resulta plenamente pertinente acudir a la aplicación residual común de la reposición del art. 10 de la Ley de Bases. Claro es este artículo al disponer que “Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiese emanado el acto respectivo..., sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar”.

Conforme a lo que hemos expuesto en el curso de este acápite, el artículo transcrito correctamente señala que existen dos vías de impugnación: una administrativa, respecto de la cual puede la ley establecer recursos para el caso concreto y, cuando no lo haga, siempre procede el recurso de reposición ante la autoridad de la cual emanó el acto; y otra jurisdiccional, que procede cuando haya lugar.

Esta situación es aplicable al artículo 36 A en estudio, ya que en él no se prevé una sede administrativa de impugnación, lo que podría haber sido una reglamentación particular del recurso de reposición otorgando, por ejemplo, un plazo para su interposición, sino que hace enseguida proceder un reclamo de carácter jurisdiccional, al que mal denomina *recurso de apelación*. Entonces, cabe afirmar que lo que hace esta norma es sólo permitir la utilización de un nuevo recurso y que, de modo alguno, limita o proscribiera a los demás, ya que ello significaría dejar sin aplicación el artículo 10 de la Ley 18.575, vulnerando de paso y de suyo también el mandato constitucional del artículo 19 N° 14, lo que tornaría a la norma legal, indiscutiblemente, en inconstitucional, y de allí, los actos que en ella se amparen, nulos.

Corroborar esta interpretación una extensa jurisprudencia administrativa, en la cual la Entidad de Control ha tenido un papel trascendental. Así ha dictaminado que lejos de dejar en la indefensión a los particulares, en algunos casos no procede el recurso de reposición o reconsideración, ello sólo acontece porque la ley ha podido, en ocasiones, reglamentar o regular expresamente *estos recursos administrativos*, sin que ello constituya una alteración al artículo 10, sino, antes bien, una precisión que consiente ex-

presamente su parte primera;<sup>17</sup> y por último, más claro aún, el órgano contralor ha dicho que el recurso de reposición contemplado en la Ley 18.575, artículo 10, constituye aquel resguardo mínimo que ha establecido la ley para garantizar que las personas no queden desprotegidas frente a las resoluciones de la autoridad que pudieren afectarlas, no procediendo respecto de resoluciones para las cuales el legislador expresamente ha previsto recursos administrativos especiales. En ausencia de aquellos, como lo indica la ley, *siempre* existe la posibilidad de concurrir a pedir reconsideración al autor de una decisión administrativa.

A mayor abundamiento, como habíamos ya anotado, los tribunales de justicia han reconocido que la razón de improcedencia de este recurso general de reposición del artículo 10 se fundamenta en la existencia de recursos *administrativos* especiales reglados por la ley al caso concreto, señalando que el artículo 10 de la Ley de Bases, *“Al establecer que contra los actos administrativos se podrá siempre interponer el recurso de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo, no ha hecho más que consagrar un resguardo mínimo para garantizar que las personas no queden desprotegidas frente a las resoluciones de la autoridad que pudieren afectarlas, especialmente cuando en las leyes aplicables al caso concreto no se contemplen medios de impugnación de dichos actos. Si por el contrario en dichas leyes se contemplan medios de impugnación, deberá estarse a lo establecido en ellas, especialmente en cuanto a las resoluciones susceptibles de ser impugnadas y a las formalidades y plazos para hacer valer aquellos”*.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Así ha dicho: *“El recurso de reposición impetrado en estos casos, fundado en la Ley 18.575 artículo 9º, no constituye un derecho diverso de la reconsideración establecida en el artículo 136 del Código de Aguas y que, según esa norma, debe deducirse dentro del plazo de 30 días contados desde la notificación de la resolución respectiva. Como este precepto presenta un carácter especial frente a la primera, y además reglamenta la materia completamente, es necesario entender que sus disposiciones se aplican preferentemente... Por tanto el recurso de reposición o reconsideración sólo tiene cabida respecto de las resoluciones de la Dirección General de Aguas en la forma prevista en el artículo 136 del Código del ramo aludido, puesto que en dichos actos están debidamente resguardados los derechos de los interesados, mediante el recurso que franquea esta norma”*; también ha expresado *“No procede interponer recurso de reposición del artículo de la Ley 18.575 en contra de resolución del Consejo Superior de Educación en la que se formulan observaciones de tal envergadura a un proyecto institucional o de una nueva carrera que en el fondo significan un rechazo... ello porque este recurso no puede entablarse en contra de resoluciones que se emitan en asuntos cuya tramitación está afecta a un procedimiento reglado que contenga medios de impugnación, como es el contenido en los artículos 40 y 43 de la Ley 18.962”*; y agrega *“El Ministerio de Economía se ajustó a derecho al no acoger, por inadmisibile, el recurso de reconsideración presentado en contra de la resolución de esa Secretaría que, a su vez, se pronunció sobre su reclamación en contra de la caducidad declarada por la Subsecretaría, porque la decisión del Ministerio que resuelve la reclamación no es susceptible de recurso administrativo y el artículo 9º alegado por la reclamante no es aplicable en este caso, pues el recurso de reposición que contempla constituye un resguardo mínimo que no tiene cabida en los casos en que la ley ha regulado la forma de impugnación de un acto administrativo como en este caso”*. Ello en dictámenes 14.459, de 2001; 38.894, de 1988, entre otros.

<sup>18</sup> Comercial Multimarket Ltda. con Director Regional del Servicio de Impuesto Internos VIII Región, cit. nota 2 precedente.

### **III. La identidad material de las faltas administrativas y penales lleva al mismo resultado impugnativo: siempre procede la reconsideración o reposición ante la autoridad sancionadora**

Aun cuando pueda pesar para algunos el hecho de que la Administración sancione a los particulares mediante un procedimiento previamente establecido por el legislador imponiendo multas que incluso pueden derivar en penas restrictivas de libertad, es innegable que la potestad sancionadora del Estado-Administración se encuentra presente en nuestro ordenamiento y un ejemplo de ello es lo que ocurre en la ley de Telecomunicaciones.

En la doctrina administrativa contemporánea<sup>19</sup> se sostiene que hoy existe una verdadera transformación del sistema vigente de sanciones administrativas, que más que desconocerlas, intenta adecuar su existencia con los principios del debido proceso, tipicidad y legalidad, lo que implica la necesidad de proyectar al campo de las sanciones administrativas las categorías más depuradas del derecho penal. Esta proyección no viene dada por un mero capricho o una analogía sin fundamento, sino porque esta doctrina advierte una clara identidad entre las sanciones administrativas y las puramente penales.

Al adentrarnos en el estudio de la potestad sancionadora de la Administración, la primera cuestión que se nos presenta es precisamente la que se refiere a cuál es su naturaleza, pues de esta inicial determinación se derivarán los principios que deben informarla y las normas que deben regirla. Si se analizan los distintos casos que nuestro ordenamiento nos ofrece en relación a este asunto, es posible advertir que la concesión por parte del legislador a la Administración de la potestad sancionadora obedece más que nada a razones pragmáticas y en particular al fenómeno despenalizador de las contravenciones menos graves. Desde esta perspectiva, tanto la potestad punitiva penal como la sancionadora administrativa son manifestaciones del *ius puniendi* genérico del Estado.

En España la jurisprudencia ha declarado en relación a esta identidad que "un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales"<sup>20</sup> y de esa justificación ha resultado la aplicación de principios

<sup>19</sup> Vid., especialmente, Juan F. Mestre Delgado, *La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración Pública*, en Estudios sobre la Constitución Española, t. III (1991), Civitas, pp. 2494, ss., donde contiene abundante bibliografía sobre la materia. Vid., también, en op. cit., Angel Torio López, *Injusto penal e injusto administrativo*, pp. 2536 y ss. A idénticas conclusiones arriba Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo, La defensa del usuario y del administrado*, Fundación de Derecho Administrativo (1998), t. II.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Español N° 18/1981, de 8 de junio.



comunes a ambos ordenamientos, como los de irretroactividad de las normas sancionadoras, *non bis in idem*, prescripción, tipicidad, etc. No obstante que en España exista un fundamento constitucional<sup>21</sup> claro que permite a los tribunales de justicia establecer con rango supremo la existencia de la potestad sancionadora de la Administración, en Chile podemos arribar a similares conclusiones que las expuestas de la aplicación del artículo 19 N° 3 de la Constitución de 1980.

Esta interpretación permite reconsiderar la norma contenida en nuestro Código Penal en el art. 20, que dispone que: “No se reputan penas... las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados y administrados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas”. Los términos de esta disposición han llevado a concluir que las sanciones administrativas no son penas, sin embargo, si se considera que esta norma fue traspasada del derecho español, donde lejos de significar o establecer tal distinción tuvo por objeto la penetración en el ordenamiento jurídico de un derecho penal administrativo y del principio jurídico preliberal, de que los funcionarios y autoridades están legitimados formalmente para la actuación de las normas integrantes del derecho penal administrativo, la referida conclusión resulta a los menos apresurada.

Es lo que se puede concluir de nuestra propia doctrina,<sup>22</sup> que a la par con la ya expuesta, ha sostenido que cualquier elemento formal que pretenda establecer una distinción entre ambas figuras, cae al existir una identidad sustancial entre ellas, y de ahí que no puede sostenerse válidamente que las sanciones administrativas no sean penas. En efecto, las sanciones administrativas son penas, en cuanto ambas traducen la imposición de un castigo derivado de un comportamiento ilícito, lo que se corrobora por lo dispuesto en el art. 501 del propio Código Penal (ubicado en el Libro Tercero título II “Disposiciones comunes a las faltas”) al prevenir que: “En las ordenanzas municipales y en los reglamentos generales o particulares que dictare en lo sucesivo la autoridad administrativa no se establecerán mayores penas que las señaladas en

<sup>21</sup> Dispone el artículo 25 de la Constitución Española que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyen delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”, en este mismo sentido se agrega en el mismo artículo la prevención de que “la Administración civil no podrá imponer sanciones que directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad”.

<sup>22</sup> Vid. sobre el particular a Iván Aróstica Madonado, *Un lustro de sanciones administrativas*, en Revista de Derecho Público (U. de Chile) 50 (1991) 173-195 y, más extensamente, en *El derecho administrativo sancionador y la proporcionalidad de los actos administrativos (un asunto de justicia distributiva)*, en Revista de Derecho y Jurisprudencia, t. 84 (1987), pp.109 y ss. También en *Algunos problemas de derecho administrativo penal*, en Revista de Derecho, Universidad de Concepción, N° 182 (1987) pp.71 y ss, y en Revista de Derecho y Jurisprudencia t. 85 N° 1 (1988), pp. 41 y ss.

este libro, aun cuando hayan de imponerse en virtud de atribuciones gubernativas, a no ser que se determine otra cosa por leyes especiales.

Sostener lo contrario importaría consentir graves violaciones a las garantías previstas en la Constitución, por ejemplo, se podría admitir la confiscación de bienes a través de actos administrativos, ya que la Carta sólo prohíbe aplicarla como "pena" (art. 19 N° 7 letra g); o admitirse la retroactividad de las leyes sancionatorias administrativas, pues la Ley Suprema únicamente veda ese efecto tratándose de las "penas" (art. 19 N° 3 inc. 7°); o consentirse el desconocimiento del principio de tipicidad, comoquiera que la Constitución sólo dispone que ninguna ley podrá establecer "penas" sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella (art. 19 N° 3 inc. 8°).

De ahí entonces que la identidad material o sustantiva entre las sanciones penales y las administrativas sea la vía racional y justa para establecer las reglas básicas a las cuales debe sujetarse tanto el establecimiento legal como el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, siendo éste también el mecanismo posible para la debida protección de los particulares frente a un eventual ejercicio abusivo o ilegal de esta potestad.

El Tribunal Constitucional ha tenido varias oportunidades para pronunciarse acerca de esta identidad material y de la procedencia de aplicar los principios constitucionales que rigen en materia sancionadora penal a las sanciones administrativas. Valga rescatar algunas de estas sentencias, como el rol N° 184,<sup>23</sup> recaída en el proyecto de ley que modificaba las leyes de mercado de valores, administración de fondos mutuos, de fondos de inversión, de fondos de pensiones, de compañías de seguros y otras, donde entendió que la cancelación de la inscripción electoral era una *sanción administrativa*, y sin objetar esa naturaleza le restó legitimidad a la norma por la forma en que esa sanción se verificaba, puesto que no se precisaban los aspectos básicos relativos al ejercicio de dicha potestad sancionadora, como un justo y racional procedimiento. Ese mismo orden de entendimiento se aprecia también en el rol 244, estableciendo allí, "*Que los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución Política de la República han de aplicarse, por regla general, al derecho administrativo sancionador,*

<sup>23</sup> Sentencia de 7.3.1994 recaída en el proyecto de ley que dio origen a la Ley N° 19.301, publicada en el Diario Oficial el 19.3.1994.

<sup>24</sup> Pronunciamiento recaído a propósito de la ley 19.473 (27.9.1996), y en el que se sigue la línea del Tribunal Supremo Español, manifestada en iguales términos, en sentencia de 20.12.1989 (Ar. 9640).

*puesto que ambos son manifestaciones del ius puniendi propio del Estado" (cons. 9°).*<sup>24</sup>

En este contexto, cabe preguntarse si únicamente procede el recurso de apelación que contempla el artículo 36 A de la tantas veces referida Ley de Telecomunicaciones, contra la sanción emanada del Ministro o también, desde un punto de vista estrictamente penal de la sanción, cabe el recurso de reconsideración.

Pues bien, las faltas se encuentran contempladas en el Libro Tercero del Código Penal y en innumerables leyes especiales, reglamentos y ordenanzas municipales, faltas respecto de las cuales, en principio, son competentes para su conocimiento los Juzgados de Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 15.231. Pues bien, dentro del procedimiento de policía local, expresamente en su artículo 21, *se acepta siempre la reposición contra la sentencia que imponga una multa*, en cuya virtud el juez puede moderar o dejar sin efecto aquella que él mismo antes impusiera. Esta especial *reposición* o *reconsideración* a la sanción aplicada, es parte inherente del procedimiento sancionatorio de las faltas, más aún cuando la Ley 19.665 derogó la posibilidad de que los juzgados del crimen conozcan de algunas específicas faltas, como ocurría hasta la dictación de la ley indicada.

Como lo señaláramos, aunque arribáramos a la temeraria conclusión de encontrarnos frente a un Ministro-Juez y comprobáramos que la ley adjetiva que es el fundamento de su actuación (Ley 18.168) no contempla un recurso de reposición o reconsideración, razones de mínima coherencia nos indican que al ser la conducta reprochada constitutiva de una mera falta, aunque dicha ley no contemple el recurso de reposición o reconsideración frente a lo que el Ministro decida (v.gr. una multa), ello no puede significar que tal remedio impugnativo se encuentre proscrito, sino que antes bien, supliendo la laguna o silencio de la ley, debemos al contrario concluir que es perfectamente aplicable por ser inherente al justo y racional procedimiento de faltas y, porque además su exclusión importaría validar una desigualdad que es contraria al ordenamiento jurídico constitucional, puesto que iguales reproches jurídicos (faltas) conllevan distintos medios impugnativos, así, si la sanción es aplicada por un juez de policía local, cabría reposición o reconsideración y, en cambio, si aquélla es aplicada por un Ministro-Juez, tal impugnación estaría vedada.

#### IV. Conclusiones

- Como se ve, la consagración del *principio de impugnabilidad* en el artículo 10 de la Ley de Bases, mediante el expediente de establecer como norma general para la Administración del Estado que contra los actos administrativos se podrá siempre interponer el recurso de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo, no ha hecho más que consagrar un resguardo mínimo para garantizar que las personas no queden desprotegidas frente a las resoluciones de la autoridad que pudieren afectarlas, especialmente cuando en las leyes aplicables al caso concreto no se contemplen medios especiales de impugnación administrativa para dichos actos. Si por el contrario en dichas leyes se contemplan medios de impugnación, deberá estarse a lo establecido en ellas, especialmente en cuanto a las resoluciones susceptibles de ser impugnadas y a las formalidades y plazos para hacer valer.
- Se encarga de demostrarlo la jurisprudencia revisada: sólo cuando existe un remedio administrativo especial de impugnación establecido por la ley, es impertinente acudir al recurso de *reposición* o *reconsideración* administrativo residual que establece el artículo 10 de la Ley de Bases. En ausencia de dicha especial previsión normativa, es absolutamente procedente acudir a la dicha *reconsideración* administrativa, único medio a través del cual la autoridad que emitió el acto administrativo puede concurrir a revisar y corregir los actos que han podido nacer con infracción al ordenamiento jurídico, ya sea modificándolos o dejándolos sin efecto, si es que adolecen de vicios de legalidad o se han basado en supuestos erróneos que deciden un rumbo arbitrario o desproporcionado al decidir administrativo.
- Por lo demás, frente al acto concreto que se pretende impugnar por vía de una reconsideración o reposición interpuesta ante el autor del acto sanción, que conlleva la imposición de una multa impuesta por el cometimiento de una falta, han de aplicarse las mismas e idénticas consecuencias impugnativas que el ordenamiento erige para el castigo de las faltas que siempre, como se ha visto, importan la posibilidad de solicitar reconsideración frente al autor de la correspondiente sanción, siendo un indiferente jurídico si aquél pertenece al orden judicial o administrativo, conforme hemos expuesto.
- En todo caso, aunque de acuerdo al *principio de independencia* que existe entre el orden administrativo y judicial, los recursos jurisdiccionales son independientes a las reclamaciones administrativas y proceden éstas *sin perjuicio* de aquéllas, es lo cierto que el recurso de *reconsideración* o *reposición* administrativo ha de intentarse en forma previa a la impugnación ju-

dicial, puesto que a partir del momento en que la *litis* jurisdiccional ha quedado trabada, y sólo a partir de dicho instante procesal, el asunto deviene en exclusiva y excluyentemente jurisdiccional. Es por eso que la autoridad convocada a dar respuesta y resolver un reclamo administrativo de *reconsideración* debe arbitrar oportunamente su decisión, de modo tal de que antes del conocimiento judicial se haya dado la resolución del recurso administrativo que se haya intentado, a efectos de que el juez competente conozca efectivamente el verdadero acto terminal que ha adoptado la fuerza de *cosa decidida*.

- Por todo lo dicho, en presencia de un recurso de *reconsideración* la autoridad ministerial está en el deber de pronunciarse con antelación a cualquier resolución que importe el abandono de su competencia en beneficio de la autoridad judicial. Es decir, el pronunciamiento del recurso de *reconsideración* debe anteceder a la resolución que ordena la remisión de los antecedentes a la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, en su caso.