

Algunos aspectos de los recursos administrativos en la Ley N° 19.880, que establece bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Organos de la Administración del Estado

Baltazar Morales Espinoza

Profesor de Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

Antecedentes generales

Con fecha 29 de mayo de 2003 se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.880 que establece las bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Organos de la Administración del Estado.

La verdad es que la disciplina del derecho administrativo, al menos en nuestro país, debe necesariamente dividirse ahora entre antes y después de la fecha indicada.

En efecto, y a diferencia del derecho comparado, en nuestra área del derecho constituía una antigua y sentida aspiración el contar en nuestro medio con una Ley de Procedimientos que regulara a lo menos de manera básica los aspectos más fundamentales del acto administrativo, como lo hace el texto que aquí en parte se analizará.¹

Con anterioridad a la dictación de la ley en comento, toda la teoría del acto administrativo se cimentaba y construía principalmente conforme a la doctrina nacional y comparada; y a la jurisprudencia administrativa y judicial,² con las incertidumbres que en ocasiones ello generaba.

¹ En el parecer de este autor, junto a la Ley de Procedimientos; la creación de los tribunales contenciosos administrativos logrará reparar en forma modesta el crónico atraso en el desarrollo de nuestra disciplina.

² En el caso de la jurisprudencia judicial, valga un especial reconocimiento a los fallos obtenidos vía recurso de protección, particularmente en la década de los años noventa. Existió también algún desarrollo en base al articulado constitucional, pero ello de manera no relevante.

Hoy a la luz de la ley nombrada, y teniendo texto legal sobre la materia, en opinión de este suscrito se ha dado un inmenso e importante paso no sólo en la consolidación de la disciplina mencionada, sino que también en lo que se refiere a principios tan importantes como son, entre otros: “la primacía de la persona humana”, “la servicialidad y modernización del Estado”, etc.

Tengo también muy claro que la ley en observación plantea una serie enorme de problemas, vicios, vacíos, e incluso cuestiones de inconstitucionalidad; sin embargo, creo que es mucho mejor preocuparse de enmendarlos y corregirlos a partir de la ley ya dada,³ que abogar como se hacía en el pasado por la pronta dictación de una ley sobre la materia.

Los recursos administrativos

Fundamentos

En la doctrina nacional y comparada se acostumbra señalar como basamentos de la procedencia de los recursos administrativos que ellos son instrumentos cauteladores del control de la legalidad de la administración, mecanismos de garantía de los derechos de las personas. A lo expuesto habría que agregar también y en un contexto amplio, manifestaciones de un Estado moderno.

En efecto, el contar con recursos administrativos para actuar en esta sede, y no tener que trasladarse al ámbito jurisdiccional, significa no sólo una mayor eficiencia en el aparato del Estado en el sentido amplio, sino que una mayor expedición y economía para el propio administrado. Lo que queremos plantear en definitiva es que resulta práctico y modernizador que los conflictos se puedan resolver en la propia Administración, inspirada ésta en los principios de buena fe y servicialidad, y primacía de la persona humana, entendidos a su vez como verbos rectores de la actividad de la Administración. No compartimos en este punto la opinión de algunos autores que ven o conciben a los recursos administrativos de esta sede como un obstáculo o valla, como un “privilegio de la Administración”⁴ para retrasar la revisión en sede jurisdiccional de sus actuaciones.

³ En efecto, la Ley N° 19.880 presenta entre otras falencias las siguientes:

– No regula aspectos substantivos del acto administrativo. En efecto, no hay mención alguna a los elementos motivo y objeto.

– Establece la invalidación de oficio por parte de la Administración hasta por un plazo de dos años, lo cual está en abierta infracción con el artículo 7° de la Constitución, que consagra la nulidad pública, que mas allá de la discusión sobre su prescriptibilidad es claro que establece un plazo superior.

⁴ Ramón Parada. *Derecho Administrativo*, Tomo I, Parte General, decimotercera edición. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, España, año 2002, pág. 664.

En todo caso en nuestra ley actual, al igual como ocurría con anterioridad a ella en general –salvo alguna jurisprudencia judicial–, existe libertad para asistir a cualquiera de las dos sedes, sin necesidad de esperar que se agote una de ellas para concurrir a la otra. La elección en particular dependerá en cada caso de las circunstancias fácticas y jurídicas que concurren para optar por alguna de ellas en un caso dado, pero claramente me parece que no pueden haber predeterminismos sobre la materia.

Concepto

Existen diversas definiciones de lo que son los recursos administrativos. Así el profesor Roberto Dromi los define señalando que son “el medio por el cual se acude a un juez o a otra autoridad con una demanda o petición para que sea resuelta. En sentido restringido, el recurso es un remedio administrativo específico por el que se atacan solamente actos administrativos y se defienden derechos subjetivos o intereses legítimos.”⁵

Por otro lado, el autor Luis Cordero Vega nos enseña que estos recursos administrativos “son aquellas reclamaciones que se interponen, tramitan y resuelven ante la propia Administración, como consecuencia de su deber de velar porque sus actos se adecúen a derecho y satisfagan las necesidades públicas, volviendo sobre ellos si es necesario para tal fin y no persistir en sus errores”.⁶

Es claro que los recursos administrativos constituyen mecanismos de impugnación de los actos administrativos en sentido amplio, que tienen por objeto materializar algunos de los fundamentos ya esbozados, y que tienen como base el derecho o interés del particular o interesado, y el correlativo poder-deber de la Administración.

Clasificación de los recursos

Atendiendo a las causales para ejercer los recursos, tenemos que éstos pueden ser ordinarios y extraordinarios. Los primeros son aquellos que proceden por cualquier vicio o irregularidad que afecte al acto administrativo que se quiere impugnar. Los segundos son aquellos que solo proceden por las causales específicas y taxativamente indicadas en la ley, no admitiéndose otros fundamentos para la interposición del recurso.

⁵ Roberto Dromi. *El Procedimiento Administrativo*. Editorial de Ciencia y Cultura, 1999, Buenos Aires, Argentina, pág. 254.

⁶ Luis Cordero Vega. *El Procedimiento Administrativo*. Editorial Lexis Nexis, Santiago de Chile, 2003, pág. 160.

Clases de recursos

Como se anunció en el título, estas líneas van orientadas a tratar el tema de los recursos administrativos consagrados en la ley, y que son: ordinarios: el recurso de reposición, jerárquico, y aclaración; y extraordinario: revisión.

Los recursos administrativos los trata la ley a partir del Capítulo IV artículos 53 a 62, ambos inclusive; donde trata también de manera impropia, en cuanto técnica legislativa y ubicación, dos causales de extinción de los actos administrativos, como son la invalidación (arts. 53 a 58) y la revocación (art. 61), quedando el resto del articulado en verdad dedicado de forma útil a tratar los recursos administrativos.

I. Recurso de reposición

Este recurso, también llamado de reconsideración u oposición, lo trata la ley en el art. 59, conjuntamente con el jerárquico, manteniendo una continuidad en su consagración, ya que el mismo estaba ya contemplado en el texto original de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado,⁷ pero sin otorgarle una mayor regulación al mismo más que su consagración.

Resoluciones impugnables

Todo tipo de resoluciones o actos administrativos. Por la naturaleza de este recurso, son susceptibles de impugnación todo tipo de actos administrativos, con tres situaciones de excepción, como son: los actos de mero trámite que no determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión, artículo 15 inciso segundo; la resolución que disponga la acumulación o desacumulación de procedimientos, artículo 33; y la decisión que ordene la aplicación de la tramitación de urgencia al procedimiento, artículo 63 inciso final.⁸

Plazo para interponerlo

El término para ejercerlo es de cinco días hábiles contados desde que se toma conocimiento del acto que se quiere impugnar.⁹

⁷ En la actualidad la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado lo repite en su artículo 10.

⁸ Las situaciones de excepción que se indican pugnan con la declaración del artículo 10 de la Ley de Bases, que es ley orgánica, al decir "...Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo...".

⁹ Durante la tramitación de la ley, y por indicación del Ejecutivo, se contemplaba un plazo de 10 días hábiles. Igual situación se disponía para la interposición del jerárquico.

Organo competente

Debe resolver este recurso el mismo órgano que dictó el acto impugnado.

II. Recurso jerárquico

Al igual que el anterior, está tratado en el artículo 59 del texto legal y también con la misma historia y continuidad que la ya indicada a propósito del recurso de reposición. Se le conoce también como de apelación o alzada, haciendo presente que en algunas legislaciones estas últimas expresiones tienen una significación especial diferente, y no ya de equivalencia a la idea de jerarquía.¹⁰

Resoluciones impugnables

También todo tipo de resoluciones, con las excepciones señaladas, en los mismos términos antes indicados.

Plazo para interponerlo

De la misma forma que el anterior, cinco días hábiles.

Organo competente

El superior jerárquico del órgano que dictó el acto impugnado. La norma agrega, de manera complementaria en este punto, la no procedencia de este recurso respecto de los actos del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, alcaldes y jefes superiores de los servicios públicos descentralizados.

La explicación de la restricción apuntada se basa en el carácter descentralizado de los dos últimos sujetos mencionados y que como tal no reconocen superior jerárquico y en consecuencia no cumplen con el supuesto que este recurso exige. En el caso del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, evidentemente no reconoce superior ante quien dirigir el recurso. Respecto de los Ministros de Estado, la restricción debe explicarse por razones prácticas y de gestión, ya que en estricto rigor, como sabemos y en el contexto de las estructuras de organización centralizadas, tienen un superior último y final que es el propio Presidente de la República.

¹⁰ Así en Argentina "apelación" y "alzada" son expresiones usadas para referirse a otro tipo de recursos distintos al jerárquico.

Normas comunes a ambos recursos

A. Interposición

Se pueden interponer ambos, individual o conjuntamente –según proceda–, pero en la última situación, el jerárquico con carácter subsidiario y para el evento de rechazo del de reposición.

B. Plazo para resolverlos

Los recursos deben resolverse en un plazo no superior a los 30 días hábiles. De forma particular, y en el caso del recurso jerárquico, la autoridad superior antes de resolver debe oír de manera previa al órgano recurrido y escuchar sus descargos.

C. Efectos

En virtud del ejercicio de cualquiera de los dos recursos en estudio se podrá modificar, reemplazar o dejar sin efecto el acto impugnado.

III. Recurso de revisión

Este medio de impugnación, que está tratado en el artículo 60, constituye una verdadera novedad en el ámbito administrativo, pues no se registran antecedentes previos, por lo cual la ley en este caso hace un verdadero aporte al incorporar este instrumento de impugnación.

El calificativo de extraordinario que usa la ley para referirse al recurso de revisión se justifica por su carácter excepcional, en cuanto a que procede, como lo veremos, contra resoluciones administrativas firmes, esto es, que suponen agotada la vía administrativa tanto porque se ejercieron recursos administrativos y ellos fueron rechazados, cuanto porque habiendo vencido el plazo para ejercerlos, ellos no se interpusieron.

Resoluciones impugnables

Procede contra resoluciones **firmes**, en que concurra **alguna** de las siguientes circunstancias:

- Resolución dictada sin el debido emplazamiento.
- Resolución dictada con manifiesto error de hecho y que fuera determinante para la decisión adoptada, o que aparecieran documentos de valor

esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse el acto o que no haya sido posible acompañarlos al expediente en su momento.

- Sentencia ejecutoriada que declare que el acto se dictó como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta.
- Resolución dictada por influencia esencial de documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada posterior a aquella resolución, o que siendo anterior, no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado.

Plazo para conocer y resolver

Para conocer, el plazo es de un año contado desde el día siguiente a aquel en que se dictó la resolución en los dos primeros casos. En los dos últimos, desde que la sentencia quedó ejecutoriada.¹¹

Atendido a que el precepto no contempla un plazo para que el órgano respectivo resuelva el recurso, surgen en parecer del suscrito dos alternativas de solución. Una, entender que el plazo es de 20 días hábiles, por aplicación del artículo 24 de la misma ley, que inserto en el capítulo II y en relación a las normas básicas del Procedimiento Administrativo, establece que en materia de plazos la autoridad respectiva tiene el término de 20 días hábiles para resolver las llamadas “decisiones administrativas”, entendiendo que la resolución del recurso correspondería a esta categoría descrita. La otra fórmula de entendimiento es aplicar el plazo de 30 días hábiles que la normativa establece para los recursos de reposición y jerárquico; considerando criterios de integración, el que también estamos en presencia de un recurso, y que habiendo el legislador otorgado para los recursos nombrados un plazo de 30 días, que es mayor a la otra opción, no se ve la razón para que en este caso no se adopte la misma solución.

Organo competente

El que va a resolverlo es el superior jerárquico de aquel que dictó el acto o resolución impugnada; en subsidio y para el caso de que no exista superior jerárquico, el mismo órgano que dictó el acto que motiva la revisión.

IV. Recurso de aclaración

Este recurso, también llamado de interpretación, se encuentra tratado en el artículo 62; tiene por finalidad aclarar los puntos dudosos u oscuros y

¹¹ Por indicación del Ejecutivo se pretendía para el ejercicio del recurso un plazo inferior de 2 y 3 meses, según la causal de que se tratará.

rectificar los errores de copia, referencia, cálculos numéricos, y en general puramente materiales o de hechos que aparecieran de manifiesto en el acto administrativo.

De manera enfática y por razones de seguridad jurídica, se debe ser muy estricto en este recurso, ya que en caso alguno debe ser o servir de medio para afectar, cambiar, alterar, los aspectos sustantivos, esenciales o de fondo del acto dictado. La aclaración queda así restringida a aspectos sólo formales del acto dictado, en los términos anteriormente indicados.

Resoluciones impugnables

Las resoluciones susceptibles de este recurso son todas aquellas que pongan término al procedimiento administrativo, esto es, en términos de la Ley de Procedimientos, según su artículo 40, la resolución final, el desistimiento, la declaración de abandono, la renuncia, y la resolución que declare la imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevinientes.¹²

Plazo para conocer y resolver

Conforme al precepto que utiliza la frase “en cualquier momento”, hay que entender de forma inequívoca que no hay plazo para el ejercicio de este recurso, y en consecuencia puede ser planteado en todo momento en que se haga necesario efectuar alguna aclaración al acto administrativo dictado.

Atento a que para este recurso tampoco la ley contempla un plazo de resolución, reiteramos para este caso las mismas alternativas de solución planteadas en el recurso anterior, estimando que son igualmente legítimas.

Organo competente

El recurso se resuelve por la misma entidad que dictó el acto objeto de la aclaración.

¹² Deberíamos agregar los casos en que el procedimiento administrativo termine por la vía del silencio –positivo o negativo–, con todas las complejidades que ello supone.

V. Comentarios finales

A fin de complementar lo expuesto con anterioridad en materia de recursos, valga referirme a algunos otros aspectos, directamente vinculados al tema y que contribuyen precisamente a un mejor análisis o consideración de los mismos.

1. Suspensión de los efectos del acto impugnado

En atención a los efectos propios de los actos administrativos, como son en lo que interesa la presunción de legitimidad y su ejecutividad, tenemos que la sola interposición de algunos de los recursos mencionados no va a significar la suspensión o inocuidad de los efectos o consecuencias del acto administrativo que se está impugnando; con lo cual los perjuicios o afectaciones que se siguen generando pueden ser de tal naturaleza o entidad que no sea posible al titular del recurso esperar su resolución, o que tal resolución sea efectivamente extemporánea y que por lo tanto ya no sea útil el resultado de la actuación.

Para evitar la circunstancias apuntadas, y corregir la falencia de estos recursos administrativos, que consiste en la carencia del efecto suspensivo de su interposición, es que se hace necesario y conveniente la petición separada y conjunta de la suspensión de efectos del acto impugnado, equivalente a la "orden de no innovar", que es propia de la segunda instancia de la sede judicial.

En el contexto de la Ley de Procedimientos Administrativos, este efecto suspensivo es posible de solicitar y obtener por medio de las "medidas provisionales", que están tratadas en el artículo 32 del texto legal. En efecto, la pertinencia de lo aseverado se establece claramente del inciso final del precepto nombrado, al indicar: "En todo caso, las medidas de que trata este artículo, se extinguirán con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente". La eficacia de la resolución administrativa se produce en los casos en que ella está firme, esto es, no se ejercieron recursos y venció el plazo para ellos, o habiéndose ejercido ellos fueron desechados. Ratifica lo expuesto el artículo 57 de la ley, que en la materia específica de invalidación contempla la posibilidad de que la autoridad disponga la suspensión de la ejecución del acto recurrido de invalidación.

2. Ambito de aplicación

La aplicación de los recursos en estudio está dada y condicionada por la aplicación de la propia ley. En la relación de los artículos 1° y 2° del texto

legal se obtiene que estos mecanismos de impugnación se aplicarán de manera directa, en los casos en que el procedimiento administrativo se aplique de esa forma; y también de modo indirecto, supletorio, para los casos en que habiendo un procedimiento administrativo distinto, la normativa en estudio resulte pertinente en todo lo que no se encuentre especialmente regulado por aquél; y en ambos casos a los ministerios, intendencias, gobernaciones, servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, Contraloría General de la República, Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, Gobiernos Regionales, y Municipalidades.

3. Formalidades o requisitos de los recursos

En la historia de la ley¹³ se registran antecedentes de haber pretendido regular el tema en estudio; sin embargo, al apreciar la ley se observa que no hay nada de ello, y en consecuencia, hoy al tenor del texto legal, la interposición de los recursos no requiere cumplir con exigencias o requisitos legales. Sin embargo, y por razones prácticas, es claro que el documento que contenga el recurso algunas menciones mínimas tendrá que tener. Así la indicación de quién recurre, las razones de ello, y las peticiones que se someten a la consideración del órgano parecen ser aspectos evidentes y básicos para un mínimo entendimiento y expedición entre quien recurre y el órgano encargado de conocer y resolver.

¹³ Por indicación del h. senador señor Silva se proponía incorporar requisitos o menciones del recurso, tales como la individualización del recurrente, la singularización del acto impugnado, el órgano al que se dirige el recurso.