

Luis Cordero Vega

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO



LexisNexis^{ANR}

CAPÍTULO X LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

I. INTRODUCCIÓN

Si el afectado por un acto administrativo no pudiere reaccionar jurídicamente deduciendo una impugnación, se encontraría a merced de la voluntad unilateral de la Administración, la cual podría controvertir impunemente el ordenamiento jurídico.

Por eso se justifica el procedimiento administrativo como garantía última de la sumisión de los órganos públicos al Derecho. Mediante éste, dichos órganos deben actuar en la forma legal.

Dentro de esta garantía, los ordenamientos jurídicos suelen regular los medios de impugnación ante la propia Administración, consagrando los que se han denominado, siguiendo la terminología francesa, "recursos administrativos".¹⁴⁹

Mediante ellos se busca hacer desaparecer el perjuicio de o las personas producidos por la Administración a raíz de un acto administrativo. Los recursos son medios que se franquean a las personas para desaprobado una decisión adoptada por la Administración, a quien se solicita que dicho acto se modifique o se deje sin efecto por vulnerar sus derechos o intereses.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Vid. DROMI, R., *El procedimiento administrativo*, Edit. Ciudad de Argentina, 1999, pp. 254 - 255.

De este modo, el hecho que los actos administrativos puedan ser impugnados tiene una gran importancia, ya que son una garantía para los administrados frente a los actos de la Administración.

2. CONCEPTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Podemos señalar que los 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 adecuen a Derecho y satisfagan las necesidades públicas, volviendo sobre ellos si es necesario para tal fin y no persistir en sus errores.

Los recursos administrativos son medios franquados a los interesados con el objeto que, cuando se consideren agravados por un acto administrativo, puedan solicitar a la propia Administración la invalidación, revocación, modificación o rectificación de dicho acto, basándose en un título jurídico específico, que puede ser un derecho o un interés¹⁵⁰. La Corte Suprema ha indicado que la interposición de los recursos administrativos ante la propia autoridad administrativa para que modifique una determinada decisión que ha adoptado dicha autoridad, implica que esta autoridad recupera su "plena jurisdicción" para resolver esa petición¹⁵¹.

Se define al recurso como la instancia dirigida a obtener la anulación, revocación o reforma de un acto administrativo presentada a

la autoridad administrativa por el titular de un interés jurídico, de acuerdo con determinadas formas y dentro de los plazos prescritos en órgano de derecho.

Los elementos configurantes de todo recurso administrativo son:

1. El recurso administrativo es una aplicación concreta del derecho a realizar alegaciones a la administración, consecuencia del principio de contradicción, fundados en el derecho a la defensa, como derecho de reacción activo o pasivo¹⁵².
2. Es de carácter simplemente potestativo, pues es el interesado afectado por el acto administrativo impugnado quien decide la interposición e insistencia en el recurso.
3. Requieren de un acto expreso, es decir, de un acto administrativo consecuencia de un expediente administrativo, que permita modificar, alterar o dejar sin efecto su decisión. Este acto expreso debe ser la resolución final del procedimiento, o el acto trámite que hace imposible su continuación.

¹⁵⁰ CASSAGNE, J.C., *Derecho Administrativo*, Edit. Abeledo - Perrot, 1998, p. 384.

¹⁵¹ Corte Suprema, Recurso de Protección, RDI T. LXXIX (1982), N° 2, sección 5ª, Rol N° 15.932.

¹⁵² Tradicionalmente, la doctrina ha vinculado el recurso a un acto del procedimiento (Cassagne), o bien al ejercicio del derecho de petición, frente a las facultades gratuitas de la administración (Aywin, A.). En nuestra opinión, el recurso corresponde al ejercicio de un derecho de los ciudadanos a no ser afectados por decisiones injustas, lesivas o ilegales. Todo ello se corresponde con el propio texto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (D. S. N° 778, 1989), que establece en el artículo 2º la garantía que "toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiere sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales", más adelante indica que "la autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquier otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial".

4. Se deducen ante la Administración. Los recursos se tramitan y deciden por un órgano administrativo, normalmente el mismo o el superior del que lo dictó. La característica propia de estos recursos administrativos se encuentra en que la Administración no actúa como una parte ante un tercer poder dirimente, sino que es precisamente ella la que vuelve sobre el acto dictado.

5. Los recursos son consecuencia de las prerrogativas de la Administración, a consecuencia de la ejecutoriedad de los actos (artículo 51). Si la Administración puede, por sí, sin acudir a tribunales, aplicar los actos administrativos con imperio, puede, en ejercicio de esta prerrogativa, decidir los recursos que se deducen contra esos actos.

6. Finalmente, los recursos administrativos son una de las formas de control, posterior y subsidiario que, internamente, realiza el órgano correspondiente a instancia del particular afectado.

3. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS¹⁵³

Los recursos tienen los siguientes fundamentos:

a. Garantía

Los recursos administrativos tienen por finalidad el mantenimiento de la juridicidad y su propósito de satisfacer necesidades

des públicas de la actividad administrativa. Mediante ellos se garantizan los derechos e intereses de las personas, al permitirles solicitar a la administración que modifique o deje sin efecto sus actos.

b. Autotutela

Los recursos administrativos son interpuestos ante la propia Administración y son resueltos por ella misma.

Por ello, la Administración adquiere el carácter de parte interesada, como autora del acto recurrido, y al mismo tiempo es el órgano que en definitiva decide, ya que le corresponde a ella el conocimiento y resolución de los recursos administrativos.

Por ello, el sistema de recursos administrativos que existe en nuestro país no tendrá nunca el carácter de jurisdiccional o cuasijurisdiccional, ya que la obligación de la Administración no va dirigida a declarar el derecho aplicable a cada caso concreto, sino que más bien dar una oportuna y eficaz satisfacción a los intereses generales que debe cautelar por mandato legal, como puede ocurrir con relación a los recursos que impugnen la oportunidad o conveniencia del acto recurrido.

c. Es una actividad de control

Cualquiera que sea la forma que ellos adopten, estos recursos son un juicio lógico-jurídico sobre la actividad administrativa impugnada, es decir, una apreciación sobre si esa actividad está o no conforme al derecho, sobre si es legítima. Dicho juicio se expresa en la resolución que pone fin al recurso.

¹⁵³ Vid. CARMONA SANTANDER, C., *El principio de control. Apuntes de Derecho Administrativo*, Facultad de Derecho Universidad de Chile, 1999 - 2003, *passim*.

Dicho enjuiciamiento expresa el control administrativo, que tiene por objeto esencial, precisamente, el mantenimiento de la jurisdicción administrativa y que la administración satisfaga las necesidades públicas.

Por ello, quien lo promueve, solicita volver un acto a la legalidad originaria o a la actuación jurídica anterior.

4. TIPO DE RESOLUCIÓN IMPUGNADA

Los recursos administrativos tienen por objeto la impugnación de un acto administrativo. Esto es lo que los diferencia de otras peticiones que los particulares deducen ante la Administración¹⁵⁴.

Mediante el recurso administrativo se impugna un acto anterior, dando lugar a un nuevo procedimiento de naturaleza administrativa, en el cual el órgano público examina de nuevo el acto dictado para pronunciarse sobre su nulidad, anulación o reforma. El recurso administrativo da lugar a una revisión de los propios actos dictados de los funcionarios del Estado.

Ello plantea la necesidad de determinar cuáles serán los actos y resoluciones susceptibles de ser recurridos en sede administrativa.

La LBPA establece como regla general que serán recurribles en la forma los actos administrativos de carácter terminal, o sea, aquellos que contienen el pronunciamiento sobre la cuestión de fondo que suscitó el procedimiento de gestión.

Como regla excepcional se admite la impugnación de actos trámite, en la medida que ellos hagan imposible la continuación del procedimiento administrativo o que hagan caer en indefensión a los administrados.

5. TIPOS DE RECURSOS

Para la LBPA, los recursos administrativos que encontramos son: el recurso de reposición, el recurso jerárquico, el recurso extraordinario de revisión y el recurso de aclaración.

a. El recurso de reposición

El recurso de reposición o gracioso es la reclamación administrativa por excelencia. Tradicionalmente encuentra su fundamento en el derecho constitucional de petición (artículo 19 N° 14)¹⁵⁵. Tiene por objeto obtener la invalidación, revocación o modificación del acto administrativo en contra del cual se recurre, de manera que la Administración, que ha manifestado ya su voluntad, debe estudiar nuevamente el asunto concreto y decretar otra vez.

a. Se encuentra reconocido en forma expresa en el artículo 59 de la LBPA y en el artículo 10 de la LOCBGAE.

b. Su característica esencial es que se interpone ante la misma autoridad que dictó el acto administrativo que se considera irregular o inconveniente, la cual debe resolverlo.

¹⁵⁴ ABESTURY, P., y CILURZO, M.R., *Curso de Procedimiento Administrativo*, Edit. Abeledo - Perrot, 1998, p.138; GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual (...)*, ob. cit., p. 559.

¹⁵⁵ Vid. Nota 152.

c. Es planteado por el administrado que considera perjudicial para sus intereses o derechos la actuación administrativa.

Cabe destacar que este recurso procede siempre, sin excepción.

La LBPA impone un plazo de hasta 30 días para resolverlo.

d. El plazo para interponer este recurso es de cinco días, contados desde la notificación del acto respectivo.

e. En relación a la forma en que debe hacerse, debe plantearse en forma escrita y ser fundado.

f. En caso que en el asunto de que se trate hubiere terceros interesados, creemos por la naturaleza del procedimiento administrativo, que la autoridad debe dar traslado del recurso, para que estos terceros aleguen lo que consideren conveniente a sus derechos, de lo contrario se produciría indefensión.

b. El recurso jerárquico

Mediante él se manifiesta el poder de control del superior. Este recurso realiza el poder de revisión llevado a cabo por el superior jerárquico del órgano administrativo que dictó el acto objeto de impugnación.

Su nombre deriva de que es resuelto, ya no por el órgano que dictó el acto que se estima contrario a derecho, sino por el superior jerárquico de esa autoridad, es decir, por aquel con el cual se encuentra en una relación de dependencia y jerarquía.

a. Este recurso aparece consagrado en forma expresa en el artículo 59 de la LBPA y en el artículo 10 de la LOCBGAE.

b. En sentido general, puede entenderse que el recurso jerárquico es aquella reclamación dirigida a impugnar un acto dictado por un órgano administrativo subordinado a otro, que se plantea ante su superior jerárquico, a efecto que modifique o revoque aquel acto, conforme a las pretensiones aducidas por el recurrente.

c. Es un recurso que se resuelve dentro de la estructura administrativa, por lo mismo no se aplica en aquellos casos en que no se da el vínculo jerárquico, como son los casos de los actos del Presidente de la República y de los jefes de los servicios públicos descentralizados (artículo 59 LBPA). La ley, no obstante, extiende este criterio a los ministros de Estado.

d. Puede interponerse con carácter subsidiario al recurso de reposición. Sin embargo, la LBPA admite que pueda ser interpuesto directamente ante el superior jerárquico en el plazo de cinco días.

e. Debe resolverse en un plazo no superior a 30 días.

f. Es necesario oír previamente al órgano recurrido antes de resolver, con el objeto de que pueda formular sus descargos.

g. A nuestro juicio, al igual que en el recurso de reposición, si existen terceros interesados la autoridad administrativa debe darles traslado para la defensa de sus derechos e intereses.

c. Recurso extraordinario de revisión

Este recurso encuentra fundamento sólo en la LPA, artículo 60. Se basa en el principio de la contradicторiedad del procedimiento, o más precisamente en el derecho a la defensa de las personas frente a la administración, toda vez que todas sus causas provienen de un defecto en la resolución que la transforman en injusta para la persona que soporta sus efectos.

El recurso sólo procede en los siguientes casos:

- a) Que la resolución se hubiere dictado sin el debido emplazamiento;
- b) Que, al dictarlo, se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho y que éste haya sido determinante para la decisión adoptada, o que aparecieren documentos de valor esencial para la resolución del asunto, ignorados al dictarse el acto o que no haya sido posible acompañarlos al expediente administrativo en aquel momento;
- c) Que por sentencia ejecutoriada se haya declarado que el acto se dictó como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta;
- d) Que en la resolución hayan influido de modo esencial documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada posterior a aquella resolución, o que siendo anterior, no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado.

El plazo para interponer el recurso será de un año que se computará desde el día siguiente a aquél en que se dictó la resolución

ción en los casos de las letras a) y b). Respecto de las letras c) y d), dicho plazo se contará desde que la sentencia quede ejecutoriada, salvo que ella preceda a la resolución cuya revisión se solicita, caso en el cual el plazo se computará desde el día siguiente al de la notificación de ésta.

d. Recurso de aclaración

Este recurso también encuentra fundamento en la LPA, artículo 62, que encuentra su fundamento en la precisión de los actos administrativos y en particular sobre la claridad que los actos pueden tener para producir sus efectos, acorde con los principios conclusivos y de coherencia.

- a. La aclaración puede proceder de oficio o a petición de los interesados, entendiendo aquellos que participaron del procedimiento respectivo.
- b. Se puede interponer en cualquier momento. Se entiende que es en la medida que el acto se encuentra vigente, produciendo efectos.
- c. Su objetivo sólo está destinado a despejar puntos dudosos o confusos, o bien a rectificar errores: de copia, de referencia, de cálculos numéricos, y en general los puramente materiales. También se extiende a aquellos que son evidentes en el acto administrativo respectivo.

Si bien esta es una facultad regularmente reconocida en las competencias de revisión de oficio que tiene la administración es necesario precisar algunas cuestiones que nos parecen fundamentales: En primer lugar, debe tratarse de simples equivo-

caciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas y transcripciones de documentos, lo que no significa que la irrelevancia de los mismos puedan ser títulos de imputabilidad por daños, en el marco de un juicio de responsabilidad. En segundo lugar, los errores tienen que apreciarse teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que son advertidos. En tercer lugar, la rectificación del error de hecho no puede afectar a la subsistencia del acto administrativo, es decir, no puede acarrear la invalidación o revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las garantías para el afectado.

6. ELEMENTOS PROCESALES DEL RECURSO

a. Inexcusabilidad

En relación a la resolución del recurso por parte de la Administración, podemos señalar que existe para ella la obligación constitucional y legal de resolver el recurso interpuesto, pues se aplican las reglas generales de la LBPA.

Además de lo anterior, la resolución expresa se justifica desde el punto de vista del principio de la legalidad, en el sentido que el recurso deducido se funda en causales de ilegalidad del acto impugnado. Por lo mismo, la Administración está obligada, expresamente, a pronunciarse sobre su procedencia o improcedencia, ya que siempre los órganos públicos deben ajustar su actuar al ordenamiento jurídico, sea que actúen dentro del ámbito de sus potestades discretionales o regladas.

b. Debe ajustarse al procedimiento

Si bien la LBPA no establece reglas procedimentales específicas para los recursos, el hecho que de ellos emanen la decisión administrativa final, sea porque la modifica o bien porque la confirma, los recursos deben ajustarse al procedimiento de iniciación, instrucción y finalización que regula ley con carácter común, en lo que son pertinentes. El principal efecto de esto es reconocer durante la vía recursiva el derecho a la prueba establecida en el procedimiento común. Lo anterior es coherente con la tesis de que el recurso es consecuencia del derecho a la defensa (alegaciones, contradicción) durante el procedimiento administrativo, de modo que el afectado posee un verdadero poder jurídico para exigir la apertura de un período de prueba.

c. Motivación de la decisión

En el mismo sentido, la decisión de la Administración que resuelve el recurso interpuesto debe ser siempre motivada. El órgano decisor al momento de resolver el recurso interpuesto debe señalar las causas y fundamentos que motiven dicha resolución.

d. *Reformatio in pejus*

A igual que el procedimiento administrativo, se aplica la *reformatio in pejus*, que consiste, como sabemos, en que la condición jurídica de un recurrente resulta empeorada a consecuencia exclusivamente de su propio recurso. Al fin y al cabo, nadie recurre para empeorar su situación. El recurso busca ser un “plus” y no un “minus” para el recurrente¹⁵⁶.

¹⁵⁶ ABERASTURY, P. y CILURZO, M.R., p. 146.

En los recursos administrativos, esta institución busca determinar si la extensión de los poderes de decisión que tiene la Administración al resolver los recursos interpuestos puede o no, al resolver el recurso, reformar el acto impugnado en perjuicio del recurrente.

La “reformatio in pejus”, entonces, sólo se da cuando la decisión afecta al recurrente. Es decir, el carrabón de la medición de la “reformatio”, es lo solicitado por el recurrente.

El fundamento de lo anterior radica, en primer lugar, en que la Administración se encuentra vinculada a sus propios actos y a la universalidad del derecho. El sistema de recursos es una garantía primaria de defensa del administrado contra los actos lesivos del poder público. Dado ese carácter, no es lícito convertirlo en una trampa para perjudicar al recurrente.

En segundo lugar, el fundamento de esta institución radica en que el recurso no es, dogmáticamente hablando, una técnica más de revisión de los actos administrativos, sino un proceso impugnatorio al que es consustancial el principio de congruencia. La Administración puede revisar la medida impugnada sólo si viene autorizada por las pretensiones del recurrente; pero sólo en esta medida.

En tercer lugar, la institución de la reformatio in pejus es técnicamente una herramienta jurídica que beneficia sólo al recurrente, pues respecto de él se da el derecho al recurso. Por ello, quien no recurre, no puede ser titular de esta garantía, pues nada solicita.

Lo anterior explica que la Administración no pueda empeorar la situación del recurrente a consecuencia de su propio recur-

so; pero esta posibilidad sí puede darse tratándose de un recurso interpuesto por un tercero interesado. En este caso, quien fija la pretensión es el recurrente. Es en relación a él que se determina el piso de invariabilidad. Pero respecto de los demás, no existe esta garantía, a menos que también impugnen.

e. Relación de los recursos administrativos con las acciones judiciales

En cuanto a la relación de los recursos administrativos con las acciones judiciales, los primeros no obstan ni impiden la posibilidad que tiene el particular afectado de accionar ante los tribunales de justicia. Sin embargo, la LBPA señala que interpuso un recurso administrativo ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquella no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada. Por su parte, planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional. Éste volverá a contarse desde la fecha en que se notifique el acto que la resuelve o, en su caso, desde que la reclamación se entienda desestimada por el transcurso del plazo. En el mismo sentido, si respecto de un acto administrativo se deduce acción jurisdiccional por el interesado, la Administración deberá inhibirse de conocer cualquier reclamación que éste interponga sobre la misma pretensión.

En otros términos, la interposición de recursos administrativos no es necesaria para ejercer acciones jurisdiccionales, es decir, no es necesario el agotamiento de la vía administrativa. Sin embargo, ejercida la acción jurisdiccional se extinguió la instancia administrativa de reclamación. Lo anterior a nuestro jui-

cio no es aplicable al recurso de protección, toda vez que el artículo 20 de la Carta Fundamental, inciso 1º, permite el ejercicio de la acción “sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes”. Así, por lo demás, lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte Suprema en relación a los recursos administrativos¹⁵⁷.

f. Garantía a terceros interesados

Cualquiera sea el recurso interpuesto, se notificará a los interesados que hubieren participado en el procedimiento, para que en el plazo de cinco días aleguen cuanto consideren procedente en defensa de sus intereses. Como sabemos, esta garantía es fruto de considerar al procedimiento administrativo como una garantía del derecho a la defensa de los ciudadanos frente a la administración.

7. EFECTOS DE LA INTERPOSICIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Entre ellos podemos distinguir distintos aspectos:

a. No hay suspensión

En primer lugar, la interposición de los recursos administrativos no suspende, como regla general, la ejecución del acto impugnado (artículo 57).

Sin perjuicio de ello, se ha considerado que la autoridad administrativa que conoce del asunto tiene la facultad discrecional de suspender la ejecución cuando así se lo solicite el interesado, cumpliéndose además con dos requisitos: cuando el cumplimiento del acto recurrido pudiere causar un daño irreparable y cuando dicho cumplimiento haga imposible hacer efectivo lo que se resolviera en caso de acogerse el recurso.

Esta facultad discrecional a la que nos hemos referido, es sin perjuicio de la responsabilidad de la autoridad por los daños producidos, al no declarar la suspensión y, en definitiva, fuere declarado dicho acto como contrario a derecho.

b. Ejecutividad y ejecutoriedad

La no suspensión de los efectos de un acto administrativo es una manifestación de dos principios que lo regulan: de ejecutoriedad y de ejecutividad de la decisión administrativa.

Estos dos principios postulan que los actos administrativos, una vez dictados y notificados al afectado, son susceptibles de cumplirse materialmente de inmediato, incluso mediante coacción, sin que sea necesaria una resolución judicial para ello, y además no se suspende su efectividad.

Estos principios se fundamentan en dos circunstancias. Por una parte, en el principio más general de la legitimidad del acto

¹⁵⁷ A título enunciativo de este criterio, se ha sostenido que la interposición de recursos administrativos en contra de actos de la Administración, aun cuando ellos sean previstos expresamente en la ley para determinadas materias, no suspende el plazo para deducir un recurso de protección, habida cuenta que la Constitución establece en su artículo 20 que su interposición es sin perjuicio de otros derechos que el recurrente pueda hacer valer. Corte Suprema, Recurso de protección, RDI T. XCVIII (2001), Nº 3, sección 5ª. Rol Nº 3.370 - 2001.

administrativo, que sustenta que las decisiones administrativas gozan de una presunción de legalidad¹⁵⁸, cargando al particular la prueba de la ilegalidad de ellas mediante los recursos administrativos o acciones ante los tribunales de justicia¹⁵⁹. Por la otra, en la intención del ordenamiento jurídico de evitar que la actuación administrativa, dirigida esencialmente a la satisfacción de necesidades públicas, se vea obstruida y, en definitiva, no logre alcanzar cabalmente los objetivos públicos.

¹⁵⁸ La jurisprudencia judicial ha sostenido que mientras no haya sido declarado nulo un permiso, tal permiso se encuentra vigente, y sus efectos no pueden ser desconocidos por autoridad alguna. Su desconocimiento—por cualquier modo que se produzca—constituye un acto ilegal y arbitrario, y una amenaza al derecho de propiedad de su titular. Corte de Apelaciones de Santiago, Recurso de Protección, RDJ TCVII (2000), N° 1, sección 5ª, Rol N° 5.189 - 1999. Confirmada por la Corte Suprema, Rol N° 594 - 2000.

¹⁵⁹ Se ha sostenido que la toma de razón de la Contraloría constituye una presunción de legalidad del acto administrativo, de modo que cumplido este trámite a la parte recurrente le corresponde demostrar en forma fehaciente la ilegalidad del acto que se reclama. Corte de Apelaciones de Santiago, Amparo Económico, 12.01.2001. RDJ T. XCVIII (2001), N° 1, Rol N° 3.139 - 2000.