

# Vías administrativas de impugnación de actos regulatorios

Claudio Moraga Klenner  
Noviembre de 2004

fundamentos de los recursos administrativos

1. **Garantía:** mantenimiento juridicidad
2. **Autotutela:** recursos se interponen y resuelven por Administración
3. **Control:** apreciación si la actividad impugnada está conforme a Derecho

## características de impugnación administrativa

1. se interpone ante y para que sea resuelto por la Administración
2. origina "procedimiento administrativo" (no "proceso administrativo")
3. su naturaleza jurídica es administrativa
4. Administración, antes que declarar derecho aplicable al caso, debe dar oportuna y eficaz satisfacción intereses generales
5. Administración puede revisar acto administrativo de oficio, sin esperar la acción recursiva de particulares

## tipos de recursos administrativos

1. recurso de reposición
2. recurso jerárquico
3. Recurso extraordinario de revisión
4. recurso de aclaración

reposición (reconsideración)  
art. 59 L. 19.880

- se presenta ante mismo órgano que dictó acto
- siempre procede
- plazo interposición: 5 días
- plazo de fallo del recurso: 30 días
- resolución que acoja recurso puede modificar, reemplazar o dejar sin efecto acto impugnado

jerárquico (apelación administrativa)  
art. 59 L. 19.880

- interposición:
  - junto con recurso de reposición y en subsidio de éste; o
  - directamente ante superior jerárquico
- no procede respecto actos:
  - Presidente República
  - Ministros
  - Alcaldes
  - Jefes Superiores de Servicios descentralizados
- plazo fallo recurso: 30 días
- debe oírse previamente a órgano recurrido
- resolución que acoja recurso puede modificar, reemplazar o dejar sin efecto acto impugnado

recurso extraordinario de revisión  
art. 60 L. 19.880

- contra actos administrativos firmes
- conoce superior jerárquico; en defecto, el mismo órgano que dictó el acto
- causales
  - falta de emplazamiento
  - error de hecho, determinante
  - aparición documentos esenciales, antes ignorados
  - sentencia que declara acto se dictó como consecuencia delito
  - documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada
- plazo interposición: 1 año

recurso de aclaración  
art. 62 L. 19.880

- sólo cabe respecto de actos terminales
- objeto
  - permitir aclarar puntos dudosos u oscuros y rectificar errores de copia, de referencia, de cálculos numéricos y, en general, los puramente materiales o de hechos que aparecieren de manifiesto en el acto administrativo
- cabe en cualquier momento
- de oficio o a petición de parte

¿medios no reglados de impugnación de actos administrativos?

- acción mal interpuesta?
- acción improcedente?
- acción extemporánea?

principios procedimentales de actividad impugnatoria

escrituración	gratuidad	celeridad
conclusivo	economía procedimental	contradictoriedad
imparcialidad	abstención	no formalización
inexcusabilidad	transparencia	publicidad

especificidades de los recursos administrativos  
(recurrido: organismo administrativo)

- Sujeto pasivo
  - actúa a través de sus órganos que tienen competencia para
    - sustanciar un recurso
    - resolver un recurso

especificidades de los recursos administrativos  
(recurrente: el interesado)

Tipos de **interesados**:

- personas que **promuevan** recurso como titulares derechos o intereses individuales o colectivos
- personas que, **sin haber iniciado recursos**, tengan **derechos** que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte
- personas que **no invocan derecho, sino intereses** individuales o colectivos, y que puedan ser afectados por resolución y se apersonan en el recurso en tanto no haya recaído resolución definitiva

## especificidades de los recursos administrativos (recurrente: el interesado)

- Legitimación para recurrir
  - Lesión de derechos
    - concesionario a quien se caduca su concesión
  - Intereses legítimos
    - reclamo del titular de un EIA ante Director Ejecutivo CONAMA contra resolución que le niega lugar
  - Acción pública
    - reclamo ilegalidad municipal: cualquier persona puede reclamar invocando el "interés general de la comuna"

## especificidades de los recursos administrativos (recurrente: el interesado)

- capacidad de ejercicio del Derecho común
- menores de edad: para ejercicio y defensa sus derechos e intereses
  - ley prohíbe a menor actuar por sí solo cuando vía recursiva tiene por finalidad una decisión que le afecte patrimonialmente (procedimiento sancionador o cualquiera otro del que pueda resultar una afectación negativa en bienes del menor)

### derechos del recurrente

1. conocer estado de la tramitación y obtener copia
2. identificar a autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramite el recurso
3. eximirse de presentar documentos no atinentes o que ya se encuentren en poder de Administración
4. acceder a actos administrativos y sus documentos
5. ser tratado con respeto y deferencia
6. aportar documentos y hacer alegaciones en cualquier fase del recurso

### deberes (cargas) del recurrente

- actuar de buena fe
- ser fiel a normas constitucionales que limitan ejercicio del poder público y aseguran protección derechos constitucionales
- hacer solicitudes a Administración cuyo contenido sea real y posible, jurídica y materialmente
- aportar pruebas



especificidades de los recursos administrativos  
(el acto administrativo impugnado)

- acto terminal
  - aquel se pronuncia sobre el fondo del asunto que fue objeto del procedimiento administrativo previo

especificidades de los recursos administrativos  
(el acto administrativo impugnado)

- acto trámite:
  - si deja en indefensión al interesado
  - si determina la imposibilidad de continuar el procedimiento (y provoque perjuicio)
    - declara abandono
    - declara imposibilidad material de continuar procedimiento

## objeto de la revisión

- impugnar el acto por falta de legalidad estricta
  - invalidación
  
- impugnar el acto por falta en su mérito, conveniencia u oportunidad
  - revocación

## principios generales de invalidación

- de oficio o a petición de parte
- acto contrario a derecho
- invalidación total o parcial
- plazo: 2 años
- audiencia del interesado y notificación a terceros
- acto invalidatorio impugnabile ante Tribunales

## principios generales de invalidación

- inciso 2º, art. 13 L. 19.880:

- *“El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado.”*

## principios generales de revocación

- en la L. 19.880 está tratado como una actuación de contrario imperio que solamente puede provocarse de oficio
- declarable por el mismo órgano que dictó el acto administrativo
- la revocación no es procedente:
  - cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente
  - cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos
  - cuando, por su naturaleza, la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto

especificidades de los recursos administrativos

### Obligación de resolver recurso

- *“La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación” (art. 14, inc. 1º, L. 19.880)*

especificidades de los recursos administrativos

### Contenido sobre el que debe pronunciarse la resolución del recurso

- debe decidir las cuestiones planteadas por los interesados
- debe decidir las cuestiones conexas

especificidades de los recursos administrativos

- Obligación de motivar recurso
  - el propio texto del acto administrativo debe dejar constancia explícita –si bien no es necesario que sea extensa o detallada- de las razones de hecho y de derecho en base a las cuales se adopta la decisión

especificidades de los recursos administrativos

Reformatio in peius

- prohibición que pesa en Administración de agravar la situación inicial del interesado cuya solicitud ha dado motivo o inicio al procedimiento

## efectos de interposición recurso administrativo

- no hay suspensión de efectos del acto recurrido
  - acto puede ser ejecutado
  - puede suspenderse si
    - daño irreparable
    - hace imposible cumplir lo que se resuelva si se acoge recurso
- interrumpe plazos para interponer recursos y acciones jurisdiccionales

## agotamiento previo vía administrativa

- regla general:
  - no es requisito previo de acción judicial
- excepciones (1):
  - casos especiales previstos en la ley. Ejemplos:
    - Art. 140 LOCM
    - Art. 102 LOCGAR
- Excepciones (2):
  - interposición de reclamo por un interesado (Art. 54 L. 19.880)

## razones que justifican agotamiento previo de etapa recursiva administrativa

- |    |  |       |
|----|--|-------|
| 1. | etapa de conciliación previa a juicio  | ■ s/n |
| 2. | oportunidad de AP de revisar caso y corregir errores                           | ■ s/n |
| 3. | hace funcionar control jurídico  | ■ Ok  |
| 4. | filtra controversias que llegan a tribunales                                   | ■ s/n |
| 5. | promueve eficiencia administrativa (evita interferencias prematuras de jueces) | ■ s/n |
| 6. | mejora defensa del interés público   | ■ n   |
| 7. | impide que AP sea enjuiciada por sorpresa                                      | ■ n   |

## cosa juzgada administrativa

### ■ CASOS

- art. 53, la invalidación solamente puede declararse dentro de los 2 años contados desde la comunicación del acto
- art. 60 "...actos administrativos firmes"
- art. 61, revocación no cabe respecto de "actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente"

## regulación en materia de Telecomunicaciones

### **Caso N° 1: art. 13 –A Ley 18.168**

#### ■Hechos:

- concesiones de telecomunicaciones: concurso público o licitación si hay solicitudes similares características
- concesión se otorga o deniega –o se declara desierto concurso público- por resolución Ministro
- resolución es acto administrativo, que dicta una autoridad que es parte de la AP

## regulación en materia de Telecomunicaciones

### **Caso N° 1: art. 13 –A Ley 18.168 (2)**

- Procedimiento impugnatorio
  - reclamo dentro de 10 días ante el Ministro
  - traslado 10 días, si resolución asigna concesión
  - informe a Subtel
  - Ministro resuelve oposición 16 días recibido informe
- Apelación
  - resolución puede ser apelada para ante Corte de Apelaciones de Santiago, dentro 10 días
  - resolución de Corte de Apelaciones no es susceptible de recurso alguno



## regulación en materia de Telecomunicaciones

### **Caso N° 2: art. 36 –A Ley 18.168**

#### ■Hechos:

- infracciones a normas de la Ley 18.168 son sancionables
- por Ministro
- amonestación, multa, suspensión de transmisiones, caducidad

#### ■Procedimiento sancionador

- se notifica al infractor de los cargos
- afectado hace descargos en 10 días
- puede solicitar término de prueba
- Ministro resuelve

## regulación en materia de Telecomunicaciones

### **Caso N° 2. art. 36 –A Ley 18.168 (2)**

#### ■Apelación

- resolución que impone sanción es apelable
- para ante Corte de Apelaciones de Santiago (normas Recurso Protección)
- a menos que se decrete caducidad, ya que es competente Corte Suprema (normas Recurso Amparo)
- interposición dentro 10 días

## notas críticas

### ■Problema:

- ¿la impugnación de la resolución que dicta el Ministro asignando o denegando concesión –o declarando desierto el concurso-, es instancia revisora administrativa o jurisdiccional?
- ¿la sanción que impone el Ministro, lo es en sede administrativa o judicial?

## notas críticas

### ■Senado, Sesión 37, Proyecto Ley 19.277:

- *“... tendrá lugar un conflicto contencioso administrativo si el interesado deduce oposición al otorgamiento de la concesión o a la modificación de la misma ante el Ministro y éste resuelve dicha controversia, porque en tal caso su resolución es de carácter jurisdiccional y por ende apelable”*
- *“la jurisdicción, que es la función del Estado consistente en la resolución de conflictos jurídicos puede ser otorgada por la ley a cualquier persona, que, por el hecho de detentarla, pasa a ser un tribunal”*

## notas críticas

### ■ TC (Rol N° 176, 1993):

■ *Si la resolución del Ministro de Transportes es apelable ante la Corte de Apelaciones de Santiago, hay un proceso jurisdiccional con partes interesadas en la decisión de un conflicto de intereses de relevancia jurídica, con sentencia de primera instancia revisable por un Tribunal de segunda.*

## notas críticas (2)

¿ejercen potestades jurisdiccionales los órganos administrativos?

- resuelven controversias entre partes?
- en la afirmativa: ¿la solución de conflictos entre partes que hace la AP, lo es con carácter de definitivo?
- ¿acaso tribunales no conservan *de novo* la posibilidad de examinar las decisiones del Poder Administrador volviendo sobre todos y cada uno de sus pasos?