

LEY DE BASE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (Ley N° 19.880 de 2003)

OSCAR AEDO CID*

OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

EL OBJETO del procedimiento administrativo es producir un acto administrativo terminal, es decir, las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública (artículo 3°).

Este acto administrativo no es un mero agregado de actos heterogéneos por su origen y contenido, carentes de toda relación estructural entre sí. Se trata más bien de una cadena cuyos distintos eslabones aparecen articulados a través de un vínculo común. La decisión administrativa surge como consecuencia de la participación de una pluralidad de agentes, actos y funciones. Los actos preparatorios se orientan hacia la generación de un acto terminal, lo que se ve reafirmado por los principios conclusivos y de inexcusabilidad. Conforme al primero, todo el procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad (artículo 8°) y, conforme al segundo, la Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera sea su forma de iniciación (artículo 14).

En conclusión, el procedimiento administrativo siempre se instruye para que produzca efectos, es decir, una decisión final, salvo en los casos de renuncia, desistimiento y abandono en el procedimiento administrativo.

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY

El ámbito de aplicación de la ley, se puede analizar desde un punto de vista orgánico y funcional.

ORGÁNICO. Las normas de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos sólo se aplicarán a los:

*Profesor Derecho Administrativo y Constitucional. Carrera de Derecho USS.

- Ministerios.
- Intendencias.
- Gobernaciones.
- Servicios públicos.
- Contraloría General de la República.
- Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
- Gobiernos Regionales y
- Municipalidades.

Quedan excluidas de la ley y por lo tanto no tienen obligación de tramitar procedimientos administrativos:

- El Banco Central.
- Las empresas del Estado, independientemente de su régimen jurídico, y
- Las entidades de derecho privado en las cuales el Estado o sus organismos tienen participación (corporaciones y fundaciones).

FUNCIONAL. Desde este punto de vista la ley se aplica a todo tipo de acto administrativo que implique una decisión final en el ejercicio de una potestad pública, incluidos los reglamentos, ya que la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia no hacen distinción entre ambos.

PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La ley ha optado por fijar o establecer reglas o criterios interpretativos uniformes, aplicables a todos los procedimientos administrativos. Estos principios deben ser siempre respetados por la Administración, sin importar la materia en que le corresponda actuar.

1. **ESCRITURACIÓN.** El procedimiento administrativo implica que los actos administrativos deban materializarse de manera objetiva y comprobable, para poder dar cuenta de su exacto contenido, es decir, por escrito o por medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia.

Además, todo el procedimiento administrativo debe constar en un expediente, es decir, de un conjunto de antecedentes y documentos que sirven de fundamento para la dictación del acto final. Este expediente debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Debe constar por escrito o con respaldo electrónico.
- b) Se deben asentar todos los documentos presentados por los interesados, por terceros y por otros órganos públicos.
- c) En cada documento que se presenta debe constar la fecha y hora de su recepción, respetando su orden de ingreso.
- d) Se deben incorporar las actuaciones, los documentos y resoluciones que el órgano administrativo remitan a los interesados, a terceros o a otros órganos públicos, y
- e) Deben constar las notificaciones y comunicaciones a que las resoluciones den lugar, con expresión de la fecha y hora de su envío, en estricto orden de ocurrencia o egreso.

Por otra parte el órgano administrativo se encuentra obligado a llevar un registro actualizado en el que consten las actuaciones, es decir, el expediente.

A este registro siempre deben tener acceso los interesados.

La figura de la escrituración y del expediente tiene las siguientes características:

- El expediente se construye con el objeto de facilitar una participación amplia de los interesados en el procedimiento.
- Es el instrumento técnico que informa el proceso decisorio en el seno del órgano administrativo, y
- Es el documento que sirve de base para la revisión judicial de la decisión administrativa (esta es, sin duda la característica más importante).

2. GRATUIDAD. En el procedimiento administrativo las actuaciones que deban practicar los órganos de la Administración del Estado son gratuitas para los interesados, salvo disposición legal en contrario.

Lo anterior implica que sólo una ley, o una norma de rango equivalente, es la única que puede establecer la obligación pecuniaria de los ciudadanos frente a la administración en la tramitación de los procedimientos administrativos.

La jurisprudencia administrativa ha admitido este principio, sin embargo ha señalado que las solicitudes de copias de documentos del expediente administrativo u otros conexos deben ser costeados por los solicitantes (Dictámenes N° 23.612 y 28.414, ambos de 1999).

3. CELERIDAD. Este principio significa que el procedimiento debe impulsarse de oficio en todos sus trámites.

Lo anterior significa, por una parte, que las autoridades y funcionarios deben actuar por propia iniciativa en la iniciación del procedimiento de que se trate y en su prosecución y, por otra parte, significa que deben hacerse expedidos los trámites que debe cumplir el expediente, removiendo todo obstáculo que pudiere afectar su pronta y debida decisión.

Por otra parte la ley exige resolver los expedientes de los procedimientos administrativos originados en una solicitud o en el ejercicio de un derecho, en un orden riguroso de ingreso en asuntos de similar naturaleza, salvo que por el titular de la unidad administrativa se dé orden motivada en contrario, de lo que deberá quedar constancia.

4. CONCLUSIVO. Todo el procedimiento administrativo está destinado a que la administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en la cual exprese su voluntad.

Lo anterior significa que existe un deber legal general de resolver. La ausencia de resolución o la resolución de un asunto deficiente es sancionada mediante el silencio administrativo o la nulidad del acto. La actividad de la Administración no puede mantenerse indefinidamente en el tiempo.

Sobre el particular, la jurisprudencia administrativa ha señalado que la autoridad requerida le asiste la "obligación de dar respuesta al reclamante, resolviendo la materia en un plazo prudente (Dictámenes 14.024, de 1981 y 26.074, de 1984). En este mismo orden de ideas, ha señalado expresamente que "el cumplimiento de ese deber de dar

respuesta exige adaptar, en un plazo prudencial, una determinación frente a lo pedido, que puede consistir en un pronunciamiento que acoja o deniegue lo solicitado, según proceda, o bien en el caso que la autoridad carezca de competencia, debe limitarse a declarar ese hecho, dándose el debido conocimiento de la respuesta al solicitante o a su apoderado (Dictamen 951, de 1983).

5. **ECONOMÍA PROCEDIMENTAL.** La administración debe responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios.

Lo anterior implica:

- a) Se deben decidir en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo, siempre que no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo;
- b) En todos los trámites que deben ser cumplidos por otros órganos deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo establecido al efecto, y
- c) Los incidentes que se susciten en el procedimiento, incluso los que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán la tramitación del mismo, a menos que la administración, por resolución fundada, estime lo contrario.

6. **CONTRADICTORIEDAD.** Este principio se expresa, en primer lugar, en que los interesados pueden, en cualquier momento del procedimiento, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Éstos deben ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar su propuesta de resolución.

En segundo lugar, los interesados pueden, en todo momento, alegar defectos de tramitación, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos o la omisión de trámites que puedan ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto.

En tercer lugar, el órgano instructor debe adoptar las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de oportunidades de los interesados en el procedimiento.

7. **IMPARCIALIDAD.** Este principio se traduce, en primer lugar, en que la Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte.

En segundo lugar, debe motivar ciertas decisiones. La ley establece que los hechos y fundamentos de derecho deben siempre expresarse en dos tipos de actos: en aquellos que afecten los derechos de los particulares, sean que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturban o amenacen su legítimo ejercicio, y en aquellos que resuelvan recursos administrativos.

8. **ABSTENCIÓN.** La administración, tal como lo señalamos, debe actuar con objetividad. De ahí que las autoridades y funcionarios de la Administración en quienes se den algunas circunstancias que les resten imparcialidad, deban abstenerse de intervenir en el procedimiento y comunicar a su superior inmediato tal situación, quien debe resolver lo precedente. Esto significa que las causales se extienden no sólo a las autoridades que

deciden sino, también, a los funcionarios que participan en la tramitación del procedimiento administrativo, como es el instructor.

Son motivos de abstención los siguientes:

1. Tener interés personal en el asunto de que se trate o con otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
2. Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
3. Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con algunas de las personas mencionadas anteriormente.
4. Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.
5. Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberles prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

La actuación de las autoridades y los funcionarios de la Administración en los que concurran motivos de abstención no implicará, necesariamente, la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

Sin embargo, la no abstención en los casos en que proceda dará lugar a responsabilidad.

9. PRINCIPIO DE LA NO FORMALIZACIÓN. El procedimiento debe desarrollarse con sencillez y eficacia, de modo que las formalidades que se exijan sean aquellas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los particulares.

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 perjuicios al interesado.

10. PRINCIPIO DE LA INEXCUSABILIDAD. La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación.

Requerido un órgano de la Administración para intervenir en un asunto que no sea de su competencia, enviará de inmediato los antecedentes a la autoridad que deba conocer según el ordenamiento jurídico, informando de ello al interesado.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, abandono del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobreviviente del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

11. PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD. Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y los demás recursos que establezcan las leyes especiales.

Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.

La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo, podrá dictar por sí misma el acto de reemplazo.

12. PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA Y DE LA PUBLICIDAD. El procedimiento administrativo debe realizarse con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él.

En consecuencia, salvo las excepciones establecidas en la ley o en el reglamento, son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que le sirven de sustento o complemento directo o esencial.

DERECHO DE LAS PERSONAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La ley dispuso de una serie de derechos que los ciudadanos tienen frente a la administración, ampliando de esta manera el ámbito de garantías que la Constitución y la ley reconocen a todas las personas. Estos derechos son exigibles e intocables cuando corresponda y por constituir un elemento esencial en la tramitación de los expedientes administrativos, su infracción debe acarrear la nulidad de dicho procedimiento y del acto.

1. DERECHO A CONOCER LA TRAMITACIÓN. Las personas tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y obtener copia autorizada de los documentos que rolan en el expediente y la devolución de los originales, salvo que por mandato legal o reglamentario éstos deban ser acompañados a los autos, a su costa.

2. DERECHO A LA IDENTIFICACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN. Tienen también derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de la Administración bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos. La ley denomina a los responsables de la tramitación de los expedientes "instructores".

Lo anterior, porque los actos administrativos únicamente pueden suscribirlos la autoridad o el empleado que aparece emitiéndolo o bien el correspondiente subrogante legal debidamente identificado como tal. (Dictamen N° 2.098, de 2002).

3. DERECHO A LA NO DILACIÓN. Las personas tienen derecho a eximirse de presentar documentos que no correspondan al procedimiento, o que ya se encuentren en poder de la Administración.

Este derecho implica dos obligaciones: por una parte, no exigir documentación ajena al procedimiento y, en segundo lugar, exige constancia de su documentación.

4. **DERECHO AL ACCESO DE LA DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA.** Este derecho es consecuencia de los principios de transparencia y publicidad que se encuentra regulado en los artículos 13 y 14 de la Ley 18.575 y en el D.S. N° 26/2001, del Ministerio del Interior.

5. **DERECHO A SER TRATADO CON DIGNIDAD.** Las personas tienen derecho a ser tratadas con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

Los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados tienen que practicarse en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales.

6. **DERECHO A FORMULAR ALEGACIONES.** Las personas, como consecuencia del principio de contradicción, tienen derecho a formular alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, las que deberán ser tenidas en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

7. **DERECHO A LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD.** Este derecho permite a las personas a exigir las responsabilidades de la Administración pública y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente, lo cual es un reconocimiento explícito a la garantía de responsabilidad establecida en el Artículo 38, inciso N° 2° de la Constitución Política y artículos 4 y la Ley 18.575.

8. **DERECHO AL CONOCIMIENTO DE LAS EXIGENCIAS LEGALES.** Es el derecho de obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

Este derecho es de información, en la medida que la generación de la misma corresponde a la administración.

ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo diseñado en la ley consta de tres etapas:

- I. De iniciación del procedimiento.
- II. De instrucción del procedimiento.
- III. De finalización del procedimiento.

I. **PRIMERA ETAPA. INICIACIÓN.** Los procedimientos administrativos pueden iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.

a) *Inicio de oficio*

Los procedimientos de inicio de oficio o por propia iniciativa de tres maneras:

- Como consecuencia de una orden superior,
- A petición de otros órganos o
- Por denuncia, sea de un funcionario o de un particular.

No obstante, antes del acuerdo de iniciación, el órgano competente puede abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

Adoptado el acuerdo formal de iniciar el procedimiento, es necesario dictar el acto respectivo. Desde ese momento la Administración está obligada a dictar la resolución que ponga fin al procedimiento en el plazo correspondiente.

b) *Inicio a solicitud de parte*

En el caso que el procedimiento se inicie a petición de parte interesada, la solicitud debe cumplir ciertos requisitos:

1. *Individualización.* La solicitud debe indicar el nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de su apoderado, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale, para los efectos de las notificaciones.
2. *Relación del asunto.* Enseguida, la petición debe contener los hechos razones y peticiones en que consiste la solicitud.
3. *Datos.* La solicitud debe señalar lugar y fecha en que se formula.
4. *Firma.* También debe tener la firma del solicitante o acreditar la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio habilitado.
5. *Destinatario.* Finalmente, debe contener el órgano administrativo al que se dirige.

La solicitud debe contener peticiones fundadas, por lo tanto, debe ser acompañada de elementos de prueba o de antecedentes suficientes para que ameriten darle curso. Las solicitudes por regla general son individuales, pero cuando las pretensiones de una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, pueden ser formuladas en una única solicitud.

De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados en las oficinas de la Administración, éstos pueden exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación. Es recibo suficiente una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina.

Finalmente, cabe señalar que el servicio puede utilizar formularios de solicitudes impresas cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos y que los solicitantes pueden acompañar los documentos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del formulario.

La ley también regula una manera particular de iniciar un procedimiento que son las medidas provisionales. Éstas son todas aquellas decisiones que son adoptadas por la Administración que buscan garantizar su éxito. También pueden disponerse durante el procedimiento. Para que el órgano de la Administración disponga estas medidas, es necesario, en primer lugar, que haya urgencia, o sea, necesidad inmediata de adoptarlas. En segundo lugar, proteger los intereses implicados. En tercer lugar, no se pueden adoptar

medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que implique violación de derechos amparados por las leyes.

Estas medidas provisionales deben ser confirmadas, modificadas o levantadas en la iniciación del procedimiento.

Las medidas quedan sin efecto, por una parte, si no se inicia el procedimiento dentro de los quince días siguientes o, por otra parte, cuando la decisión de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas. En todo caso, las medidas se extinguen con la eficacia de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

B. SEGUNDA ETAPA: INSTRUCCIÓN

- Los actos de instrucción son aquellos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba emitirse el acto terminal. Esto implica que los hechos, adecuadamente comprobados, y las normas en las que se subsumen constituyen el fundamento de la decisión administrativa.
- Los actos de instrucción deben realizarse de oficio por el órgano que tramita el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos.

En esta etapa se pueden rendir pruebas, requerir informes y audiencia públicas.

Alegaciones. La facultad general de las personas de realizar alegaciones de carácter fáctico jurídico es uno de los derechos esenciales de los interesados en relación al procedimiento administrativo. Las alegaciones realizadas por el particular, obligatoriamente, deben ser tenidas en cuenta por la Administración al momento de redactar la resolución.

Prueba. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento administrativo pueden acreditarse con cualquier medio de prueba admisible en derecho. Dichos medios se aprecian en conciencia. La prueba puede decretarse por la Administración o rendirse por el particular.

La Administración la dispone cuando no le consten los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija. En este caso el instructor del mismo puede ordenar la apertura de un período de prueba, por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas diligencias juzgue pertinentes.

Si la prueba la pide el interesado, el instructor del procedimiento sólo puede rechazar las pruebas propuestas por éstos cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución fundada.

La Administración debe comunicar a los interesados, con la suficiente antelación, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas. En la notificación respectiva debe consignar el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar peritos para que le asistan.

Informes. En un procedimiento pueden solicitarse también todos los informes que la Administración juzgue necesarios para resolver.

La solicitud de informe puede venir impuesta por la ley, calificándose entonces como preceptivos, o bien resuelta íntegramente por el órgano instructor del procedimiento por considerarlo necesario para dictar la resolución, calificándose entonces de facultativo.

Desde el punto de vista de la incidencia que tengan sobre la decisión administrativa, los informes se pueden calificar de vinculantes y no vinculantes. El informe es vinculante cuando el órgano responsable no puede decidir en contra del mismo, aun cuando no esté obligado a seguirlo.

El informe no es vinculante cuando el órgano competente no está ligado imperativamente por el sentido del informe. La ley expresamente dispone que la regla general es que los informes serán facultativos y no vinculantes, salvo disposición expresa en contrario.

Ahora bien, el hecho de que un informe no sea vinculante no significa que carezca de valor jurídico, puesto que el Artículo N° 41 exige que se motive todo acto administrativo, a aceptación del informe, cualquiera sea éste, sirve de motivación a la resolución que se incorpore a la misma.

La ley no establece plazo para la evacuación del informe. Esto implica que el órgano o funcionario solicitado del informe debe someterse al plazo que el instructor del procedimiento determine. En todo caso, de no emitirse se puede continuar el procedimiento, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario causante de la demora.

Información pública. Sin perjuicio de las pruebas que disponga o de los informes que requiera, el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, puede ordenar un período de información pública. Para tales efectos debe anunciarse en el *Diario Oficial* o en un diario de circulación nacional, a fin de que cualquier persona pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se indique en ella. El anuncio debe indicar el lugar de exhibición y el plazo para formular observaciones. Dicho plazo, en ningún caso, puede ser inferior a diez días.

La comparencia en esta etapa no otorga por sí misma la condición de interesado. Sin embargo, los sujetos que hayan participado en la información pública tienen derecho a obtener respuesta razonada de la Administración que puede ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

c) TERCERA ETAPA. LA FINALIZACIÓN O TERMINACIÓN

El procedimiento administrativo puede terminar por dos vías distintas:

a) Mediante resolución, entendida ésta, en sentido amplio, como acto que pone fin al procedimiento, haya o no decidido sobre el fondo del asunto. Las causas que pueden motivar esta forma de terminación son: La existencia de una resolución en sentido estricto (decisión sobre el fondo en un caso concreto), el desistimiento o la renuncia de un particular, el abandono y la imposibilidad material de continuarlo, por causas sobrevinientes. En estos casos la causa de terminación debe formalizarse mediante la correspondiente resolución, debidamente fundada.

b) Mediante la inactividad formal de la Administración, esto es, el silencio administrativo.

a.1) *Resolución final.* La resolución que pone término al procedimiento deberá decidir las cuestiones planteadas por los interesados. Da origen a un acto que se denomina acto terminal.

Por otra parte, debemos señalar que cuando en la elaboración de la resolución final se adviertan cuestiones conexas, ellas deben ser puestas en conocimiento de los interesados, quienes disponen de un plazo de quince días para formular las alegaciones que estimen pertinentes y aportar, en su caso, medios de prueba. Transcurrido dicho plazo, el órgano competente debe decidir sobre ellas en la resolución final.

El acto terminal debe cumplir con determinados requisitos:

- Debe contener la decisión.
- Debe ser fundada. La aceptación de informes o dictámenes sirve de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.
- Debe expresar los recursos que contra la misma proceden, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para imponerlos, sin perjuicio que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.
- En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución, por una parte, debe ajustarse a las peticiones formuladas por éste. Por la otra, en ningún caso podrá agravar su situación inicial, sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si fuere procedente, y
- La resolución debe dictarse dentro de plazo. En efecto, las decisiones definitivas deben expedirse dentro de los veinte días siguientes desde que certifique que el procedimiento se encuentra en estado de resolverse.

a.2) *Desistimiento.* Todo interesado podrá desistirse de su solicitud.

Si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento sólo afecta a aquellos que la formularon.

El desistimiento puede hacerse por cualquier medio que permita su constancia.

a.3) *Renuncia.* Consiste en el abandono o dejación del derecho mismo, impidiéndose así reabrir un nuevo procedimiento al haberse extinguido el derecho. Pero para ello es necesario que dicha renuncia no esté prohibida por las leyes. La renuncia de unos interesados no afecta a los otros.

a.4) *Abandono.* La declaración de abandono se debe producir cuando, transcurrido el plazo de treinta días de paralizado el procedimiento iniciado por el interesado, la Administración lo debe advertir que si no efectúa la diligencia de su cargo en un plazo de siete días debe ser declarado abandonado.

Para que opere el abandono es necesario los siguientes requisitos:

- En primer lugar, que el procedimiento lo haya iniciado el interesado.
- En segundo lugar, es necesario que haya una inactividad del interesado que produzca la paralización del procedimiento por más de treinta días.
- En tercer lugar, es necesario que la Administración advierta al interesado que, si no

efectúa las diligencias de su cargo en el plazo de siete días, declarará el abandono de ese procedimiento.

—Que la cuestión suscitada no afecte el interés general y no sea conveniente continuar el procedimiento para su definición y esclarecimiento.

Los efectos del abandono son, en primer lugar, que la Administración debe ordenar su archivo, notificándose al interesado. Enseguida, no produce por sí solo la prescripción de las acciones del particular o de la Administración. Finalmente, los procedimientos abandonados no interrumpen el plazo de prescripción.

a.5) *Imposibilidad material de continuar el procedimiento.* Para que este causal opere son necesarios los siguientes requisitos: En primer lugar, es necesario que exista una imposibilidad material, es decir, un impedimento no jurídico que haga inviable continuar con el procedimiento. En segundo lugar, es necesario que la causa del impedimento sea sobreviviente a su inicio, esto es, haya ocurrido después. Finalmente, la Administración debe dictar una resolución fundada que califique los hechos como imposibilidad y cierre el procedimiento.

ACTOS DE COMUNICACIÓN

Existen en el procedimiento administrativo actuaciones de la Administración que, por su relevancia jurídica para los interesados, deben ser objeto de una comunicación a éstos en condiciones de seguridad, esto es, que su contenido ha llegado a conocimiento de sus destinatarios, a esta necesidad responden las figuras de la notificación y de la publicación.

a) LA NOTIFICACIÓN

En el régimen de las notificaciones debemos distinguir las reglas que determinan su práctica normal de los supuestos de notificaciones anómalas o tácitas:

1. Régimen ordinario de las notificaciones

—*Sujeto de las notificaciones.* Los destinatarios de las notificaciones, o a quienes deben notificarse son, naturalmente, los interesados en el procedimiento, y precisamente todos ellos; así pues, todas las notificaciones que hayan que hacerse en el expediente deben efectuarse, en principio, a todos los interesados, salvo que, excepcionalmente, no afecten en modo alguno a sus derechos o intereses.

—*Objeto de la notificación.* El objeto de la notificación (qué ha de notificarse) es colocar en conocimiento el acto administrativo respectivo. Es decir, deben ser objeto de notificación los actos que ponen fin al procedimiento y las resoluciones de trámite que se tomen durante su instrucción.

–*Contenido de la notificación.* El contenido de la notificación exige el texto íntegro de la resolución:

- a) Si es una resolución definitiva los recursos que procedan interponer contra ella;
- b) El órgano ante el que hubieran de presentarse dichos recursos; y
- d) El plazo para interponerlos. Todos estos requisitos son esenciales, de modo que la falta de uno de ellos convierte a la notificación en defectuosa.

–*Forma.* La forma o vehículo de la notificación (esto es, el cómo ha de practicarse) establece que podrá efectuarse por escrito, mediante carta certificada dirigida al domicilio que el interesado hubiere designado en su primera presentación o de manera personal por medio de un empleado del órgano correspondiente, o bien en las oficinas del servicio si el interesado se apersona.

–*Momento.* El tiempo de la notificación (el cuándo o en qué tiempo ha de notificarse) se encuentra claramente resuelto por el artículo 45 al señalar que las notificaciones deberán practicarse a más tardar dentro de los cinco días siguientes a aquél en que haya quedado totalmente tramitado el acto administrativo.

2. *Notificación tácita*

Se refiere esencialmente a la ausencia de notificación o al hecho que la notificación practicada tuviere cualquier vicio que permitiera su anulabilidad. La ley valida la comunicación si el interesado a quien afectare hiciera cualquier gestión en el procedimiento, con posterioridad al acto, que suponga necesariamente su conocimiento, sin haber reclamado previamente de su falta o nulidad.

b) LA PUBLICACIÓN

La notificación individualizada es insuficiente o imposible, no obstante en determinado supuesto la ley prevé la posibilidad de sustituirla con un trámite de publicación, los supuestos son:

- a) Lo que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general.
- b) Lo que interesen a un número determinado de personas.
- c) Lo que afectaren a personas cuyo paradero fuere ignorado. En este caso la publicación deberá efectuarse los días primero, o los quince de cada mes o al día siguiente, si fuese inhábil.
- d) Los que ordenare publicar el Presidente de la República, y
- e) Los actos respecto de los cuales la ley ordenare especialmente este trámite.

La ley no establece el contenido de la publicación, pero al ser un acto de notificación debe publicarse el texto íntegro de la resolución de que se trate (criterio seguido por la jurisprudencia administrativa desde el Dictamen 61.403, de 1961).

EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. CONTENIDO

a) *Concepto*

El proceso administrativo, como hemos visto, debe terminar con un pronunciamiento del órgano competente que resuelva el fondo del asunto. Una vez dictado este acto administrativo en forma expresa y motivada, el administrado o interesado que se vea perjudicado con él o estime que se ha dictado en forma ilegal o arbitraria podrá recurrir para que la Administración revise si la decisión es o no ajustada a derecho, pero ¿qué puede hacer el administrado en caso que la Administración nada diga en relación a la resolución del asunto?

En estas ocasiones, ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley normalmente sustituye por sí misma esta voluntad inexistente, presumiendo ciertos efectos. Estos efectos podrán ser negativos cuando se desestime la petición, o bien positivo, cuando la acoja. Es indudable que este silencio deberá tener un alcance o interpretación jurídica definida. Se ha conceptualizado al silencio de la Administración como la falta de respuesta del órgano administrativo ante el requerimiento del interesado. Es difícil no dar contestación a las consultas, peticiones, reclamaciones, quejas, recursos, etc. que planten los administrados.

De lo anterior podemos concluir que el silencio administrativo es una presunción legal en cuya virtud la inactividad de la Administración equivale a la resolución de la pretensión del interesado.

b) *Requisitos*

Es un principio general de derecho la obligación de la Administración del Estado de resolver las cuestiones o reclamaciones planteadas; con todo, como los poderes de resolución que tiene la Administración no están sujetos a plazo de claudicar o tiene el carácter de una pauta ante la negligencia de los administradores, la pregunta es entonces: ¿cuáles son las defensas que tiene el administrado cuando no ve satisfecha sus pretensiones por la pasividad administrativa? En esta situación es que se ha tratado de legislar la instancia del silencio administrativo.

Cabe señalar que la inactividad administrativa en función del silencio administrativo debe reunir básicamente 4 requisitos:

- a) Que la administración se halle obligada a resolver un expediente administrativo.
- b) Que deba hacerlo dentro un plazo determinado.
- c) Que dicho plazo transcurra sin que el órgano administrativo cumpla su obligación de dictar dicha resolución, y de que la ley señale un efecto del silencio.

c) *Elementos*

El silencio administrativo como institución jurídica es un hecho jurídico que produce consecuencia jurídicas negativas o positivas para la pretensión del interesado en el proce-

dimiento. Para que nos encontremos frente al silencio negativo, será necesario valorar en sentido negativo, la inactividad formal de la Administración; por el contrario, para resolver en dirección al silencio positivo, la valoración que se hace de la inactividad administrativa ha de hacerse en sentido positivo.

d) *Tipo de silencio*

De lo anterior se puede concluir que se puede clasificar en dos tipos:

Silencio negativo (artículo 65). Ocurre cuando la inactividad formal de la administración, denunciada su mora y transcurrido los plazos legales, debe entenderse denegatoria de manera que agota la vía recursal administrativa que fuere procedente y faculta para acudir a los tribunales de justicia.

Se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte al patrimonio fiscal; lo mismo se aplicará en los casos en que la administración actúe de oficio cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en Artículo 19 N° 14 de la Constitución Política.

En los casos anteriormente señalados el interesado podrá pedir que certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro de plazo legal. El certificado se otorgará sin más trámite, entendiéndose que desde la fecha en que ha sido expedido empiezan a correr los plazos para interponer los recursos que procedan.

Silencio positivo (artículo 64). Estamos frente a él cuando, tratándose de solicitudes administrativas de autorizaciones, aprobaciones o permisos para el ejercicio de ciertos derechos por parte de un particular y transcurrido el plazo determinado por la ley desde la presentación de la petición o de la solicitud sin que la administración haga un pronunciamiento alguno, el interesado deberá entender que la respectiva autorización, aprobación o permiso le será concedido.

El silencio positivo esta sujeto a varios requisitos para que pueda proceder:

- a) Debe existir una inactividad formal de la administración.
- b) Es necesario distinguir si este silencio positivo tiene un carácter de automático.

En vía de petición, el silencio positivo deberá ser provocado, es decir, se debe exigir la correspondiente renuncia de la mora, de manera que se requiera un pronunciamiento expreso y el posterior recurso del plazo para resolver que el silencio se considere perfeccionado. Se le da a la Administración una nueva oportunidad para que se pronuncie. Si ello no ocurre, es lógico que se pueda producir el silencio administrativo.

Sobre el particular el art. 64 establece expresamente que se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte al patrimonio fiscal. Lo mismo se aplicará en los casos en que la Administración actúe de oficio, cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el número 14 del artículo 19 de la Constitución Política.

En los casos señalados anteriormente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. El certificado se otorgará sin más trámite, entendiéndose que desde la fecha en que ha sido expedido empiezan a correr los plazos para interponer los recursos que procedan.

EL ACTO ADMINISTRATIVO COMO ESTRUCTURA CENTRAL DEL PROCEDIMIENTO

Concepto restringido

Tal como ya lo señalamos, el objeto del procedimiento administrativo es producir un acto administrativo terminal, es decir, las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en los cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.

En consecuencia los elementos del acto administrativo son:

- a) Debe existir una declaración de voluntad. Los actos administrativos son actos de remisión, pues exteriorizan lo que la Administración desea.
- b) Son actos decisorios, pues resuelven un asunto.
- c) Los dictan órganos de la Administración del Estado.
- d) No dictan actos administrativos las empresas públicas creadas por ley ni el Banco Central; tampoco aquellos entes creados por los propios órganos de la Administración, como una corporación municipal.
- e) Son ejercicio de potestades públicas. Por lo mismo permiten imponer conductas. El contenido típico de un acto administrativo es la orden positiva o negativa, es decir, la que contiene un mandato de hacer o no hacer.
- f) Consisten en actos formales, por lo mismo, siguen un procedimiento y deben respetar determinadas formalidades.
- g) Finalmente se trata de actos unilaterales, pues no requieren del consentimiento de los destinatarios. Distinto de ello es que para su generación sea necesario seguir un procedimiento administrativo.

Concepto amplio

La ley señala que también constituyen actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias. En ellos no hay una decisión.

ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

- a) *Primer elemento: El acto administrativo es una declaración de voluntad*

En todo acto administrativo hay una exteriorización de lo que la Administración desea

efectuar. Mientras los hechos simplemente se realizan o ejecutan, los actos administrativos necesitan manifestarse a través de declaraciones. En unos casos, ello es simple revelación; en otros, indica una conducta futura, propia o ajena.

Porque requiere concretizarse por escrito. Es expresa, porque se plasma en una declaración.

Sin embargo, en algunos casos la Administración no expresa declaración alguna, pero efectúa un comportamiento determinado, que permite deducirla. Es el caso del acto tácito, una de cuyas concreciones es el silencio administrativo.

En el derecho administrativo se atribuye al silencio el valor de una decisión de significado unas veces negativo o desestimatorio y otras estimatorio o positivo. De ahí que se hable de dos clases de silencio negativo y positivo.

La expresión de voluntad del acto administrativo puede agruparse, en cuanto a su contenido, en tres aspectos:

- Actos decisorios o de deseo. En esto la Administración innova en el ordenamiento jurídico objetivo o en las situaciones jurídicas subjetivas de los destinatarios, decidiendo algo en su favor o en su contra.
- Actos de conocimiento. Éstos se limitan a constatar y estampar ciertos hechos o circunstancias que le constan a la Administración y que deben contenerse en registros o certificados.
- Los actos de conocimiento, entonces, admiten tres modalidades. En primer lugar, están los actos de comunicación, que incorporan o trasladan al destinatario un hecho o un acto ya producido. En segundo lugar, están los actos de acreditación, que demuestran la existencia de una cualidad del sujeto o de un hecho o acto que le consta a la Administración. Finalmente está la constancia, que es la documentación escrita de un hecho o acto que el funcionario presencia.
- Por último, están los actos de razonamiento. En ellos se enjuicia o interpreta situaciones o normas.

Finalmente se debe señalar que la forma en que se expresa el acto administrativo admite tres modalidades: la escrituración, los medios electrónicos o cualquier otra forma más adecuada de expresión y constancia. La ley agrega que las formalidades deben ser sólo aquellas indispensables para dejar constancia indubitada de lo actuado y evitar perjuicios a los interesados.

b) *Segundo elemento: La declaración de voluntad está destinada a producir efectos jurídicos.* El acto administrativo está orientado a producir efectos jurídicos directos. Todo acto administrativo dispone, permite, certifica, enjuicia una norma o una situación jurídica concreta. Los actos administrativos crean derechos y obligaciones, o las modifican o extinguen.

Los efectos se caracterizan por ser actuales o potenciales; internos o externos; futuros o retroactivos; directos, provisionales o definitivos.

Dichos efectos se caracterizan porque se imponen tanto a su autor, o sea a la Administración, como a su destinatario. Ello conlleva su obligatoriedad y su exigibilidad. Lo primero hace que sus disposiciones obliguen a sus destinatarios; la exigibilidad consiste en la posibilidad de demandar las prestaciones que esas obligaciones imponen.

Por otra parte, todo acto administrativo es ejercicio de potestades públicas, por lo mismo produce un mandato que impone y obliga a realizar u omitir una conducta.

La imperatividad del acto administrativo no admite dudas a partir del artículo 3 de la ley. Conforme a esta disposición, los actos administrativos gozan de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios.

c) *Tercer elemento: La declaración de voluntad es unilateral.* El acto administrativo es unilateral, porque no requiere el concurso de los destinatarios. El acto administrativo se impone con o sin el consentimiento de aquellos a quienes beneficia o perjudica. En nada obsta a lo anterior, las siguientes situaciones: el hecho de que el administrado intervenga en la formación del acto (ej. eleva una solicitud), el hecho que para producir efectos ciertos actos requieran notificación asentimiento o adhesión.

d) *Cuarto elemento: El acto administrativo emana de un órgano de la administración del Estado en ejercicio de la función administrativa.* Lo que distingue el acto administrativo que emana del ejecutivo de los que emanan de otros órganos del Estado, radica en dos cosas. En primer lugar, es que lo dicta un órgano de la Administración del Estado. Éstos se encuentran taxativamente enumerados en el artículo 1 de la ley y, en segundo lugar, se dictan en ejercicio de la función administrativa. Su propósito es satisfacer o atender una necesidad pública concreta a través de la prestación de bienes y servicios. Ello supone un criterio de eficacia, oportunidad o idoneidad de las medidas que se adopten.

NATURALEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El artículo 3, inciso 3º de la ley señala expresamente que los actos administrativos toman la forma de decretos supremos y resoluciones. Al primero lo define como la orden escrita que dicta el Presidente de la República o un ministro "por orden del Presidente de la República", sobre asuntos propios de su competencia. Las resoluciones las define, por su parte, como los actos de análoga naturaleza que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder superior.

En consecuencia, los reglamentos y los decretos supremos simples son actos administrativos para todos los efectos legales.

REGULA ALGUNOS REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La ley se refiere a algunos requisitos del acto administrativo. En efecto, respecto del elemento subjetivo, señala que debe emanar de un órgano de la Administración competente y de un agente independiente.

En primer lugar, entonces, los actos administrativos deben ser emitidos por un órgano de la Administración del Estado.

En segundo elemento subjetivo es que la decisión formal que emita el órgano de la Administración debe ser realizada en el ejercicio de su potestad pública.

Finalmente, no pueden intervenir en una decisión quienes tienen circunstancias que le resten imparcialidad. El segundo requisito al que se refiere la ley es a uno de los ele-

mentos objetivos del acto administrativo: la causa o el motivo. Éste es el antecedente de derecho que funda un acto. Se distingue de la motivación que es el motivo expresado en el acto.

La ley se refiere a este requisito, en primer lugar, señalando que los hechos y fundamentos de derecho deben siempre expresarse en dos tipos de actos. Por una parte, en aquellos actos que afecten los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio. Por la otra, en aquellos que resuelvan recursos administrativos. Esos actos deben tener motivación.

En segundo lugar, la ley se refiere a este requisito señalando que la resolución terminal de un procedimiento, junto con contener la decisión, debe ser fundada. Además, debe expresar los recursos que contra la misma proceden, el órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

La ley precisa que la aceptación de informes o dictámenes sirve de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.

Finalmente, si hay audiencia pública, la Administración debe otorgar una respuesta razonada, en lo pertinente.

El tercer requisito del acto administrativo al cual se refiere la ley es el formal. Al respecto, señala, por una parte, que el acto administrativo surge luego de un procedimiento administrativo, o sea, de una sucesión de actos, trámites vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tienen por finalidad producir un acto administrativo terminal. Por la otra, que los actos administrativos son decisiones escritas que adopta la Administración. Ello no obsta a que se expresen también por medios electrónicos.

CARACTERÍSTICAS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Tipicidad. Los actos administrativos están configurados por el ordenamiento jurídico en sus aspectos esenciales porque se requiere el ejercicio de potestades públicas. Así, un decreto necesita la firma de un ministro de Estado, ir al trámite de toma de razón, publicarse, etc.

Imperatividad. La imperatividad es la capacidad del acto administrativo para imponerse en forma unilateral y obligatoria. La ley señala que los actos administrativos gozan de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia.

Ahora bien, los decretos y las resoluciones producen efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general.

La inoperatividad puede ser propia e impropia. La primera es directa e inmediata, no necesita de un acto material posterior. La impropia, en cambio, requiere de un acto material posterior de la Administración o de sus destinatarios.

Estabilidad. Los actos administrativos no se alteran mientras la autoridad no los modifique o los deje sin efecto. Sin embargo, algunos actos, por crear, reconocer o declarar derechos subjetivos, no pueden ser revocados o invalidados por la administración.

Impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnabile ante la misma administración vía recursos o reclamaciones, ante la Contraloría General de la República o ante los Tribunales.

Ejecutoriedad. La ejecutoriedad significa, por una parte, que el acto administrativo puede ser puesto en ejecución de inmediato y por la propia administración, sin necesidad de recurrir a otro poder del estado. Es lo que se conoce como *autotutela ejecutiva*. Por la otra, significa que el acto administrativo, una vez que está vigente, no se suspende en su aplicación ni aun cuando se impugne.

La irretroactividad. Los actos administrativos sólo por excepción pueden producir efecto con anterioridad a su publicación o notificación, pues sólo producen efectos hacia el futuro; sin embargo, la ley establece que cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros, los actos pueden tener efecto retroactivo.

EFFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

a) *La presunción de legalidad*

La presunción de legalidad del acto administrativo consiste en el beneficio que se otorga a la Administración en virtud del cual pueda ordenar el cumplimiento del acto, sin tener que demostrar su conformidad al ordenamiento jurídico.

La presunción de la legalidad implica trasladar al particular la carga de impugnar el acto en vía administrativa o jurisdiccional. Desde la perspectiva de la Administración, implica que ella no necesita demostrar que el acto se ajusta al ordenamiento jurídico; ello se presume.

La presunción de legalidad es una expresión de la autotutela declarativa o decisoria de que goza la Administración. En virtud, sus decisiones son inmediatamente eficaces, creando en el destinatario de las mismas una obligación de cumplimiento inmediato.

La presunción de legalidad separa la validez de la eficacia. El acto administrativo se cumple, tiene efecto inmediato, entregando al particular la prueba de su posible invalidez. Es decir, el acto administrativo opera en tanto no se demuestre y se declare la invalidez del mismo. La presunción, por tanto, es simplemente legal, pues admite prueba en contrario.

La presunción de legalidad ha sido reconocida expcimente por el artículo 3º de la LBPAOAE. Éste señala que "los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia.

La presunción de legalidad del acto administrativo genera dos efectos fundamentales. En primer lugar, la administración no necesita probar la legitimidad de sus actos. Corresponderá a quien alegue que el acto no se conforma a derecho, demostrarlo. La presunción, por lo mismo, es simplemente legal.

En segundo lugar, la presunción de legalidad permite que el acto pueda cumplirse, incluso forzosamente, si el destinatario se resiste a ello. El acto tiene ejecutoriedad.

b) *La ejecutoriedad del acto*

La ejecutoriedad se traduce en la ejecución de oficio; implica, por tanto, llevar un acto administrativo a su aplicación práctica. Su propósito es efectuar en el terreno de los hechos la declaración que el acto contiene, no obstante la resistencia, pasiva o activa, de la persona obligada a su cumplimiento.

La ejecución forzosa por la Administración es aplicable por la otra, cuando del acto resulta ser otra la persona; si es a la propia Administración a quien se imputa la obligación que el acto declara, es obvio que la coacción administrativa no es un sistema hábil de ejecución forzosa, puesto que la Administración no puede aplicarse a sí misma sus propios mecanismos de apremio.

Tampoco resulta aplicable la coacción administrativa como técnica de ejecución forzosa en otros supuestos: primero, cuando el efecto jurídico se consuma con el contenido puramente declarativo del acto. Segundo, cuando la obligación que se impone al administrado es personalísima de hacer.

Por mandato de la ley, la Administración puede, de oficio, ejecutar sus actos. Ahora bien, toda ejecución supone la realización de un derecho previamente declarado en un acto. Este acto, a su vez, ha de tener una constancia formal inequívoca y una certeza de contenido y de destinatario que dispense de la necesidad de una previa interpretación de su alcance y de su extensión y que permita pasar a su realización inmediata.

Para que pueda imponerse la ejecución forzosa de un acto administrativo, éste ha de establecer una obligación y esta obligación ha de haber resultado incumplida.

La ley no señala ningún mecanismo de ejecución forzosa. Sólo se limita a señalar que la Administración queda autorizada para ejecutar de oficio el acto administrativo vigente. Sin embargo, la literatura enseña las siguientes modalidades de ejecución forzosa: el apremio sobre el patrimonio; la multa coercitiva y la compulsión sobre las personas.

CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La ley da una variada clasificación del acto administrativo para regular ciertos efectos asociados a ellos:

Actos favorables y desfavorables. Actos favorables o declarativos de derecho son los que amplían la esfera jurídica de los particulares.

Son actos fáciles de dictar pero difíciles de anular o revocar. Por ello, no necesitan motivación respecto de sus destinatarios. Pero excepcionalmente pueden ser retroactivos y no pueden ser revocados si generaron derechos a favor de las personas.

Son actos favorables, las admisiones, las concesiones, las autorizaciones, las comprobaciones, las dispensas. Por otra parte, los actos de gravamen restrictivos son aquellos que limitan la libertad o los derechos de los administrados o bien le imponen sanciones. Por ello, el ordenamiento impone determinadas garantías defensivas de los destinatarios. Éstas consisten en que todo acto de gravamen debe tener motivación. Sin embargo, pueden ser revocados y tener efectos retroactivos, pues pueden favorecer a la persona afectada por ellos. En esta categoría se encuentran las órdenes, las prohibiciones, las sanciones, etc.

Esta clasificación la reconoce la ley al regular ciertos efectos que se producen en el procedimiento.

Respecto de los actos desfavorables, la ley señala que los hechos y fundamentos de derecho deben siempre expresarse en aquellos actos que afecten los derechos de los particulares, sean que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio.

Respecto de los actos administrativos favorables, la ley señala que aquellos actos pueden tener efecto retroactivo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros.

También se refiere a los actos favorables respecto de la revocación, señalando que ésta no procede cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente.

Actos resolutorios y de trámite. Actos de trámites son los que se producen en el curso de un procedimiento que culminará normalmente con una resolución. Los actos de trámite no tienen vida jurídica propia, sino que se refunden en la resolución que pone fin al procedimiento. Estos actos preparan la decisión. Los actos resolutorios, en cambio, resuelven el asunto. Por eso se denominan también actos terminales.

Esta clasificación la reconoce la ley, en primer lugar, en definir el procedimiento administrativo. Éste es para la ley una sucesión de actos trámites vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal.

En segundo lugar, la ley establece que los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando, por una parte, determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o, por otra, produzcan indefensión.

Actos originarios y confirmatorios. Confirmatorios son los que se limitan a reproducir o conformar otro dictado sobre el mismo asunto, idénticos sujetos y en base a iguales pretensiones y argumentos. Los demás son originarios.

Actos simples y actos complejos y compuestos. Los primeros son los actos ordinarios o generales, en los que un solo órgano tiene atribuida la competencia para decidir. Por el contrario, en los actos complejos, que otros denominan compuestos, la competencia resolutoria es mixta o compartida entre dos o más órganos.

Actos constitutivos o declarativos. Constitutivos son los que innovan las relaciones jurídicas de los destinatarios, y declarativos los que se limitan a certificar, acreditar o inscribir en registros administrativos hechos o situaciones sin alterar las relaciones jurídicas a las que se refieren.

La ley reconoce esta clasificación al señalar que no son revocables los actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente.

Ejecutivos, de dictamen y de control. Esta clasificación apunta al órgano que lo dicta. Si es un órgano resolutorio, sus actos son ejecutivos, pues deciden sobre un asunto concreto. Si es un órgano consultivo, que informa para una decisión, sus actos son de dictamen. Si es

un órgano de fiscalización, sus actos son de control, pues vigilan la sujeción a la normativa respectiva.

Cabe señalar que la ley señala que los informes, dictámenes u otras actuaciones similares, deben evacuarse dentro del plazo de diez días, contado desde la petición de la diligencia.

Salvo disposición expresa en contrario, los informes son facultativos y no vinculantes.

La ley concluye señalando que, la falta de evacuación de un informe que deba ser emitido por un órgano de la Administración distinto del que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, transcurrido el plazo para su evacuación, no paraliza el procedimiento, pues se pueden proseguir las actuaciones respectivas sin él.

Actos generales y particulares. Los actos administrativo generales son aquellos que van dirigidos a una pluralidad de sujetos, indeterminadamente. Éstos se publican en el *Diario Oficial*. Los actos particulares, en cambio, van dirigidos a sujetos específicos. Éstos sólo se notifican.

Firmes y recurribles. Los actos firmes son aquellos contra los cuales no procede recurso alguno, salvo el de revisión. Los actos recurribles, en cambio, son aquellos contra los cuales proceden recursos administrativos y jurisdiccionales.

La ley reconoce este distinguo a raíz del recurso de revisión. Señala que este procede “en contra de los actos administrativo firmes”.

Actos de constancia y de comprobación. La actuaciones de constancia son todas aquellas en que la Administración o el particular formulan declaraciones de conocimiento de hechos o actividades, y la formalizan para un mejor cumplimiento de la finalidad restrictiva de la Administración. Se trata de sucesos que puedan tener una trascendencia mediata o inmediata para el interés público, o pueden generar riesgo o daño para las personas y los bienes. Son técnicas de constatación de la actividad de los particulares, de ejercicio de derechos o libertades, de procesos de producción y comercialización de determinadas cosas o bienes (desde armas hasta medicamentos, etc.). Las tres figuras típicas de constancia son: la comunicación, el inventario y el registro.

El otro tipo de acto es el de comprobación; son modalidades de éste, la acreditación, la normalización y las inspecciones técnicas.

EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO: REVOCACIÓN Y LA INVALIDACIÓN

La revocación es un acto en virtud del cual la autoridad administrativa extingue los efectos de un acto administrativo válido por razones de conveniencia u oportunidad. Los elementos de la revocación son, entonces, los siguientes. Por una parte, extingue los efectos de un acto administrativo; por eso, opera siempre para futuro y respecto de todos los destinatarios del acto. Se trata de una causal provocada de extinción del acto administrativo, no es de una causal espontánea. Ejemplo de esta última es el transcurso del plazo.

En la causal de extinción provocado, el acto termina anticipadamente; en el caso de extinción natural, en cambio, el acto se extingue por el agotamiento de sus efectos. En el caso de la revocación, ello ocurre por una decisión de la Administración. Otras causales de extinción provocada son la nulidad y la caducidad. La revocación extingue los efectos del acto administrativo, pues parte de la base que éste es válido y está produciendo efectos. Por ello, no cabe revocar un acto que produjo todos sus efectos; el campo natural de la revocación tiene lugar respecto de los actos cuyos efectos; el campo natural de la revocación tiene lugar respecto de los actos cuyos efectos se cumplen sucesivamente en el tiempo. La revocación no puede operar respecto de los actos instantáneos o cuyos efectos se ha agotado o consumado. La revocación modifica, extingue o da nacimiento a una situación jurídica nueva.

Por otra parte, tiene por objeto evitar que siga manteniendo una controversia entre la permanencia de una relación o efecto y el interés público, controversia que tiene su causa en un demérito actual del acto. A la Administración, en la revocación, le es indiferente la estructura regular o irregular del acto; lo que le interesa es que deje de producir los efectos inconvenientes o inoportunos que contravienen es que deje de producir los efectos inconvenientes o inoportunos que contravienen el interés público que está obligada de satisfacer. De ahí que no se trate de una revisión, sino de una manifestación de otra voluntad. En la revocación hay una mutación sobreviniente de algunos de los presupuestos del acto jurídico original. La revocación permite que la Administración se adapte a las cambiantes situaciones, de modo que pueda satisfacer siempre, de manera regular y continua, las necesidades públicas. La revocación responde a la necesidad de hacer compatible la dinamicidad del mundo moderno con la inmutabilidad de las normas.

Cabe señalar que la revocación es producida por el mismo órgano emisor o por su superior jerárquico, siempre que tengan potestad para revocar.

La ley señala como actos irrevocables los que crean o reconocen derechos adquiridos legítimamente. El hecho que no todos los actos sean susceptibles de revocación, implica sostener que la revocación no es ilimitada. Cuando afectan a derechos subjetivos, procede la indemnización de perjuicios.

La invalidación es la extinción de un acto administrativo que contraviene el ordenamiento jurídico.

En la invalidación hay un acto de control, unilateral y declarativo destinado a retirar del ordenamiento un acto irregular desde su origen. En ella hay retiro de oficio, en beneficio del principio de legalidad, dispuesta por la autoridad que dictó el acto viciado.

La invalidación es distinta de la revocación. Sin embargo, se asemejan en que ambas son formas de retiro, es decir, figuras de extinción voluntaria realizadas por el mismo poder emisor del acto. Pero mientras la revocación retira un acto válido y eficaz en razón del interés público, la invalidación consiste en el retiro de un acto inválido en razón de sus vicios.

El fundamento de la invalidación radica en que la autoridad administrativa se encuentra en la obligación de ajustar sus decisiones a las normas que regulan las materias que en ellas recaen. Por eso, corresponde a ella misma dejar sin efecto sus medidas ilegales o basadas en presupuestos anómalos o en que se ha incurrido en errores de hecho que afectan sus presupuestos jurídicos, aun cuando ellas hayan sido cursadas sin objeción de

la Contraloría. Existe un interés general en el restablecimiento del orden jurídico alterado por actos que adolecen de vicios y que, por consiguiente, afectan la regularidad del sistema positivo.

La invalidación tiene las siguientes características:

- a) La Administración puede disponerla de oficio o petición de parte.
- b) La invalidación es facultativa para la Administración. La ley utiliza la expresión "puede". Ello permite ponderar, frente a cada situación, qué es mejor invalidar o conservar el acto.
- c) Puede ser total o parcial. La parcial no afecta las disposiciones que sean independientes de la parte invalidada.
- d) Está sujeta a un procedimiento, pues la Administración debe dar siempre audiencia previa al interesado.
- e) El acto invalidatorio es siempre impugnabile ante los tribunales de justicia, en procedimiento previo y sumario.

Una interesante controversia dentro de la invalidación se da respecto de sus límites.

Respecto al sentido de este límite, reciente jurisprudencia de la Corte Suprema ha señalado que carece de este título el beneficiario de un permiso de construcción que fue invalidado por el órgano municipal. En primer lugar, porque no se trata de un tercero. En esta categoría quedarían los eventuales dueños de un departamento de un edificio afectado. En segundo lugar, no estaría de buena fe, al contrariar el ordenamiento jurídico. Ello es consecuencia que el dominio tiene como límite la ley (art. 582 del Código Civil), que el recurso de protección sólo ampara el legítimo ejercicio de derechos (art. 20) y que el derecho de propiedad debe adquirirse conforme a la ley (art. 19, N° 24 de la Constitución). La Corte señaló que la Constitución ampara la propiedad legítima.

También la doctrina y la jurisprudencia han establecido otros límites respecto de la invalidación. Por ejemplo, la prescripción adquisitiva; la ejecución íntegra del acto; la intrascendencia del vicio; la no acreditación del vicio; la seguridad jurídica; la estabilidad del acto administrativo.

En fecha reciente, a raíz de la petición que hizo la compañía de Teléfonos de Chile para que se modificara el Decreto Tarifario, la Contraloría estableció varios criterios en relación a los límites de la invalidación. En primer lugar, señaló que la petición se insertaba en un proceso tarifario y reglado. Por lo tanto, habrá que tener cuidado con introducir una etapa no contemplada en la ley de revisión del acto. En segundo lugar, que cuando se tomó razón del decreto tarifario correspondiente, se rechazaron as mismas impugnaciones que se hacían valer nuevamente. En tercer lugar, en esta materia había que privilegiar la certeza jurídica. En cuarto lugar, las tarifas afectan a terceros; por lo mismo, la posibilidad de invalidar era restrictiva. Finalmente, por la naturaleza de los procesos tarifarios, el vicio debía ser trascendente o relevante y de comprobación fehaciente (Dictamen N° 046.234, de 10.12.2001).

Además la Contraloría ha señalado que la invalidación debe atemperarse si se agrava la irregularidad con su ejercicio. También que la invalidación no releva a los funcionarios de sus responsabilidades y que la invalidación puede ser fuente de responsabilidad extracontractual para la administración (Dictamen 44.492).

LA LEY SE REFIERE A LA CONSERVACION DEL ACTO

El principio de conservación expresa la existencia de un valor jurídico en conservar todo acto capaz de cumplir válidamente los fines que tiene encomendados, para garantizar así la satisfacción de los intereses de los sujetos jurídicos.

La invalidez, en cambio, es aquella situación en la que se encuentran los actos contrarios al ordenamiento jurídico, situación de la que se pueden derivar dos tipos de consecuencias bien distintas. De un lado, cuando la naturaleza del vicio lo permita, el deber de eliminar la causa de la invalidez, con lo cual el acto adquiere validez. Esta situación puede tener lugar bien a través de la convalidación que será lo más frecuente o mediante la conversión. Del otro, en el caso de que el vicio no sea subsanable (y, por tanto, no se pueda convalidar el acto), ni el acto invalidado pueda convertirse en otro distinto, entonces procederá la eliminación del ordenamiento del acto viciado.

El principio de conservación ha sido expresamente recogido en la ley; manifestaciones de ello son las siguientes situaciones:

a) Vicios de procedimiento pueden subsanarse

Los interesados pueden, en todo momento, alegar defectos de tramitación en el procedimiento, especialmente los que supongan paralización, infracción de los plazos señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones pueden dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

Además, la autoridad correspondiente puede ordenar, de oficio, que se corrijan por la Administración o por el interesado, en su caso, los vicios que advierta en el procedimiento, fijando plazos para tal efecto.

b) Vicio de procedimiento no genera siempre la invalidez

El vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando se cumplen dos requisitos. Por una parte, recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico; y, por la otra, genera perjuicio al interesado.

c) Todo vicio puede subsanarse

La Administración puede subsanar los vicios de que adolezcan los actos que emita, siempre que con ello no se afecten intereses de terceros.

d) Vicio por falta de objetividad no genera invalidez

La actuación de autoridades y los funcionarios de la Administración en los que concurren motivo de abstención, no implica necesariamente la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

LOS PLAZOS

Lo primero que señala la ley es la obligación de cumplimiento de los plazos. Los términos y plazos establecidos en las leyes señalan la ley, obligan a las autoridades y personal al servicio de la Administración en la tramitación de los asuntos, así como los interesados en los mismos.

En segundo lugar, señala que los plazos de días son de días hábiles. Son inhábiles los días sábado, los domingos y los festivos.

En tercer lugar, establece desde cuándo cuentan los plazos. Éstos se computan desde el día siguiente a aquél en que se notifique o publique el acto de que se trate o se produzca su estimación o su desestimación en virtud del silencio administrativo. Si en el mes de vencimiento no hubiere equivalente al día del mes en que comienza el cómputo, se entiende que plazo expira el último día de aquel mes.

El cuarto lugar, establece que los plazos son ampliables. En efecto, la Administración, salvo disposición en contrario, puede conceder, de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos. Para ello es necesario, desde luego, que la ampliación no exceda de la mitad de los mismos. Enseguida, es necesario que la autoridad evalúe si las circunstancias aconsejan dar la ampliación y con ello no se perjudican derechos de tercero. Finalmente, tanto la petición de los interesados como la decisión sobre la ampliación deben producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate. En ningún caso puede ser objeto de ampliación un plazo ya vencido.

El quinto lugar, los plazos son prorrogables. Cuando el último día del plazo sea inhábil, éste se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente.

Finalmente, los plazos son no fatales. El plazo se clasifica básicamente en fatal y no fatal. Plazo fatal, según el artículo 49 del Código Civil, es aquel que debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo.

En dictamen N° 19.159, de 1962, la Contraloría sentó la doctrina que ha permanecido hasta ahora sobre la materia. En el derecho público señaló las obligaciones que se imponen a la Administración tienen relevancia colectiva y esto origina un interés general en su cumplimiento. De este modo, la finalidad de los plazos y las consecuencias que involucra su incumplimiento revisten caracteres propios de esta rama del derecho. Cuando no existe un mecanismo legal de sustitución que determina normativamente el destino de una obligación que no se ha cumplido dentro del plazo establecido, agregó, la regla general es que debe cumplirse, pero evitando que el retardo afecte a los administrados en general, o a una categoría de ellos. La caducidad por incumplimiento de una obligación dentro del plazo sólo puede producirse en virtud de una expresa disposición legal.

Lo anterior, sostuvo el órgano contralor, no significa que el incumplimiento de los plazos, por parte de la Administración, no produzca consecuencias jurídicas. Si se considera que las obligaciones sometidas a plazo se interrelacionan en un complejo mecanismo, de tal manera que del acertado cumplimiento de una depende el cumplimiento de muchas, y si se considera, además, el perjuicio que pueda causar a categoría de administrados el retardo en el cumplimiento de una obligación por parte de la administración, hay que aceptar que la exigencia de un plazo tiene la finalidad conducente a la implantación de un buen orden administrativo.

Luego, cada vez que no cumpla una obligación dentro del plazo fijado, se estará atentando contra este buen orden, y será necesario arbitrar todos los medios posibles para evitar reincidencia. Dentro de este orden de ideas, es indudable que procede la investigación de la responsabilidad administrativa que pudiera existir por parte de los funcionarios de los órganos competentes.

Por otra parte, la ley señala una serie de plazos para algunos actos que establece. En primer lugar, para dictar actos derivatorios. El funcionario del organismo al que corresponda resolver que reciba una solicitud, documento o expediente, señala, debe hacerlo llegar a la oficina correspondiente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes a su recepción.

En segundo lugar, para dictar providencias de mero trámite. Las providencias de mero trámite deben dictarse por quien deba hacerlo, dentro del plazo de 48 horas contado desde la recepción de la solicitud, documento o expediente.

En tercer lugar, para evacuar informes o dictámenes. Los informes, dictámenes u otras actuaciones similares deben evacuarse dentro del plazo de 10 días, contado desde la petición de la diligencia.

En cuarto lugar, para dictar resoluciones finales. Las decisiones definitivas deben expedirse dentro de los 20 días siguientes, contados desde que, a petición del interesado, se certifique que el acto se encuentra en estado de resolverse. La prolongación injustificada de la certificación da origen a responsabilidad administrativa.

Finalmente, para todo el procedimiento. Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no puede exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final.

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

La ley también aborda los recursos administrativos.

Concepto

Producido un acto administrativo a través del procedimiento respectivo, el ordenamiento jurídico reconoce a sus destinatarios la posibilidad de impugnarlos, bien ante su propia administración de quien el acto procede, bien ante los tribunales. Existe, pues, una doble garantía a disposición de los administrados que se ven afectados en su persona o en su patrimonio por los actos administrativos.

De este modo, los recursos administrativos son los actos por los cuales el administrado legitimado, solicita a la administración que modifique o deje sin efecto un acto administrativo que le afecta.

En primer lugar, entonces los recursos tienen como presupuesto la existencia de un acto o norma administrativa previa, contra los que se interpone el recurso, pretendiendo su revocación o reforma. Ello permite diferenciar el recurso de la petición, que tiene por fin obtener una decisión nueva o primera de parte de la administración.

En segundo lugar, el recurso administrativo tiene por objeto actos administrativos definitivos o de trámites. Sin embargo, el acto trámite impugnado debe hacer imposible continuar el procedimiento producir indefensión. De lo contrario, no es recurrible.

En tercer lugar, el recurso sólo puede interponerlo quien está legitimado, es decir, los

titulares de un derecho subjetivo o de un interés. Los recursos administrativos permiten que el particular no sea un mero ente pasivo ante la actuación de la Administración sino que actué ante ella, es decir, mantenga una posición jurídica activa.

En cuarto lugar, el recurso se interpone ante la propia Administración autora o ante su superior del acto recurrido, que es quien debe resolverlo.

En quinto lugar, el recurso persigue la modificación o revocación del acto o disposición recurrida. En este sentido, constituyen un cauce para que la propia administración pueda revisar y modificar el contenido de sus actos. Son una posibilidad para que la Administración evalúe su decisión nuevamente.

La ley establece como regla general que será recurrible 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 trámites, en la medida que ellos hagan imposible la continuación del procedimiento administrativo o que hagan caer en indefensión a los administrados.

TIPOS DE RECURSOS

Para la ley 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). 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 ley y en el artículo 10 de la ley 18.575.
- 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.
- c) Es planteado por el administrado que considera perjudicial para sus intereses o derechos la actuación administrativa.
- d) Cabe destacar que este recurso procede siempre, sin excepción.
- e) La ley impone un plazo de hasta 30 días para resolverlo.
- f) El plazo para interponer este recurso es de cinco días, contados desde la notificación del acto respectivo.
- g) En relación a la forma en que debe hacerse, debe plantearse en forma escrita y ser fundado.
- h) 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 realza 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, 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 puede 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 darle traslado para la defensa de sus derechos e intereses.

c) *Recurso extraordinario de revisión*

Este recurso encuentra fundamento sólo en la LBPA, artículo 60.

Se basa en el principio de la contradictoriedad del procedimiento, o más precisamente en el derecho a la defensa de las personas frente a la Administración, toda vez que todos sus causales provienen de un defecto en la resolución que la transforman en injusta para la persona que soporta sus efectos.

El recurso procede sólo 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 ya que éste haya sido determinante para la decisión adoptada, o que parecieren 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 descargado 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 hubiere 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 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 LBPA, 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 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 equivocaciones 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 un nuevo sobre bases diferentes y sin las garantías para el afectado.

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, interpuesto 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 los 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 juicio 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 administrativos.

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.

EFFECTOS 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 le 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 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 administrativo, que sustenta que las decisiones administrativas gozan de una presunción de legalidad, cargando al particular la prueba de la ilegalidad de ellas mediante los recursos administrativos o acciones ante los tribunales de justicia. 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.

