

El Acto Administrativo en la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo (Ley N° 19.880).

I.- Efectos del Acto Administrativo.

Son cuatro:

- a) La presunción de validez.
- b) La imperatividad u obligatoriedad.
- c) La irretroactividad.
- d) La ejecutividad.

a) La presunción de validez.

El Acto Administrativo una vez cumplido todos los trámites que regulan su gestación adquiere una presunción de validez legal, o sea, el Acto Administrativo se estima de acuerdo totalmente al ordenamiento jurídico. Adquiere una presunción de juridicidad, se considera un acto regular que cumple con todas las normas jurídicas.

Este principio está pensado desde el punto de vista de la administración, pero no significa que los Actos Administrativos no puedan ser impugnados después de haber entrado en vigencia, incluso esta presunción no impide que el propio ordenamiento le permita a los órganos que lo emiten invalidar el acto.

Esta presunción de validez está recogido en el artículo 3 de la ley N° 19.880 (inciso 8°) que señala que los Actos Administrativos gozan de una presunción de legalidad.

b) La imperatividad u obligatoriedad.

Como consecuencia del ejercicio que realiza la administración en cuanto a poder público, los actos que emanen de este poder público son una manifestación de la soberanía, y en virtud de esos factores los actos son obligatorios y deben ser acatados.

La fuerza obligatoria que tiene el Acto Administrativo trae como consecuencia “el imperio del Acto Administrativo”, que se funda en la circunstancia de que es una expresión del derecho.

El artículo 3 de la ley N° 19.880, en su mismo inciso 8°, agrega “... de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios”.

c) La irretroactividad.

Se encuentra apoyado en principios constitucionales y legales, también de aspectos racionales y en el principio de equidad, esto porque la irretroactividad constituye un factor de seguridad jurídica para el administrado.

En la ley N° 19.880 se alude a este principio, en el artículo 52 se señala que los Actos Administrativos no tendrán efecto retroactivo, sin embargo, la misma disposición establece una excepción, cual es, que produzcan consecuencias favorables para los interesados y que no lesionen derechos de terceros.

d) La ejecutividad.

Significa que el Acto Administrativo es eficaz y obligatorio, y que puede ser ejecutado de inmediato y sin necesidad de que la autoridad administrativa recurra a otro órgano ajeno a ella para que adquiera este efecto, es decir, para que el acto sea o deba ser cumplido por el destinatario. Esto es consecuencia de la imperatividad.

Junto con la ejecutividad existe la ejecutoriedad del Acto Administrativo, esto implica la posibilidad de exigir el cumplimiento del Acto Administrativo aun contra la voluntad del administrado; la ejecutoriedad le permite a la administración obtener el cumplimiento de sus actos aun en forma forzada y requiriendo auxilio de la fuerza pública (Ej: Decreto de demolición).

II.- Causales de Extinción del Acto Administrativo.

Implica la extinción de los efectos generados por el Acto Administrativo, que pueden tener lugar por causas naturales o provocadas.

a) Causas Naturales: Son aquellas que se producen con independencia de toda actuación de la administración y de los Tribunales de Justicia. Son:

i.- Cumplimiento del objeto sobre el cual recae el Acto Administrativo:

Significa que el objeto perseguido por el acto ha quedado satisfecho íntegramente.

Este cumplimiento se puede producir por la simple ejecución del acto, o en forma diferida en el tiempo posterior a su ejecución (Ej: nombramiento de un funcionario).

Hay Acto Administrativo en donde no se puede determinar con exactitud el cese de sus efectos, por ejemplo, el nombramiento de un funcionario de planta o el pago de una jubilación.

ii.- El decaimiento del acto:

Es la pérdida de eficacia del Acto Administrativo por circunstancias sobrevinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la existencia del acto. Se puede dar por dos razones:

- Por acaecer un hecho que hace inútil el acto, o que hace desaparecer el contenido u objeto material del acto.
- Porque desaparece la sustentación jurídica que tenía el acto al nacer, en virtud de una modificación (Ej: Se dicta una resolución que nombra a un funcionario y se suprime el empleo con posterioridad).

La regla general es que el decaimiento opera solo para el futuro, desde el hecho que lo produce. Para algunos para que el decaimiento opere no es necesario una declaración de la administración.

b) Causales Provocadas: Son todas aquellas en que es la propia administración que dispone el retiro del Acto Administrativo por razones de conveniencia o legalidad, y aun para algunos se incluye la extinción del acto por una resolución judicial fundada en la existencia de una oposición entre el acto y la norma.

i.- Por decisión de la autoridad administrativa:

Se realiza a través de lo que se denomina como acto de contrario imperio; este es el Acto Administrativo que dispone que la voluntad de la administración que antes era inconveniente o ilegal vuelva a su situación normal. Y son:

- (i) La revocación
- (ii) La invalidación
- (iii) La caducidad

(i) La revocación:

Es la extinción de los efectos de un Acto Administrativo regular mediante un nuevo acto que emite un órgano administrativo, facultado para revocar el acto, por razones de interés público.

En el caso de la revocación no existe un problema de legalidad del acto (es ajustado a derecho), lo que pasa es que después de dictado el acto la autoridad estima que hay mejores intereses que aquellos por los cuales se dictó y que aconsejan dejarlo sin efecto.

La revocación no se produce con efectos retroactivos, de manera que todos los efectos que hayan emanado del acto hasta el momento que este es revocado se mantienen, esto en virtud del principio general de irretroactividad del Acto Administrativo.

El motivo de la revocación no es que el acto sea contrario al ordenamiento jurídico sino por razones de oportunidad y conveniencia basadas en un interés público.

Restricciones a la revocación (artículo 61 de la ley N° 19.880), es decir, casos en que no procede:

- Cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente (Actos Administrativos constitutivos y declarativos).
- Cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos. Ejemplo: en el caso del nombramiento de un funcionario, este acto se extingue por las causas que contempla el propio estatuto administrativo.
- Cuando por su naturaleza la regulación del acto impida que sea dejada sin efecto. Ejemplo: una sanción; el pago de una pensión previsional.

(ii) La invalidación:

Es el retiro del Acto Administrativo cuando este es irregular y contrario a derecho, el cual es revisado por un Acto Administrativo posterior y contrario, emanada del propio órgano que lo emite o por el superior jerárquico.

Este medio de poner término a un Acto Administrativo es una forma no natural, es una forma provocada para extinguir el Acto Administrativo, que se diferencia de la revocación, de la caducidad y del decaimiento porque el acto nace irregular.

La invalidación es considerada una variante de la nulidad, pero se distingue de esta en cuanto la autoridad de la cual emana, ya que la invalidación es dispuesta por un acto que emana de la administración, en cambio, la nulidad es dispuesta por una sentencia judicial.

La potestad de invalidar no requiere de una autorización expresa por cuanto siempre ha sido considerada como un deber y una prerrogativa de la autoridad administrativa, además es una manifestación de la autotutela administrativa. Esta facultad es irrenunciable.

Respecto al momento en que se puede ejercer y las condiciones que deben concurrir para poder ejercerla, debemos agregar que la ley N° 19.880, en su artículo 53, ha venido a variar la situación que existía antes de la dictación de este cuerpo legal; antes la facultad de invalidar no tenía limite en el tiempo, si había una exigencia que se vino estableciendo por obra de la Jurisprudencia y la doctrina, cual es, que no se hubieren constituido derechos subjetivos en el tiempo intermedio, y que esos derechos correspondieren a terceros de buena fe. Después

de la ley N° 19.880 se establece el requisito anterior, pero además se agrega un plazo, que es que no deben haber transcurrido más de dos años contados desde la fecha de notificación o publicación del acto, y previa audiencia del afectado.

La invalidación cuando se declara va a operar retroactivamente.

(iii) La caducidad:

Constituye una sanción en virtud de la cual la administración dispone el término de los efectos que estaba produciendo un Acto Administrativo regular por o ante el incumplimiento de alguno de los deberes u obligaciones que el acto imponía al beneficiario del mismo.

El efecto de la caducidad rige a contar del acto que declara la caducidad; y se diferencia con la revocación, en que aquí no existen razones de mérito, oportunidad y conveniencia, sino el incumplimiento de una obligación o deber que impone el mismo acto. Para algunos autores la obligación debe constar en el mismo acto (Ej: No pago de una patente en el plazo legal; la paralización de las obras que se ejecutan en virtud de un permiso de edificación más allá del plazo señalado por la ley).

ii.- Por decisión de órgano jurisdiccional:

La nulidad: Es una causal de extinción del Acto Administrativo que declara un órgano jurisdiccional a través de un recurso o acción contenciosa administrativa.

En cuanto a sus efectos es igual a la invalidación porque pretende eliminar los efectos de un acto viciado.

¿Todo vicio acarrea nulidad?

Una concepción irrestricta del principio de juridicidad lleva a la conclusión de que cualquier vicio en un elemento del Acto Administrativo acarrea una nulidad, y por lo tanto, la pérdida de eficacia y extinción del mismo. Sin embargo, solo una parte de la doctrina estima lo aseverado, y lo que es más importante, en la realidad práctica nunca se ha entendido de esa manera el principio de juridicidad ni se ha aplicado de esa forma. La regla no escrita pero asumida es que solamente deben tomarse en consideración las infracciones gravísimas para que se declare la nulidad.

En el derecho comparado también se entiende de esa manera, en donde la regla general es la mera anulabilidad de los Actos Administrativos que infrinjan lo establecido. Por tanto, no todo vicio acarrea necesariamente la nulidad del acto. Tradicionalmente se consideran 3 grados de ilegalidades:

- La ilegalidad grave que conlleva la nulidad plena o absoluta.
- Las ilegalidades en el objeto (contenido de la decisión) que conlleva la anulabilidad.
- Las ilegalidades menores que conllevan la convalidación del Acto Administrativo.

En Chile la teoría de la nulidad de los actos de la Administración la elaboró Eduardo Soto Kloss, creando lo que se denomina la acción de nulidad de derecho público, una acción contencioso administrativa de carácter general. De acuerdo a este autor esta acción se encuentra consagrada en la Constitución Política de la República, específicamente en el inciso final del artículo 7. Sus características son las siguientes:

- Opera ipso iure: en contra de ello la presunción de legalidad y la investidura irregular.
- No se puede sanear o convalidar: en contra de ello el principio de conservación del Acto Administrativo del artículo 13 inciso segundo.
- Es imprescriptible: una morigeración de ello es posible apreciar en el fallo Aedo con Fisco del año 2000, en que la Corte Suprema señala que prescriben las acciones de contenido patrimonial de acuerdo a los artículos 2414 y 2415 del Código Civil.

Los rasgos que se predicaban de la nulidad de derecho público en la actualidad se encuentran superados, por ello es necesario crear un nuevo sistema de nulidades. Cordero y Bermúdez, en este sentido, proponen de manera separada pero coincidente un sistema de nulidades de acuerdo al esquema utilizado en el derecho comparado, específicamente del derecho español:

(i) Causales de nulidad de pleno derecho:

Cordero estima que se trataría de vías de hecho y que opera con carácter excepcional; señalando además que se trata de las causales de nulidad de derecho público.

(ii) La anulabilidad:

Bermúdez entiende que un acto administrativo es anulable cuando incurre en una infracción a la ley formal, pero también a normas de carácter reglamentario. De ello se desprende que se exige al menos un interés en la anulabilidad y que sería prescriptible, por razones de seguridad jurídica.

Una potestad que se encuentra vinculada con la potestad invalidaría, por tratarse de una alternativa a ella, y con la anulabilidad, es la posibilidad que tiene la Administración de convalidar el Acto Administrativo.

La convalidación es la verificación de un hecho jurídico o de una declaración administrativa en cuya virtud el acto anulable adquiere plena validez. Puede producirse por dos vías:

- Transcurso del tiempo para interponer la acción o para invalidar de oficio por la propia Administración (2 años).
- Declaración en virtud de la que se ratifica, confirma o subsana el Acto Administrativo: artículo 13 inciso tercero de la ley 19.880. La pregunta que surge, a partir de la ubicación de la disposición ¿ella es aplicable solo a los vicios procedimentales o a otros tipos de vicios?

(iii) vicios no invalidantes:

El artículo 13 inciso segundo de la ley 19.880, que contiene el principio de conservación del Acto Administrativo.

III.- La impugnación del Acto Administrativo.

El procedimiento no termina con la finalización del acto, sino que se debe dar a conocer, darle publicidad, lo cual se lleva a cabo de dos formas:

- i. Notificación
- ii. Publicación

La ley señala que los Actos Administrativos de efectos particulares deben ser notificados a los interesados en un plazo de 5 días a contar del momento de la total tramitación del acto, si el paradero de la persona se ignora debe publicarse en el diario oficial. La ley en el artículo 46 regula la forma en que debe hacerse la notificación:

- . De manera personal
- . Por carta certificada en el domicilio que el interesado hubiere designado en su primera presentación o con posterioridad.

Si se trata de un Acto Administrativo de efecto general, este debe ser publicado; el artículo 48 señala que deben publicarse los siguientes Actos Administrativos:

- . Los que contengan normas de aplicación general (Ej: Reglamentos; ordenanzas alcaldicias).
- . Los Actos Administrativos que afecten a un número indeterminado de personas (Ej: Plan regulador comunal).
- . Los Actos Administrativos de efectos particulares que afecten a personas cuyo paradero se desconoce.

- Los que ordenare publicar el Presidente de la Republica (Ej: Nombramiento de una autoridad).
- Los actos respecto de los cuales la ley ordenare especialmente este trámite.

Recursos Administrativos

- 1- Reposición.
- 2- Jerárquico.
- 3- Revisión.

1.- Reposición.

Se interpone dentro de cinco días ante el mismo órgano que dicto el acto que se impugna; en subsidio, podrá interponerse el recurso jerárquico, y el expediente es elevado al superior solo cuando se haya interpuesto en subsidio el recurso de alzada.

2.- Jerárquico.

Se interpone ante el superior jerárquico que dicto el acto impugnado dentro de cinco días desde que se rechaza el de reposición. Se puede interponer, también, directamente ante el superior jerárquico dentro de cinco días desde la notificación del acto. No procederá el recurso jerárquico contra los actos del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los alcaldes y los jefes superiores de los servicios públicos descentralizados. En estos casos el recurso de reposición agotará la vía administrativa.

Hay un plazo de treinta días para resolver ambos recursos por parte de la autoridad. Si se ha deducido el recurso jerárquico, la autoridad llamada a resolverlo deberá oír previamente al órgano recurrido el que podrá formular sus descargos por cualquier medio, escrito o electrónico.

Cuando se acoge el recurso (efecto de ambos) la resolución que así lo disponga podrá modificar, reemplazar o dejar sin efecto el acto impugnado (todo lo dicho anteriormente se encuentra en el artículo 59).

3.- Revisión.

Procede en contra de los Actos Administrativos firmes, aquellos que no admiten el recurso de reposición o jerárquico. Se interpone ante el superior jerárquico, y si no existe ante la autoridad que lo dicto.

Causales (art. 60):

- Cuando el acto se haya dictado sin el debido emplazamiento.

- Cuando se haya dictado con un manifiesto error de hecho, y este error haya sido determinante para la decisión adoptada o cuando aparezcan documentos de valor esencial para la decisión del asunto y que hayan sido ignorados al momento de dictarse el acto.
- Cuando por una sentencia ejecutoriada se haya declarado que el acto se dictó como consecuencia de la prevaricación, del cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta.
- Cuando en la decisión adoptada hayan influido de modo esencial documentos o testimonios declarados falsos por sentencia ejecutoriada posterior a aquella resolución, o que siendo anterior, no hubiese sido conocida oportunamente por el interesado.

El plazo para interponer el recurso será de un año, que se computará desde el día siguiente a aquel en que se dictó la resolución en los dos primeros casos. Respecto de las últimas causales, 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 a la notificación de esta.

Acciones jurisdiccionales.

En virtud del principio de tutela judicial cualquier acto u omisión de la Administración puede ser sometido al enjuiciamiento por parte de órganos jurisdiccionales, a instancia de cualquier persona o entidad a quienes dichos actos u omisiones lesionen sus derechos o intereses.

Teniendo en cuenta ello, se debe determinar cuál es la relación existente entre la vía administrativa y la vía jurisdiccional. A este respecto se refiere el artículo 54 de la Ley de Bases de Procedimiento Administrativo, que establece 3 reglas de ordenación de las vías administrativa y jurisdiccional:

- 1.- En primer lugar se establece una regla de procedibilidad de la acción jurisdiccional en contra del Acto Administrativo cuando éste ha sido previamente impugnado por la vía administrativa. El inciso primero utiliza la expresión “reclamación administrativa” por lo que cabe la duda si se refiere a cualquier tipo de reclamación ante la Administración, por ejemplo la solicitud de invalidación o revocación, o solo a recursos administrativos.
- 2.- En segundo lugar se dispone una regla de garantía de la impugnación judicial, al interrumpir el plazo de prescripción de la misma. La jurisprudencia ha señalado

que esta regla no se aplica a la acción de protección, por tratarse de una acción cautelar.

- 3.- Por último se dispone una regla de inhibición administrativa, puesto que una vez interpuesta la acción jurisdiccional la Administración no puede conocer de un recurso administrativo en contra del mismo acto.

Es necesario mencionar que el artículo 54 no dispone una regla de agotamiento previo de la vía administrativa, es decir, no obliga al particular a impugnar ante la propia Administración el Acto Administrativo antes de dirigirse a la vía jurisdiccional.

Raúl Gatica Orellana
Abogado