

# LA LEY CHILENA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Por

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS LEYES HISPANOAMERICANAS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. *El fenómeno de la reglamentación del procedimiento administrativo en los Estados hispanoamericanos.* 2. *La Ley General de la Administración pública de Costa Rica de 1978.* 3. *La reglamentación conjunta del procedimiento administrativo y del contencioso-administrativo.* 4. *La Ley Orgánica de procedimientos administrativos de Venezuela, de 1 de julio de 1981.* 5. *Las últimas Leyes hispanoamericanas de procedimiento administrativo.*—III. LA LEY CHILENA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. *La Ley 19880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.* 2. *Ámbito de aplicación de la Ley.* 3. *Sistema.*—IV. DISPOSICIONES GENERALES: 1. *Principios del procedimiento administrativo.* 2. *Derechos de las personas.*—V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO: 1. *Normas básicas.* 2. *Iniciación del procedimiento.* 3. *Instrucción del procedimiento.* 4. *Finalización del procedimiento.* 5. *Silencio administrativo.*—VI. PUBLICACIÓN Y EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: 1. *Régimen jurídico de los actos administrativos.* 2. *Notificación y publicación.* 3. *Ejecución.* 4. *Eficacia en el tiempo.*—VII. REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: 1. *Idea general.* 2. *Revisión sin sujeción a procedimiento formal.* 3. *Revisión con sujeción a procedimientos formales.*

## I. INTRODUCCIÓN

La sujeción al Ordenamiento jurídico de todos y cada uno de los órganos del Estado y de los demás entes públicos constituye un principio fundamental de todo Estado de Derecho. Para una mejor ejecución de las funciones que realizan y como garantía de los ciudadanos, someten su actuación a los cauces formales del procedimiento. El procedimiento administrativo será, por tanto, el cauce formal de la actuación administrativa, cumpliendo una doble finalidad, la eficacia y las garantías. De aquí que su reglamentación deba cumplir ambas, haciendo realidad la ecuación prerrogativa-garantía que está en la base de todo el Derecho administrativo (1).

No obstante el importante papel que una adecuada reglamentación de los procedimientos administrativos puede desempeñar en un Estado de Derecho, no ha sido objeto de especial atención hasta que estuvo muy consolidado el régimen administrativo. Se sitúa en las Leyes austríacas de 1925 el nacimiento de la legislación reguladora del procedimiento admi-

---

(1) Me remito a mi trabajo *Manual de procedimiento administrativo*, 2.<sup>a</sup> ed., Cívitas, 2002, págs. 75 y ss.

nistrativo, ejemplo que fue imitado por Checoslovaquia, Polonia y Yugoslavia, que elaboraron sendas Leyes de procedimiento administrativo (2).

España había sido la primera nación que había tenido una Ley de procedimiento administrativo, la Ley de 19 de octubre de 1889; pero se trataba de una Ley de bases que había de desarrollarse por los distintos Departamentos ministeriales a través de los correspondientes Reglamentos, que se fueron aprobando en fechas muy distintas, dando lugar a un conjunto heterogéneo de disposiciones, en pugna con la idea directriz que había presidido la promulgación de la Ley. De aquí la necesidad de una Ley que superara el caos normativo existente. A esta necesidad se refería GASCÓN Y MARÍN en un trabajo publicado en el número 48 de la «Revista de Estudios políticos», en estos términos:

«Se impone ir a la promulgación de un Código único de procedimiento administrativo. La diversidad de materias sobre que versan las reclamaciones o peticiones formuladas por los particulares no debe llevar a la variedad de plazo, de denominaciones y naturaleza de recursos que se advierten en los Reglamentos en vigor. Partiendo de una Ley de Bases, y realizando, no una mera recopilación o refundición de los diversos Reglamentos, sino una verdadera obra de codificación sistemática y revisora del vario Derecho existente, debe ser publicado un Código de procedimiento administrativo para la Administración central, partiendo de la necesaria separación entre las disposiciones orgánicas de estructuración burocrática de cada Departamento ministerial y las verdaderas de procedimiento administrativo. Derecho procesal administrativo que debe ser uniforme. Cabe, sí, establecer inicialmente una delimitación de los diversos órganos administrativos que existen por igual en los diversos Departamentos ministeriales, dejando la organización interna de cada uno de los servicios a normas singulares de los mismos; debe aparecer determinada concretamente la competencia de cada uno de los órganos de intervención en el proceso administrativo. Señalada y definida también la diversa naturaleza y alcance de las decisiones de trámite y de resolución que puedan adoptar las autoridades administrativas, la posibilidad y casos de adoptar el procedimiento oral y el escrito obligatorio; unificar todo lo relativo a incoación de expedientes, a la condición de interesados en los mismos, a la comparecencia personal o por modo de representantes, a señalar la diferencia entre reclamantes e interesados, los casos de posibilidad de reclamaciones colectivas, simplifican-

---

(2) S. ROYO-VILLANOVA, *El procedimiento administrativo como garantía jurídica*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 48, págs. 66 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, *El procedimiento administrativo*, El Consultor de los Ayuntamientos, 1964, págs. 80 y ss.

do el procedimiento, tanto en única como en ulterior instancia; unificando lo relativo a plazos, paralización, caducidad de expedientes, incidencias, notificaciones, recursos ordinarios y extraordinarios, potestad correctiva en los casos de anomalías en la tramitación, diferenciando la acción que pueda ejercitar el interesado, para obtener la normalidad de procedimiento, de la correspondiente a los Jefes jerárquicos de quien dirige el procedimiento para imponer la normalidad en el mismo; significación del silencio administrativo; acción del particular para obtener decisión de la autoridad, incorporando en libros especiales al Código general lo especial de ciertos procedimientos, como el económico administrativo y el sancionador» (3).

Fueron varios los intentos de elaboración de una Ley de procedimiento administrativo que con tanta generalidad se venía demandando, hasta que, siendo Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno Laureano López Rodó, se nombró una Comisión que elaboró el proyecto que logró la sanción legislativa.

La Ley de procedimiento administrativo no se limitó a regular el procedimiento administrativo en sentido estricto —no podía hacerlo—, sino que reguló el régimen jurídico de la actuación administrativa general. Así lo constataba su Exposición de Motivos (redactada por Manuel BALLBÉ y por mí la Semana Santa de aquel año 1958 por encargo de López Rodó). El impacto de la Ley en España y fuera de España fue impresionante. Como su influencia en otros Ordenamientos, no sólo —como dice GARCÍA DE ENTERRÍA— en los países hispanoamericanos, en alguno de los cuales ha sido transcrita más o menos literalmente, sino también en diversos Estados europeos que afrontaron tras ella intentos codificadores semejantes (Alemania, Italia, Holanda y, muy singularmente, Portugal, cuyo Código de procedimiento administrativo de 29 de octubre de 1991 muestra claramente esa influencia) (4).

La influencia de la Ley española de procedimiento administrativo en los Ordenamientos jurídicos americanos ha sido destacada por el profesor BREWER-CARIAS. Esta Ley —dice— «ha tenido una enorme importancia, no sólo en el propio desarrollo del derecho administrativo español, el cual es, precisamente, a partir de finales de la década de los cincuenta que comienza a renovarse y a alcanzar los extraordinarios niveles de excelencia de la actualidad, sino el desarrollo del derecho administrativo contemporáneo de América Latina, pues, puede decirse, que en una u otra forma dichas le-

(3) *Necesidad de un Código de procedimiento administrativo*, «REP», núm. 48, págs. 39 y ss.

(4) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, 8.<sup>a</sup> ed., Cívitas, 2002, II, pág. 454; FREITAS DO AMARAL, «A codificação do procedimento administrativo em Portugal: razao de ser, tradições e enquadramento constitucional», en *Procedimiento Administrativo. Ponencias del I Coloquio Hispano-Portugués*, Santiago de Compostela, 1994, págs. 19 y ss.

yes reguladoras de la actividad administrativa que se han dictado en nuestros países, en las últimas cuatro décadas se inspiraron en la española» (5).

Sustituida la Ley de procedimiento administrativo de 1958 por la nefasta Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y de procedimiento administrativo común, unánimemente criticada (6), cuyos gravísimos defectos no fueron remediados por la Ley 4/1999, como asimismo se reconoció en los comentarios que suscitó (7).

Siguió, no obstante, la influencia de la legislación española de procedimiento administrativo en la hispanoamericana, notándose desfavorablemente cuando el modelo ha sido la legislación promulgada a partir de 1992.

## II

### LAS LEYES HISPANOAMERICANAS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### 1. *El fenómeno de la reglamentación del procedimiento administrativo en los Estados hispanoamericanos*

Hay que esperar hasta 1972 para poder hablar de una Ley hispanoamericana de procedimiento administrativo: la Ley argentina núm. 19549, de 1972, de procedimientos administrativos.

Existieron antecedentes importantes, como el «Reglamento de Normas Generales de Procedimientos administrativos de Perú», aprobado por Decreto Supremo núm. 006-67-56, de 11 de noviembre de 1967, al que se otorgó fuerza de ley por el Decreto-ley núm. 26111, que distaba mucho de lo que debía ser una reglamentación básica del procedimiento administrativo, tal y como se configuraba en la Ley española. De aquí las críticas de que fue objeto, así como las modificaciones ulteriores (8), hasta llegar a la Ley núm. 2744, titulada *Ley de procedimiento administrativo general*, publicada en el «DO» de 11 de abril de 2001, en cuya elaboración la Comisión tuvo en cuenta, aparte de los precedentes iberoamericanos —en España ya estaba vigente la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común—, la legislación alemana y la italiana, como reconoce uno de los más relevantes miembros de la Comisión (9). El significado de la Ley queda reflejado en el artículo

(5) *Principios del procedimiento administrativo*, Cívitas, Madrid, 1990, pág. 24. En términos análogos, VIDAL PERDOMO, en DANOS y otros, *Comentarios a la Ley del procedimiento administrativo general. Ley 27444*, Ara Editores, Lima, 2001, pág. 85.

(6) Pocas Leyes han merecido la repulsa que esta Ley, de la que llegó a afirmarse que constituía «una catástrofe sin paliativos». Así, GARCÍA DE ENTERRÍA, cit. por PARADA, *Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Madrid, 1993, pág. 11.

(7) Por ejemplo, GONZÁLEZ PÉREZ, GONZÁLEZ NAVARRO y GONZÁLEZ RIVAS, *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero*, Cívitas, 1999.

(8) Críticas que se reflejan en la obra de MORÓN URBANA, *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., Lima, 1999, págs. 115 y ss.

(9) Jorge DANOS ORDÓÑEZ, en el estudio preliminar de la primera edición oficial de la Ley, agosto 2001.

159.1, reproducción casi literal del artículo 78.1 de la Ley española de 1992, que, a su vez, reiteraba el artículo 81.1 de la Ley de 1958. El artículo 159.1 de la Ley peruana dice:

«Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, serán realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias».

Teniendo en cuenta el rango reglamentario y ámbito de la reglamentación peruana de 1967, puede considerarse que la primera Ley americana en la que tuvo reflejo el procedimiento español fue la Ley de procedimientos argentina núm. 19549, de 1972, en la que, después de un Título I en el que, además de delimitar el ámbito de aplicación, se consagran los principios generales informantes del procedimiento administrativo y los requisitos generales de la actuación administrativa, se regulan: el régimen de la competencia y de los titulares del órgano administrativo, en el Título II; los requisitos y efectos del acto administrativo y del silencio, en el Título III, y la impugnación de los actos, en el Título IV. Como afirmaba Tomás HUTCHINSON, al comentar la Ley varios años después, «la ley nacional de procedimientos administrativos es un cuerpo legal que, además de organizar recursos contra ciertos actos administrativos, establece normas respecto de la actuación de los funcionarios en lo que atañe a compaginación de expedientes, un trámite interno al margen de todo petitorio del particular y, en general, a ciertas formas procedimentales que deben observarse por quienes ejercen funciones administrativas. Como dijimos, contiene también normas de fondo. Es un instrumento político-arquitectónico útil para una buena conducción del Estado actual» (10).

La parquedad de la Ley nacional argentina contrasta con la extensión de la Ley núm. 27444 de Perú (243 artículos, 7 disposiciones finales y 5 transitorias) y de las *Normas Generales de actuación administrativa en la Administración central* de Uruguay, aprobadas por el D. 500/1991, con sus 239 artículos, que sustituyó al D. 640/1973, que si bien constituye norma básica que modifica los reglamentos sobre procedimientos especiales o técnicos a que se refiere su artículo 1.º, en cuanto se «contradigan con la naturaleza de estos procedimientos», sólo se aplicará supletoriamente a los procedimientos administrativos sometidos a regímenes particulares en razón a la especialidad de las reparticiones en los puntos en que esos regímenes especiales carezcan de regulación (11).

La Ley de Honduras (Decreto núm. 152-87), de 28 de septiembre de

(10) *Ley nacional de procedimientos administrativos. Ley 19549. Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales*, Buenos Aires, 1985, I, pág. 7

(11) CAJARVILLE, *Procedimiento administrativo en el D. 500/1991*, Montevideo, 1992, pág. 15.

1987, es, sin duda, la que en su estructura y contenido sigue más fielmente el modelo de la española.

## 2. *La Ley General de la Administración pública de Costa Rica de 1978*

Las Leyes de procedimiento administrativo, desde la española de 1958, eran, como he señalado, algo más que Leyes de procedimiento administrativo, o, más propiamente, no eran Leyes de procedimiento, en cuanto no regulaban una serie o sucesión de actos que integraban la tramitación que habría de seguirse en la realización de una función administrativa, como ponía de manifiesto la norma del artículo 81.1 de la Ley española de 1958, reflejada más tarde en la mayoría de las Leyes americanas, como la Ley peruana de 2001. Por lo que hasta se llegó a prescindir del nombre.

Costa Rica rompió la tradición legislativa con su *Ley General de la Administración pública*, en la que se reflejan las genialidades del gran jurista que fue Eduardo ORTIZ ORTIZ. Ley elaborada con una tan depurada técnica que al promulgarse me planteé serias dudas sobre su viabilidad, y así se lo hice ver a Eduardo. No obstante, funcionó. Lo que refleja el alto nivel del funcionariado de aquella nación. Me lo comentaba años después, cuando coincidimos en Toledo con motivo de unas Jornadas sobre el *Derecho político a finales del siglo, una perspectiva iberoamericana*, unos meses antes de su muerte. Como dice BREWER-CARIAS, esta Ley constituye casi un «Manual» de Derecho administrativo redactado en forma de artículos, en los «que se encuentra explicado el Derecho administrativo como si se tratase del desarrollo de un programa de un curso sobre esta disciplina, expuesto en un muy hermoso y rico texto» (12).

## 3. *La reglamentación conjunta del procedimiento administrativo y del contencioso-administrativo*

En Colombia se aprovechó la reforma del Código Contencioso-administrativo de 1984 para llenar uno de los más grandes vacíos de su legislación que radicaba en la ausencia casi total de regulación de los procedimientos administrativos, con la incorporación a aquél de un libro (el primero) dedicado a los procedimientos administrativos (13).

El ejemplo ha sido seguido en algunos Estados mejicanos.

Méjico no tuvo una Ley de procedimiento administrativo a nivel fede-

(12) En *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Bogotá, 2003, pág. X.

(13) Aunque en estricto rigor de técnica legislativa la regulación no encuadra exactamente dentro de un Código contencioso-administrativo, «las críticas que pueden hacerse a dicha inexactitud formal no pueden desmerecer la bondad, la utilidad y la oportunidad de un Ordenamiento jurídico cuya existencia se venía echando de menos de vieja data». Así, EZQUERRA PORTOCARRERO, en «El campo de aplicación de los procedimientos administrativos», en la ob. col. *Comentarios al Código contencioso*, 2.<sup>a</sup> ed., Biblioteca de la Cámara de Comercio de Bogotá, 1986, pág. 48.

ral ni al de las entidades federativas hasta la Ley federal de procedimiento administrativo de 14 de julio de 1994. Un importante precedente fue un proyecto elaborado por la Coordinación General Jurídica del D.F. (integrada por FIX-ZAMUDIO, GARCÍA RAMÍREZ, GUTIÉRREZ DE VELASCO, OVALLE, SOBERANES y VÁZQUEZ ALFARO) que pude conocer y comentar en unas conferencias que pronuncié en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a las que siguieron unos interesantes coloquios en los que intervinieron los redactores del proyecto y cualificados funcionarios del Distrito Federal. La Ley federal de procedimiento administrativo de 1994 no fue muy bien recibida por la doctrina (14), ni positivos los comentarios posteriores, al destacar la vaguedad e imprecisión de su articulado y llegarse a dudar de la constitucionalidad para la derogación global y tácita de Leyes anteriores que en ella se contenía y por la violación de las garantías de seguridad jurídica y de legalidad (15). No obstante, constituyó un paso importante en la estructuración de esta pieza esencial que es el procedimiento administrativo en un sistema de justicia administrativa (16). Y dio lugar

---

(14) Así, en «Boletín Jurídico», Despacho de Emilio Margáin y Asociados, núm. 200, octubre de 1994, pág. 6, dice: «De la lectura del articulado de la Ley Federal de Procedimiento administrativo, que entrará en vigor el 1.º de julio de 1995, se observan grandes confusiones, aclaraciones innecesarias, omisiones, etcétera, que indican la intervención de numerosas personas —se sostiene que el proyecto fue modificado por el grueso de las Direcciones Generales Jurídicas de las Secretarías de Estado y hasta por la Unidad Jurídica de la Presidencia— que terminaron por desnaturalizar lo que inicialmente redactaron sus autores.

Si buen número de los directores de las unidades jurídicas de las Secretarías de Estado poco conocen del Derecho administrativo, volviéndose prácticos de las leyes que corresponden a sus dependencias, piénsese en el problema con que se enfrentarán los nuevos directores de esas unidades que tomarán posesión con el nuevo Poder Ejecutivo que entrará a gobernar al país el 1.º de diciembre próximo y que se van a encontrar con esta ley que trabajo les costará entenderla».

NAVA NEGRETE, en la primera edición de su *Derecho administrativo mexicano*, México, 1995, pág. 290, decía que «debiera revisarse con gran acuciosidad, pues fue una ley producida sin debate, sin una mínima apreciación por los legisladores, indudablemente más preocupados por sus futuras posiciones políticas y personales». En la segunda edición (México, 2001, pág. 366) dice que la ley «tuvo una elaboración olímpica» y reconoce que «fue un paso importante hacia la unitivización, pero su naturaleza de ley supletoria de las leyes administrativas la hace prácticamente inaplicable y torna vacua su fuerza unificadora».

(15) ACOSTA ROMERO, HERRÁN y VENEGAS, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, comentadas*, Porrúa, México, 1996, págs. 105 y ss. y 167 y ss.

(16) Así, en mi trabajo *Procedimiento administrativo federal*, Ed. Porrúa y UNAM, 2000, págs. XIV y ss. Se aparta en cierto modo de esta opinión general LUCERO ESPINOSA, al decir en su trabajo *Ley federal de procedimiento administrativo comentada*, México, 1998, pág. X, que «aunque la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento administrativo representa un avance que se había buscado, sin lograrlo, durante un buen número de años, el ordenamiento en estudio adolece de obscuridad, imprecisiones y contradicciones, y hasta faltas gramaticales. Si la ley está promulgada, con sus fallas y deficiencias: ahora nos toca a nosotros, los integrantes de asociaciones jurídicas, profesores de la materia y profesionales del derecho en general, hacer las observaciones correspondientes para depurar lo que ya está hecho, a fin de lograr una mejor regulación en este ámbito. Es cierto que hubiera sido mejor que previamente a la promulgación de la ley, las Comisiones legislativas consultaran escuelas y facultades de derecho y asociaciones jurídicas, para lograr un mejor instrumento legal; pero como ya había sucedido antes, también existía el riesgo de que las buenas intenciones nuevamente se quedaran en el camino. En lo particular, en los últimos 10 años nos tocó conocer tres diversos anteproyectos de Ley de Procedimiento Administra-

a que los Estados de la República fueran promulgando sus Leyes de procedimiento, después de que el Distrito Federal promulgara la suya de 14 de diciembre de 1995.

Pues bien, algunos Estados han seguido el ejemplo de Colombia, promulgando textos legales reguladores del procedimiento administrativo y del contencioso-administrativo. Primero fue el Estado de Méjico, que promulgó el llamado Código de procedimientos administrativos el 6 de febrero de 1997, en el que, después de un Título primero dedicado a las disposiciones comunes al procedimiento administrativo y al proceso administrativo, dedica un Título II al procedimiento administrativo (arts. 106 a 198) y otro, el Título III, al contencioso-administrativo (arts. 199 a 293). También se sigue el sistema de regulación conjunta en el Código de procedimientos administrativos del Estado de Veracruz, de 2001, y en la Ley de Justicia y procedimientos administrativos del Estado de Nayarit, de 2002.

Pero otros Estados han seguido promulgando las de procedimiento administrativo con independencia de las reguladoras del contencioso-administrativo. Así, Aguascalientes (Ley de 1999) y Jalisco (Ley de 2000).

#### 4. *La Ley Orgánica de procedimientos administrativos de Venezuela, de 1 de julio de 1981*

Del elenco de Leyes de procedimiento administrativo de lengua española merece destacarse la Ley Orgánica de procedimientos administrativos de Venezuela, que publicó el núm. 2818, extraordinario, de la «Gaceta Oficial» de 1.º de julio de 1981. Y entró en vigor el 1.º de enero siguiente. En la introducción, que redactó BREWER-CARIAS para la publicación de su texto en la Colección de Textos Legislativos de la Editorial Jurídica venezolana, decía:

«Esta Ley Orgánica, sin duda, producirá un impacto fenomenal en el funcionamiento de nuestra Administración Pública, similar a una revolución administrativa, pues cambia radicalmente la situación anterior. En efecto, en primer lugar, producirá un cambio de carácter jurídico, al transformar la informalidad administrativa anterior en un formalismo procedimental positivizado, y la situación anterior de los administrados, de impotencia y sujeción, en una situación colmada de garantías y derechos; y en segundo lugar, producirá un cambio de carácter administrativo, al transformar la irracionalidad anterior por normas y procedimientos técnicos racionales. Queremos insistir brevemente en estos dos aspectos en los cuales incidirá la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sobre el funcionamiento de nuestra Administración Pública, pues en ellos es que la Ley Orgánica provocará un cambio radical respecto de la situación

---

tivo, que sólo lograron alcanzar ese nivel. Hoy el paso está dado; vayamos adelante con la depuración que nos toca proponer para mejorar esta ley».

anterior, que sólo su aplicación sucesiva consolidará. Las resoluciones administrativas, estamos convencidos, no se producen de un plumazo, sino que sólo pueden resultar de un esfuerzo deliberado y consciente de transformación continuada, el cual sin embargo, debe iniciarse mediante un acto formal. La Ley Orgánica, en este sentido, es el inicio de un proceso de transformación que dará sus frutos, dentro de algo más que una década, siempre que se defina una política adecuada para su aplicación permanente» (17).

Precisamente por la revolución que suponía, a fin de facilitar el proceso de transformación, el Gobierno venezolano fletó un avión en el que viajaron a España altos funcionarios cualificados que habrían de tener una intervención decisiva en la aplicación de la nueva Ley, para que durante unas semanas participaran en un curso intensivo que se organizó en la entonces Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, en el que intervinimos los que habíamos colaborado en la elaboración de la Ley española de 1958 y la aplicábamos diariamente, como funcionarios o como abogados de los administrados. La experiencia acumulada durante los más de veinte años de vigencia de nuestra Ley nos permitiría dar a conocer a nuestros colegas venezolanos las dificultades con que nos habíamos encontrado —que serían análogas a las que ellos se encontrarían— y el modo de poder superarlas para que pudieran cumplirse las finalidades de todo Ordenamiento del procedimiento administrativo. Aquellos días de gratísima convivencia, tan útiles para todos —siempre se aprovecha mucho en los cambios de impresiones entre quienes tienen preocupaciones comunes—, culminaron en una cena que nos ofreció el Embajador de Venezuela, a la que asistió como testigo cualificado Manuel García Pelayo, a la sazón Presidente del Tribunal Constitucional español.

En Brasil, el 29 de enero de 1999 se sancionó la Ley núm. 9784/99, *que regula el procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración pública federal*, en la que se nota la influencia del Código de procedimiento administrativo portugués aprobado por Decreto-ley núm. 442/91, de 15 de noviembre, en cuya Exposición de Motivos se reconoce que en su elaboración se han tenido en cuenta las enseñanzas del Derecho comparado y la larga experiencia de la aplicación de «leyes de procedimiento administrativo en países con sistemas político-administrativos tan dispares como Argentina, los Estados Unidos de América, España, Yugoslavia y Polonia, por citar algunos de los más importantes sobre este punto de vista», mereciendo «particular atención la ley de procedimiento administrativo de la República Federal Alemana publicada en 1976». El profesor FREITAS DO AMARAL destacaría después la «marcada influencia de la ley de procedimiento administrativo española de 1958, de la ley norteamericana de 1946 y del Código alemán de 1976» (18).

(17) Págs. 10 y ss. de la 8.<sup>a</sup> edición.

(18) En «A Codificação...», cit., pág. 32.

Precedente de la Ley federal brasileña 9784/99 fue la paulista número 10177/98. Por la novedad que suponían, estas Leyes fueron objeto de interés por la doctrina (19).

### 5. *Las últimas Leyes hispanoamericanas de procedimiento administrativo*

Esta incesante evolución legislativa es de esperar continúe perfeccionando las reglamentaciones, en esa «lucha permanente que ha caracterizado siempre al propio Derecho administrativo, dirigida a la búsqueda de un balance entre los privilegios de la Administración y los derechos de los particulares» (20). Las últimas manifestaciones de esta evolución son: la Ley de procedimiento administrativo de Bolivia, de 22 de abril de abril de 2002, y la Ley chilena 19880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

## III. LA LEY CHILENA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1. *La Ley 19880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado*

En el «Diario Oficial de la República de Chile» de 29 de mayo de 2003 se publicaba la Ley 19880, con tan extenso título.

Culminaba así un larguísimo proceso legislativo. Pues fue hace muchos años cuando tuve noticia de que había tenido entrada en el Congreso Nacional un proyecto de Ley de procedimiento administrativo chileno. Y cuando en mis trabajos me refería a la corriente hispanoamericana de legislación sobre procedimiento administrativo, siempre aludía al proyecto de Ley chileno en tramitación parlamentaria, como si fuera a ser inminente su promulgación (21). Cuando ya creí que el proyecto había muerto, mi entrañable y gran amigo Enrique SILVA CINMA, conociendo mi interés por estos temas, me dijo que el proyecto había resucitado y que seguía adelante. Cuando recibí el texto ya publicado, pude adivinar por el estilo y depurada técnica de la Ley la presencia de su mano de gran jurista.

La Ley se enmarca en la corriente legislativa que inició la Ley española de 1958. Es, por tanto, una Ley que rebasa con mucho lo estrictamente procedimental y ofrece una completa regulación del régimen jurídico de la actuación administrativa.

---

(19) Cfr., por ejemplo, BOCKMANN MOREIRA, *Processo administrativo. Princípios constitucionais e a lei 9784/99*, São Paulo, 2000, y la ob. col. (directores ARI SUNDFELD y MUÑOZ), *As leis de processo administrativo: Ley federal 9784/99 e lei paulista 10177/98*, São Paulo, 2000.

(20) BREWER-CARIAS, *Princípios del procedimiento administrativo*, cit., pág. XLII.

(21) Así, por ejemplo, en las sucesivas ediciones de mi *Procedimiento administrativo federal*, editado en Porrúa y la UNAM. Cfr. en la 3.<sup>a</sup> ed. de 2000, págs. 37 y ss.

La Ley —dice su art. 1.º— «establece y regula las bases del procedimiento administrativo». Expresión ésta de las «bases» no en el sentido que tenía en la vieja Ley española del siglo XIX, que exigían un ulterior desarrollo reglamentario, sino en el sentido de Ley básica, de una de las Leyes en que descansa el Estado de Derecho, como lo son las reguladoras de la actuación administrativa.

## 2. *Ámbito de aplicación de la Ley*

La Ley regula la actuación de las Administraciones públicas, de todas las Administraciones públicas. Aunque su título se refiere a «los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado», así en su artículo 1.º, en su artículo 2.º se dispone expresamente que sus disposiciones se aplicarán, también, «a la Contraloría General de la República, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, a los gobiernos regionales y a las municipalidades».

La Ley, al igual que la española de 1958 —y la vigente LRJPA—, no regula propiamente un procedimiento. Aunque del artículo 1.º parece desprenderse que en ella se regula un procedimiento —que podría calificarse de ordinario—, previéndose otros especiales —a los que se aplicaría con carácter supletorio—, lo cierto es que no se regula un procedimiento formalizado con todos sus trámites. La norma clave para comprender el significado de la Ley es la que contiene el artículo 34, que, en términos casi idénticos a los del artículo 78 de la LRJPA, define los actos de instrucción como «aquellos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse el acto». Las Leyes podrán formalizar procedimientos para realizar las funciones administrativas, siempre respetando las «bases» de la Ley 19880. Pero en tanto no se formalizan, el instructor deberá realizar «de oficio» todos los necesarios para dictar la resolución que proceda en Derecho, respetando los derechos de los administrados. Y cuando las respectivas Leyes prevean un trámite, no tendrán por qué regularle, ya que bastará con acudir a la Ley general. Así, si se establece una información pública, no será precisa su regulación, ya que ésta viene en el artículo 39 de la Ley 19880.

## 3. *Sistema*

La Ley se divide en cinco capítulos:

El I, con el título «Disposiciones generales», después de delimitar el ámbito de aplicación y definir el acto administrativo (art. 3.º), regula los principios del procedimiento (arts. 4.º a 16), dedicando un artículo (el 17) a determinar los derechos de las personas en su relación con la Administración pública.

El Capítulo II, titulado «El procedimiento administrativo», después de una sección dedicada a las disposiciones generales, dedica tres a regular la iniciación, instrucción y finalización.

El Capítulo III, titulado «Publicidad y ejecutividad de los actos administrativos», regula la notificación, la publicación y la ejecución.

El Capítulo IV, titulado «Revisión de los actos administrativos», regula los recursos —reposición, jerárquico y extraordinario de revisión— y la revisión de oficio.

Y el último Capítulo, el V, bajo la rúbrica «Disposiciones finales», contiene un artículo sobre el procedimiento de urgencia, para después regular con todo detalle el silencio administrativo.

A continuación haré referencia a algunos aspectos de la Ley que estimo de mayor interés.

#### IV. DISPOSICIONES GENERALES

##### 1. *Principios del procedimiento administrativo*

La Ley chilena no constituye una excepción y ha seguido la moda, tan poco recomendable, que nos ha llevado a ver principios jurídicos en los rincones más impensables del Ordenamiento jurídico (22). Y al «jaranero festival de principios» en que nos movemos (23), llega a regular hasta trece, alguno menos que la Ley de Bolivia de abril de 2002, que en su artículo 4.º llega hasta dieciséis. Y, al igual que en otras Leyes de procedimiento administrativo, incluida la española, se mezclan lo que son auténticos principios generales de Derecho con lo que sólo son principios del buen hacer administrativo, aunque algunos de éstos hayan adquirido a veces el valor de aquéllos, como el de eficacia, al haberse consagrado como tales en algunas Constituciones. Según el artículo 4.º de la Ley, «el procedimiento administrativo estará sometido a los principios de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad». Principios que se regulan en los artículos siguientes.

Es manifiesta la diferente naturaleza entre lo que se llama principio de escrituración (art. 5.º), por ejemplo, y el que se denomina de contradictoriedad (art. 10), imparcialidad (art. 11) o de impugnabilidad (art. 15). En el artículo 12 regula el deber de abstención de los titulares de los órganos administrativos, como «principio», cuando en realidad tal deber —y consiguiente derecho de recusación— es una garantía para hacer efectivo el principio de imparcialidad.

(22) Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, en GONZÁLEZ PÉREZ, GONZÁLEZ NAVARRO y GONZÁLEZ RIVAS, *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero*, Cívitas, 1999, pág. 84.

(23) La frase también es de GONZÁLEZ NAVARRO, en «De los principios del buen hacer administrativo», en *Panorama jurídico de las Administraciones públicas en el siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. Eduardo ROCA ROCA*, INAM, Madrid, 2003, págs. 537 y ss.

Y se observa la omisión de algunos que suelen recogerse en la generalidad de las Leyes de procedimiento, como el de legalidad (24) y de buena fe o confianza legítima (25).

## 2. *Derechos de las personas*

El artículo 17 enumera los derechos de las personas. Este artículo viene a ser una reproducción casi literal del artículo 35 de la Ley española, que enumera los derechos de los ciudadanos.

Al publicarse la LRJPA se criticó este artículo 35 por la forma grandilocuente con que se presentaba, al pretender que la nueva Ley venía a poner

(24) BREWER-CARIAS, *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Bogotá, 2003, págs. 4 y ss. y 277 y ss.

(25) Sorprende que no aparezca este principio en la Ley chilena, así enunciado o como de la confianza legítima, ya que es de los que con más generalidad recogen las Leyes hispanoamericanas, y hasta alguna Constitución, como el artículo 83 de la de Colombia. La Constitución de Brasil, en su artículo 37, establece explícitamente el principio de moralidad pública como regla de observación obligatoria para la Administración pública, considerándose una proyección del mismo el de la buena fe (BOKMANN MOREIRA, *Processo administrativo. Principios constitucionais a la Ley 9784*, São Paulo, 2000, págs. 90 y ss.), reiterado en las Leyes reguladoras del procedimiento administrativo, como la Ley núm. 9784, de 29 de enero de 1999, que regula el procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración pública federal (art. 2.º, IV), y la Ley del Estado de São Paulo 10177, de 30 de diciembre de 1998, que regula el procedimiento administrativo en este Estado (art. 4.º). Realmente, en las últimas disposiciones reguladoras del procedimiento administrativo no suele faltar, al lado de otros principios de naturaleza heterogénea, el de buena fe. Así, en Uruguay, el Decreto 500/991, en su artículo 2.º, k), establece que la Administración pública debe «actuar de acuerdo con los siguientes principios generales... buena fe, lealtad, presunción de verdad, salvo prueba en contrario», y en el artículo 6.º lo explicita estableciendo que «las partes, sus representantes y abogados patrocinistas, los funcionarios públicos y en general todos los partícipes del procedimiento ajustarán su conducta al respeto mutuo y a la lealtad y buena fe» —CAJARVILLE, *Procedimiento administrativo*, Montevideo, 1992, pág. 23, y en «El procedimiento administrativo en Uruguay», en la obra colectiva (coordinadores ARIS SUNDFELD y Guillermo A. MUÑOZ), *As leis de processo administrativo*, São Paulo, 2000, págs. 65 y ss., y BRITO, *Principios del procedimiento administrativo común*, en «Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político», Serie Congresos y Conferencias, núm. 5, 1991, págs. 14 y ss.—. En Perú, la Ley de procedimiento administrativo general de 2001, en el artículo IV (dedicado a los «Principios del procedimiento administrativo»), apartado 1.8, incluye el siguiente «principio de conducta procedimental»: «La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal». En las Leyes de Justicia administrativa y procedimientos administrativos de Méjico se consagra también el principio: artículo 3.º de la Ley de Justicia y procedimientos administrativos del Estado de Nayarit de 2002; artículo 3.º del Código de procedimientos administrativos del Estado de Méjico de 1992; artículo 4.º del Código núm. 14 de procedimientos administrativos por el Estado de Veracruz; artículo 5.º de la Ley de procedimiento administrativo del Distrito Federal de 1995; y el artículo 13 de la Ley Federal de procedimiento administrativo de 1994 (GONZÁLEZ PÉREZ, *Procedimiento administrativo federal*, 3.ª ed., Méjico, D.F., 2000, pág. 53). En Venezuela el principio está detalladamente regulado en la Ley de simplificación de trámites administrativos de 1999 (arts. 9 a 20) (BREWER-CARIAS, *Principios del procedimiento administrativo de América Latina*, Universidad del Rosario, Legis, 2003, pág. 278).

fin a una era de arbitrariedad, olvidando la Ley de 1958 y lo que supuso en la implantación de un sistema de garantías. En la Exposición de Motivos, al referirse a este artículo, se hablaba de «la trascendental formulación de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, además de los que reconoce la Constitución». Cuando se ha demostrado que esta «trascendental» formulación no añadía ningún derecho a los que antes estaban reconocidos en la legislación anterior, salvo el derecho «a identificar a las autoridades y al personal», que había quedado en nada, pese a la detallada regulación reglamentaria de que fue objeto, y recibió las críticas más satíricas.

En recuerdo de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, voy a reproducir las palabras que dedicó a este artículo 35, a la parte de la E. de M. de la Ley dedicada a él y a unas normas de desarrollo que se dictaron. En el trabajo titulado *Acotaciones escépticas sobre la nueva regulación del procedimiento administrativo* («REDA», núm. 78, pág. 219) decía:

«La LRJPA, recordémoslo, trata de enfrentarse con la llamada *opacidad* de la Administración; establece los derechos de los ciudadanos, que la Exposición de Motivos califica de declaración *trascendente*, si bien la mayor parte de ellos estaban ya reconocidos en nuestro ordenamiento. Entre esos derechos, el de *identificar* [art. 35.b)] a las autoridades y al personal de las Administraciones públicas. A tal fin se ha dictado ya la Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 3 de febrero de 1993, siendo obligada la referencia al “BOE” en el que se publica, pues, de verdad, merece la pena leerla el del siguiente día 11 del mismo mes. El proceso de identificación del *empleado* público —término que curiosamente se hace resurgir—, se diferencia según, se trate de identificación telefónica o personal. En el primer caso, se enuncian distintas reglas, “en función de la iniciativa del contacto”. En el segundo, hay que distinguir según “la interacción entre los ciudadanos y los empleados públicos” se produzca en espacios singularizados o no. En este segundo supuesto, el “distintivo personal” irá prendido de la ropa del empleado “de forma que permita al ciudadano [leerlo] a una distancia no inferior a la considerada de respeto, aproximadamente un metro y veinte centímetros”. ¿Merece la pena seguir? “En el caso de una relación verbal directa a través de una mesa personalizada en un espacio no singularizado o en un despacho de uso común deben instrumentarse dos medios complementarios para asegurar que la identificación se produce inequívocamente cuando el ciudadano busca a su interlocutor”. Y esos dos medios son el “rótulo de Despacho” y el “rótulo de Mesa”, que deberá reflejar, de forma legible a dos metros de distancia... Como puede verse, los más “decantados” crite-

rios de O y M, sobre los que en su día ironizó con acierto Jesús GONZÁLEZ PÉREZ quedan cortos. Si éste es el “cambio profundo” que la LRJPA va a operar en la Administración y la declaración *trascendente* de los derechos de los ciudadanos, no parece tenga que explicar más las razones de mi escepticismo».

Pero, prescindiendo de estas críticas, es lo cierto que no está de más —y hasta resulta conveniente en una Ley nueva como es la chilena— que en una de sus primeras normas aparezcan enumerados los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo.

## V. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1. *Normas básicas*

Después de una definición del procedimiento administrativo —con la exigencia, según el artículo 18, quizás demasiado general, de la constancia en un expediente—, en este primer «párrafo» del Capítulo II, la Ley chilena se refiere a aspectos tan distintos como los siguientes:

#### a) *Utilización de medios electrónicos.*

Admitir expresamente esta posibilidad y establecer que la Administración procure proveer de los medios compatibles para ello merece todos los elogios (art. 19). Pero es necesaria una regulación detallada, con objeto de que se cumpla la finalidad perseguida sin merma de las garantías más elementales de los administrados, tal y como, recientemente, ha hecho en España la Orden de la Presidencia 1551/2003, de 10 de junio («BOE» 13 de junio), promulgada para tratar de superar los problemas que planteaba la norma general —análoga a la chilena— de la Ley.

#### b) *Capacidad de actuar.*

El artículo 20 de la Ley chilena es reproducción literal del artículo 30 de la LRJPA. No hubiera estado de más que, tal y como se hace en alguna Ley hispanoamericana, se hubiera fijado una edad mínima —14 años—, ya que no tiene sentido que, como ocurre en algunas de las Leyes que regulan derechos fundamentales y libertades públicas, se reconozca la titularidad —y el ejercicio— sin límite alguno, olvidando las consecuencias a veces gravísimas a que puede dar lugar el mal uso de los derechos, de las que en modo alguno puede hacerse responsables a los padres o tutores, al no reconocerles potestad para obstaculizar el ejercicio de tales derechos, salvo

que se quiera fundar la responsabilidad, si no en culpa *in vigilando*, sí en culpa *in educando*, al no haber educado al niño en el ejercicio de las libertades públicas.

c) *Interesados.*

El artículo 21 de la Ley chilena delimita la condición de interesado en los mismos términos que el artículo 31.1, 2 y 3 de la LRJPA.

Y el artículo 22 la posibilidad de actuar por apoderado, en términos análogos al artículo 32 de la Ley española, con las siguientes diferencias:

- Que no se presume la representación para actos de gestión y trámite.
- Que no se determinan los supuestos en que se exige la acreditación formalmente.
- Y no se prevé la acreditación *apud acta*, aunque parece no ofrece duda esta posibilidad.

d) *Plazos.*

Son varias las normas que se dedican a los plazos. Concretamente, las siguientes:

— *Obligación del cumplimiento de los plazos.*

Se establece la obligatoriedad para todos: autoridades y personal al servicio de la Administración, y administrados. Y fija unos plazos dentro de los que deben adoptarse determinados actos el artículo 24:

- Veinticuatro horas para que el que reciba una solicitud, documento o expediente lo haga llegar a la oficina correspondiente.
- Cuarenta y ocho horas para dictar providencias de mero trámite, contadas desde la recepción de la solicitud, documento o expediente.
- Diez días para emitir informes, dictámenes o actuaciones similares.
- Veinte días para dictar resolución, contados desde que, a petición del interesado, se certifique que el acto se encuentra en el estado de resolverse.

Norma encomiable. El problema está en si llegará a cumplirse. Y en si, pese a la advertencia de la responsabilidad, llegará a hacerse efectiva cuando se compruebe que las demoras obedecen al cúmulo de actuaciones y falta de medios. Como ocurrirá. O como el supuesto responsable dirá que ocurre.

— *Cómputo de los plazos.*

El artículo 25, con buen criterio, al igual que la generalidad de las Leyes hispanoamericanas, y a diferencia de España, considera inhábiles no sólo los domingos y fiestas, sino también los sábados.

Y regula el cómputo con arreglo a los criterios generales. Solamente un reparo a una norma cuya aplicación puede dar lugar a indefensión: la que establece que los plazos se computarán «desde el día siguiente a aquel... en que se produzca su estimación o desestimación en virtud del silencio administrativo». Hay que armonizar esta norma con las de los artículos 64 y 65, sobre la iniciación de los plazos para interponer recursos. Y tal y como se regula en el artículo 64, el silencio positivo puede ocasionar indefensión al perjudicado por el acto presunto por silencio.

— *Ampliación de los plazos*, que se admite con carácter general (art. 26).

— *Duración máxima de los procedimientos*: salvo caso fortuito o fuerza mayor, seis meses desde la iniciación.

## 2. *Iniciación del procedimiento*

Las formas de iniciación (arts. 28 a 30), la subsanación de los defectos de que adoleciere la solicitud de iniciación (art. 31) y las medidas provisionales que puede adoptar el órgano administrativo (art. 32), así como la acumulación (art. 33), se regulan en términos análogos a la Ley española.

## 3. *Instrucción del procedimiento*

Después de la norma general sobre instrucción del artículo 34, que, como antes se indicó, define la naturaleza del procedimiento, se regulan en este apartado:

### a) *La prueba.*

Interpretando correctamente los principios que informan el procedimiento administrativo, al regular la carga de la prueba impone a la Administración abrir un período de prueba «cuando a la Administración no le consten los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija», admitiendo cualquier medio de prueba que el instructor deberá admitir salvo que sean manifiestamente improcedentes o innecesarias (art. 35), y, como garantía de los interesados, deberá comunicárseles con la antelación suficiente el inicio de las actuaciones necesarias para su realización (art. 36).

b) *Informes.*

Congruentemente con el principio de economía procesal (art. 90), únicamente se solicitarán los que señalen las disposiciones legales y los que se juzguen necesarios para resolver (art. 37), y, salvo disposición en contrario, no serán vinculantes.

c) *Información pública.*

Se podrá ordenar por el órgano al que corresponde la resolución —no por el instructor— cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera, regulándose en el artículo 39.

4. *Finalización del procedimiento*a) *Terminación normal.*

En aplicación del principio de inexcusabilidad (que consagra el art. 14), la Administración no podrá abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables; pero es indudable que podrá acordar la inadmisibilidad cuando no se cumpla algún requisito de admisibilidad. El artículo 41, párrafo quinto, dice que «podrá resolver la inadmisibilidad de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento». Parece que la terminología de inadmisibilidad debe reservarse para los supuestos en que, por concurrir la falta de un requisito de admisibilidad o defecto formal no subsanado, no se entra en el fondo. Pero si llega el procedimiento a su fase final y se entra en el fondo, no estaremos ante una inadmisibilidad, sino ante una desestimación de la petición.

En aplicación de las potestades del órgano competente, deberá decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras «conexas» —que deben estar dentro del objeto del procedimiento—, cumpliendo la elemental garantía —que impone el principio de contradictoriedad que sanciona el art. 10— de ponerlas en conocimiento de los interesados (art. 41, párrafo segundo). Acertadamente, prohíbe la *reformatio in pejus*, «sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si fuere procedente» (art. 41, párrafo tercero); naturalmente, aunque la norma no lo dice, si no hubiese prescrito el derecho o transcurrido el plazo para ejercer la potestad.

Se exige la motivación, requisito que se cumplirá con la aceptación de informes o dictámenes (art. 41, párrafo sexto).

El artículo 41, párrafo cuarto, al regular el contenido de la resolución, incluye la expresión de los recursos admisibles contra ella. Lo que no es un

requisito del acto de terminación del procedimiento, sino de la notificación, que es un acto distinto, que se regula en los artículos 45 a 47.

b) *Terminación anormal.*

El procedimiento puede terminar sin que el órgano administrativo competente llegue a dictar resolución. Pueden producirse ciertos acaecimientos que dejen sin sentido la continuación del procedimiento. Lo que no supone que en estos casos el órgano administrativo no deba dictar acto, sino que éste se limitará a constatar las circunstancias que concurran, como dice la Ley española (art. 42.1). La Ley chilena dice que «la resolución que se dicte será fundada en todo caso» (art. 40, párrafo segundo), y, más correctamente, en el artículo 14, párrafo tercero, acoge la fórmula de la Ley española.

Los modos anormales de terminación del procedimiento administrativo que enumera la Ley chilena son el desistimiento, la declaración de abandono y la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, así como «la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevivientes» (art. 40), y la prescripción (art. 14, párrafo tercero), dedicando un artículo a la «renuncia y desistimiento», el artículo 42, que se limita a decir que «todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el Ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos».

a') *Modos voluntarios de terminación.*

Por voluntad del interesado que incoó el procedimiento administrativo puede terminar por renuncia del derecho, desistimiento de la solicitud y abandono del procedimiento.

La Ley chilena sienta como regla general la posibilidad de renunciar al derecho que sirva de fundamento a la petición, que sólo no admite cuando esté prohibido por el Ordenamiento. No hace salvedad alguna al desistimiento (arts. 40 y 42), por lo que parece que el órgano administrativo viene obligado a dictar acto declarando terminado el procedimiento siempre que se manifieste en tal sentido el interesado, cuando pueden existir supuestos en que el interés general aconseje seguir la tramitación a fin de que recaiga resolución.

b') *Transcurso del tiempo.*

Uno de los modos de terminación del procedimiento administrativo que suelen incluirse en la legislación es la caducidad o perención de la instancia: paralización del procedimiento administrativo por un determinado plazo, por culpa imputable al que lo incoó.

Realmente, no parece muy congruente con el principio de impulso de oficio que informa los procedimientos administrativos, en los que la trami-

tación y que siga por sus cauces normales depende de la omnímoda potestad del órgano administrativo, que pueda paralizarse el procedimiento por causa imputable al administrado que la inició. Lo normal es, justamente, lo contrario. Y no es infrecuente —podemos decir que es lo normal— que los procedimientos incoados de oficio, cuya pendencia tanto puede perjudicar al administrado, se paralicen indefinidamente por la Administración, por mucho que se establezca que los plazos son imperativos para ella. Sin embargo, se sigue manteniendo la caducidad, salvo en la generalidad de las leyes mejicanas de procedimiento administrativo en que se excluye expresamente este modo de terminación.

La Ley chilena no es una excepción. La regla llamándola abandono del procedimiento (arts. 14, párrafo tercero; 40 y 43), de forma análoga a la Ley española (art. 92 LRJPA), si bien reduce drásticamente el plazo. Y establece una norma que, sin embargo, no figura al regular el desistimiento: que la Administración podrá no declarar el abandono cuando la cuestión suscitada afecte al interés general o fuere conveniente continuarla para su definición y esclarecimiento (art. 44).

Hubiera sido conveniente —estimo que es una garantía elemental del ciudadano— que la Ley hubiera recogido norma análoga a la española sobre el incumplimiento por la Administración de los plazos para resolver los procedimientos administrativos incoados de oficio, según produzcan o no efectos desfavorables (art. 44 LRJPA).

Se incluye, al igual que en el artículo 42.1 LRJPA, la prescripción. En realidad, la prescripción no constituye un modo anormal de terminación del procedimiento. Ya que si en el momento de incoarse el procedimiento no hubiera transcurrido el plazo de prescripción, su incoación interrumpe la prescripción. Por lo que la prescripción operará si ya se hubiera producido al incoarse el procedimiento como un motivo para desestimar la petición en cuanto al fondo.

Al silencio administrativo me refiero después.

### c') *Otros modos de terminación.*

El artículo 14, párrafo tercero, se refiere a «la desaparición sobreviviente del objeto del procedimiento», y el artículo 40, párrafo segundo, a «la imposibilidad de continuarlo por causas sobrevivientes». Expresión esta última que aparece en otras Leyes de procedimiento, como las mejicanas del procedimiento administrativo federal (art. 57) y la del Distrito Federal (art. 87), no muy propio, ya que más que causas determinantes de *imposibilidad* de continuar el procedimiento, las que dan lugar a la terminación son las causas que privan al procedimiento de razón de ser, una de las cuales es la que determina el artículo 14 de la Ley chilena: «desaparición sobreviviente del objeto».

Pese a la dicción literal del artículo 40, parece indudable que entre las causas sobrevenidas que determinan la conclusión del procedimiento en Chile serán las siguientes:

— *Causas relativas a los sujetos.*

- La muerte del administrado, cuando el derecho o interés que conferiría legitimación fuese de naturaleza personal y no pudiera ser transmitido a los herederos.

- Cuando la muerte de la persona física o extinción o transformación de la persona jurídica priven al procedimiento de razón de ser. Por ejemplo, la muerte de un interesado en un procedimiento de selección de personal, o la transformación de una sociedad que hubiese incoado un procedimiento para obtener una subvención para una actividad propia de su objeto social y la modificación de éste.

— *Causas relativas al objeto.*

La modificación o desaparición del objeto pueden, asimismo, determinar la extinción del procedimiento (v.gr., si el objeto del procedimiento era obtener una autorización para hacer obras en un inmueble y éste se derriba).

— *Reforma legislativa.*

Incoado un procedimiento sobre la base de una determinada normativa, la modificación o derogación de ésta puede privarle de razón de ser (v.gr., procedimiento para obtener una autorización, si se liberara la actividad eliminando la exigencia de autorización).

## 5. *Silencio administrativo.*

El silencio administrativo se regula en la Ley chilena en un capítulo, el V, que titula «Disposiciones finales». Le dedica tres artículos, los 64, 65 y 66. Si me refiero a él aquí no es porque la inactividad de la Administración, que determina los efectos propios del llamado silencio administrativo, constituya un modo de terminar el procedimiento —*que no lo es*—, sino por constituir una garantía elemental del particular frente a la pasividad de la Administración, un modo de poner fin, si lo desea, a tal situación. Mucho se ha escrito desde que surgió el silencio administrativo como «ficción legal» que permitía al interesado considerar desestimada su petición a los únicos efectos —*repito, únicos efectos*, porque se olvida frecuentemente— de poder acudir a las vías procesales en demanda de que su pretensión sea satisfecha. Y, desgraciadamente, no siempre la evolución ha supuesto un incremento de las garantías, a lo que ha contribuido no poco la demagogia de los políticos. Un ejemplo expresivo es la utilización del

«silencio positivo» como conquista definitiva para el ciudadano en sus relaciones con la Administración. Como si la panacea consistiera en sentar como regla general la presunción estimatoria. Cuando tan grave es presumirse que se ha estimado una petición cuando según el Ordenamiento debe desestimarse, como presumirse la desestimación si debe ser estimada. Y es que se olvida que los procedimientos administrativos no son un diálogo entre dos sujetos, la Administración y el particular que incoa o frente al que se incoa, sino que suele aparecer otro particular, un tercero, con intereses contrapuestos. Por lo que cuando se presume que se ha dicho sí a uno, se esté produciendo la denegación a otro, y viceversa. Lo que se traducirá en la posición que adoptarán en el proceso que siga, cuando en virtud de la presunción legal queda abierta la vía para acudir a los Tribunales.

Existen, además, otros argumentos en contra del «silencio positivo», como regla general. Y es que si lo que se pretende es que ante el riesgo de que la inactividad se traduzca en estimación va a suponer que la Administración se apresure a dictar resolución expresa, se está en un gravísimo error, ya que —esto es lo que ha ocurrido desde que se implantó el silencio positivo en algunos sectores— para evitarlo se tendrá preparada una respuesta denegatoria estereotipada que lo impida. Sólo no se acudirá a esto cuando los titulares del órgano administrativo, conscientemente, a sabiendas de que es contrario a Derecho, dejen que se produzca la presunción estimatoria, evitándose la vergüenza —cuando ésta se conoce— de tener que dictar —y motivar— un acto expreso cuando se carece de argumentos para ello.

Todas estas razones motivaron una crítica generalizada de la Ley española de 1992, al sentar como principio el silencio positivo, crítica que se reiteró cuando en 1999, al reformar aquella Ley por un Gobierno de distinto signo político, se insistió en lo mismo, vendiendo al ciudadano la reglamentación como algo positivo. La realidad acabó imponiéndose y como se preveía que por ley podrían establecerse excepciones y determinar los casos en que el silencio era negativo, se multiplicaron las listas en tal sentido, convirtiendo la excepción en regla general.

La Ley chilena sigue la línea de la Ley española y sienta como regla general la presunción estimatoria (art. 64), con mínimas excepciones en su artículo 65. Como estamos ante una Ley ordinaria, podrá derogarse o modificarse por otras, por lo que no pasará mucho tiempo sin que vayan produciéndose excepciones.

Sigue también la Ley española de 1992 en otro aspecto, que en su día también fue censurado y, afortunadamente, rectificado por la Ley posterior: la exigencia de certificación de acto presunto para que se produzcan los efectos del silencio, y, lo que es más grave, se atribuyen a los actos presuntos «los mismos efectos que a aquellos que culminaren con una resolución expresa de la Administración, desde la fecha de la certificación respectiva» (art. 66). De este modo, lo que en el supuesto del silencio negativo era una simple ficción legal a los solos efectos de recurrir, que no impedía la resolución expresa, se convierte en acto real, y, por tanto, el silencio pasa a ser un modo de terminación del procedimiento.

Es cierto que en la Ley chilena la petición de la certificación es una potestad del interesado (arts. 64, párrafo tercero, y 65, párrafo segundo), por lo que siempre podrá, si tiene esperanzas de que recaiga resolución expresa, esperar y no provocar lo que se traduciría en una terminación del procedimiento sin conocer los motivos de la decisión. Pero esa facultad se está reconociendo al interesado que incoó el procedimiento, lo que se traducirá, en los supuestos de silencio positivo —que según la Ley es la regla general—, en que ese interesado se apresurará en solicitar la certificación de acto presunto, que, una vez expedido, supondrá que existe el acto con idénticos efectos que si fuese un acto expreso.

Existe una diferencia importante en la regulación del silencio positivo (art. 64) y en la del negativo (art. 65). Solamente respecto de éste se dice que desde la fecha en que se ha expedido el certificado «empiezan a correr los plazos para interponer los recursos que procedan». Por lo que hay que entender —congruentemente con el principio de impugnabilidad que consagra el artículo 15— que la expedición de la certificación de acto presunto estimatorio, pese a la norma general del artículo 66, no determina la iniciación del plazo para interponer recurso por aquellos terceros cuyos derechos o intereses resulten lesionados por la estimación presunta. Podrán interponer los recursos admisibles cuando tuvieren conocimiento de haberse producido el acto, recayendo la carga de la prueba de este conocimiento en los que aleguen que el recurso se interpone dentro de plazo.

## VI. PUBLICACIÓN Y EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### 1. Régimen jurídico de los actos administrativos

Las Leyes de procedimiento administrativo suelen contener una regulación completa de los actos administrativos: los elementos o requisitos, los efectos y la invalidez.

La Ley chilena, en su Capítulo IV, se limita a regular algunos aspectos concretos del régimen jurídico de los actos: la notificación y publicación; la ejecución, y no de modo completo, y los efectos retroactivos favorables.

En el Capítulo I, artículo 3.º, había definido en términos muy amplios el acto administrativo con algunas precisiones sobre sus distintas clases, terminando con un párrafo en el que se recogen los principios que informan su régimen jurídico.

En el Capítulo IV, al regular la revisión de los actos administrativos y, más concretamente, lo que denomina «invalidación», se refiere genéricamente a «los actos contrarios a derecho», sin determinar distintos grados de invalidez, a efectos de su revisión. En algún precepto aislado se habla de «nulidad» —así, en el art. 47—, pero sin rigor técnico como grado de invalidez distinto de la anulabilidad. Y, por supuesto, no se contempla el supuesto del llamado acto irregular, es decir, el acto que, aun contraviniendo el Ordenamiento jurídico, es válido —produce los efectos normales—, pero

da lugar a otros efectos anormales; pero es indudable que también en la Ley chilena se da el supuesto típico de acto irregular, como es el acto de la Administración que se produce transcurridos los plazos legales, que producirán sus efectos, y, además, la responsabilidad administrativa, tal y como se establece para un supuesto concreto por el artículo 24, párrafo cuarto.

## 2. *Notificación y publicación*

Existen actos que producen efectos desde que existen —expedición de una certificación— y hasta puede afirmarse que todos producen los efectos favorables al destinatario, ya que la notificación, aparte de ser el medio de llegar a conocer su contenido, opera como garantía que le permite reaccionar por las vías admisibles para hacer valer los posibles vicios de que adolezca el acto de notificación. A ello responde la exigencia de que expresen «los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubiesen de presentarse y plazo para interponerlos», que establece el artículo 41, párrafo cuarto, y que, como se dijo, hay que referirlos al acto de notificación.

La notificación ha de hacerse a los destinatarios del acto, por medio que permita tener constancia de haberse recibido. El artículo 46 de la Ley chilena no regula con suficiente detalle el procedimiento, quizás porque al admitir la «carta certificada», que será —como lo es en todos los sistemas— la vía general, prevé que sea la reglamentación del Servicio de Correos la que garantice que la notificación llegue a su destinatario.

Resulta muy difícil, sin embargo, hoy día, encontrar el equilibrio entre la eficacia y la garantía, por las dificultades para hallar en el domicilio del destinatario persona a la que entregar la notificación con unas mínimas garantías de que se la hará llegar al destinatario, y, por otro lado, la facilidad con que el administrado de mala fe puede eludirla, entorpeciendo la acción administrativa. Lo que impone dejar al órgano judicial un amplio margen de discrecionalidad a la hora de aplicar las normas sobre subsanación de los posibles defectos de la notificación, que la Ley chilena regula en el artículo 47, utilizando la expresión de notificación tácita.

Respecto de algunos actos, no basta o es conveniente la publicación en el Diario Oficial, como son los que contengan normas de general aplicación y los que interesen a un número indeterminado de personas (como convocatoria de concursos para ciertas plazas o de licitación). Se regulan en el artículo 48. Debe precisarse que en el supuesto de actos con destinatario indeterminado en ignorado paradero, la publicación será uno de los procedimientos de notificación.

El artículo 49 dice que los actos publicados en el Diario Oficial se tendrán como auténtica y oficialmente notificados. Norma que, obviamente, ha de limitarse a los supuestos en que no se exige la notificación.

### 3. *Ejecución*

Sólo dos artículos se refieren a la ejecución, consagrando normas generales: una, de elemental garantía, que conlleva la interdicción de la vía de hecho, al prohibir la iniciación de cualquier actuación material que limite derechos subjetivos sin que previamente se haya notificado la resolución que la sirva de fundamento jurídico (art. 50); otra, que recoge el principio de ejecutividad de los actos administrativos, que ya había consagrado el artículo 3.º, párrafo séptimo.

### 4. *Eficacia en el tiempo*

El artículo 52 establece como regla general la no retroactividad de los actos administrativos, «salvo cuando produzcan consecuencias favorables para los interesados y no lesionen derechos de terceros». Se omite un requisito que parece debe concurrir para que sea admisible la eficacia retroactiva: que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga el acto, tal y como establece el artículo 57.3 LRJPA.

## VII. REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### 1. *Idea general*

El principio de seguridad jurídica impone que la Administración únicamente pueda volver sobre sus actos en plazos razonables. El procedimiento de revisión ordinario ante la Administración es el de los recursos administrativos.

Ahora bien, la confrontación entre justicia y seguridad jurídica puede conducir a que cuando concurren determinadas circunstancias ceda el principio de seguridad y se abran las posibilidades de revisión de los actos declarativos de derechos, pese a haber transcurrido los plazos normales de impugnación, a través de procedimientos extraordinarios. Pero ello siempre que concurren supuestos realmente excepcionales e introduciendo en los procedimientos de revisión garantías asimismo excepcionales.

Sobre esta potestad extraordinaria de revisión de los actos una vez transcurridos los plazos ordinarios de anulación, el Derecho comparado ofrece soluciones muy distintas. Simplistamente, pueden señalarse tres posibles soluciones:

a) Una, sumamente limitada. Así, en Derecho argentino, la prevalencia del principio de seguridad ha conducido a que la regla general sea la inmutabilidad, irrevocabilidad o estabilidad de los actos, llegándose a hablar de cosa juzgada administrativa, sin que prevea la posibilidad de revisión más

allá de los límites temporales normales, ni siquiera respecto del acto nulo, siempre que «estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo», quedando reservada la posibilidad de «impedir su subsistencia y la de los efectos aun pendientes mediante declaración judicial de nulidad». Así se establece en el artículo 17 de la Ley 19549 de Procedimientos administrativos y en algunas Leyes provinciales (26). Es posible instar la revisión de un acto administrativo fuera de los límites normales de impugnación, mediante la llamada «denuncia de ilegitimidad», y se admite que un recurso administrativo interpuesto extemporáneamente pueda tramitarse como denuncia de ilegitimidad. Esta institución, que tiene su fundamento en el artículo 14 de la Constitución nacional y ha sido admitida en la Ley nacional de procedimientos administrativos —art. 1.º e), apartado 6.º— y en las Leyes provinciales, cuya naturaleza ha sido discutida (27), está sujeta a importantes límites: no procederá, además de cuando por motivos de seguridad se establezca, cuando «por estar excedidas razonables pautas temporales, se entienda que medió abandono voluntario del derecho».

b) Otra posible solución es la que admite en los supuestos de nulidad la posibilidad de declarar ésta y privar de efectos a los actos que incurran en alguna de las infracciones tasadas que así se sancionan, a través del procedimiento ordinario. Que es la solución que se adopta en el Código portugués de procedimiento administrativo de 1991 (art. 134).

c) Y, por último, la que si bien admite la revisión de los actos en circunstancias excepcionales —nulidad de pleno derecho—, ello sólo es posible a través de procedimientos extraordinarios en los que se establecen garantías asimismo excepcionales. Es la solución del Derecho español.

La Ley chilena contiene una peculiar regulación de la revisión de los actos en vía administrativa en su Capítulo IV. Podrían sintetizarse los procedimientos de revisión así:

— Revisión sin sujeción a procedimiento formal. Se regula en el artículo 61, como de revisión de oficio.

— Revisión sujeta a procedimiento formal:

- Invalidación (arts. 53 a 58).
- Recursos ordinarios: reposición y jerárquico (art. 59).
- Recurso extraordinario de revisión (art. 60).

---

(26) Sobre el problema de la revisión de los actos administrativos en Derecho administrativo, cfr. HUTCHINSON, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, Buenos Aires, 1985, I, págs. 355 y ss.

(27) LINARES, *Cosa juzgada administrativa en la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación*, Buenos Aires, 1946; BIELSA, *Derecho administrativo*, 5.ª ed., Buenos Aires, 1957, V, págs. 160 y ss.; GORDILLO, *Tratado*, cit., tomo 41, cap. VIII, pág. 520; HUTCHINSON, *Ley Nacional*, cit., I, pág. 45; DROMI, *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1986, págs. 290 y ss.; CASSAGNE, *Los plazos en el procedimiento administrativo*, «El Derecho», tomo 83, págs. 897 y ss., y *Derecho administrativo*, 6.ª ed., Buenos Aires, 1988, II, págs. 412 y ss.; FIORINI, *Los recursos en la Ley de Procedimiento Administrativo de la Nación*, «La Ley», 147, págs. 1283 y ss. Sobre el problema, ARMIENTA HERNÁNDEZ, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, cit., págs. 25 y ss.

La redacción es confusa y plantea algunos interrogantes, que deben resolverse congruentemente con el principio de impugnabilidad (art. 15), en el sentido más favorable al posible control judicial ulterior.

En efecto, el plazo para que el interesado pueda interponer el recurso ordinario es brevísimo, de cinco días (art. 59, párrafo primero). La no interposición del recurso, ¿supone que el acto deviene firme? Porque el artículo 60 admite el recurso extraordinario de revisión contra actos firmes —esto es, no susceptibles de recurso—, pero sólo en los supuestos tasados que enumera este artículo 60. Y si dentro del año, en los supuestos de los apartados *a)* y *b)*, sólo cabe el recurso extraordinario de revisión, ¿cómo es posible que después, siempre dentro del plazo de dos años, sea posible incoar el procedimiento de invalidación por cualquier infracción del Ordenamiento jurídico? Parece que si se amplía el plazo a dos años para «invalidar» es porque debería concurrir alguna causa más excepcional, como la de nulidad; pero, como se ha señalado, no se ha distinguido entre los dos grados de invalidez. Y en los supuestos de nulidad de pleno derecho no tiene sentido fijar plazo. Pues no puede negarse la existencia de actos nulos de pleno derecho, al menos en casos límite —incompetencia manifiesta, imposibilidad o acto constitutivo de delito—, en los que hasta se podría hablar de inexistencia.

Parece que, en aplicación del principio de impugnabilidad (art. 15), la interpretación más racional del sistema normativo del Capítulo IV de la Ley chilena no puede admitir en absoluto que si un acto administrativo no se recurre en reposición en el plazo de cinco días devenga firme e inatacable. Podría entenderse que, ante la deficiente regulación chilena del proceso administrativo, en que no existe tampoco la «excepción de acto consentido», residuo de la vieja concepción de la jurisdicción contencioso-administrativa como revisora de la vía administrativa, que todavía pervive en la generalidad de las legislaciones de lengua española sobre el contencioso-administrativo, no recurrir en el plazo de cinco días no impide, salvo que hubiere prescrito el derecho que se ejercita, reiterar la petición y, caso de desestimación, quedara abierta la posibilidad de incoar el proceso administrativo.

No obstante, parece preferible —y la redacción literal del art. 53 lo permite— entender que el procedimiento de invalidación es un procedimiento de revisión ordinario, que podrá incoarse dentro de los dos años siguientes a la notificación o publicación del acto, aunque no se hubiese interpuesto el recurso de reposición y subsidiario jerárquico.

## 2. *Revisión sin sujeción a procedimiento formal*

Tradicionalmente, en los Tratados y Manuales clásicos de Derecho administrativo se incluía entre las notas características del acto administrativo la «revocabilidad». La Administración pública podía siempre volver sobre sus propios actos, por razones de legalidad o de oportunidad, y

privarles de efecto. Potestad de revisión que tenía límites, como era que del acto derivaran derechos subjetivos. Y para estos supuestos en que no era posible la revisión en vía administrativa, el Ordenamiento español estructuró un recurso contencioso-administrativo especial, el llamado de lesividad, que podrá interponer la propia Administración pública contra un acto cuando éste incurriera en infracción del Ordenamiento, institución típicamente española (28), que ha pasado a la generalidad de los Ordenamientos hispanoamericanos (29).

En la Ley chilena se admite con carácter general la revocación, con las excepciones que establece el artículo 61. Por cierto, al referirse al supuesto típico introduce una expresión peligrosa, al decir que no procederá «cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos *legítimamente*». ¿Y cuando se han adquirido ilegítimamente? ¿Es posible que la Administración los revoque libremente sin sujeción a procedimiento formal alguno? Si el acto es ilegal, como será el supuesto de que hubiese reconocido ilegítimamente un derecho, sólo podrá hacerse valer el vicio por los cauces formales del procedimiento de invalidación; pero no libremente.

Aunque la Ley habla de revisión de oficio, si no existe ninguno de los límites que el artículo 61 establece, no hay razón alguna para que también proceda la revisión a instancia de interesado, aunque la Administración no venga obligada a acceder a la petición. El supuesto típico es el de los actos de gravamen, como los sancionadores, respecto de los que se ha admitido la revisión, siempre que no incurriera en otra limitación, como lesionar los derechos o intereses de un tercero.

### 3. *Revisión con sujeción a procedimientos formales*

#### a) *Reglas generales.*

Si concurren los límites del artículo 61, únicamente podrá revisarse un acto en vía administrativa por los procedimientos formales que se regulan en el Capítulo IV de la Ley: el de invalidación —que puede incoarse de oficio o por los interesados— y los recursos administrativos —sólo a instancia de persona legitimada—.

Y el primer problema que se plantea es el de si estos medios de revisión en vía administrativa constituyen presupuesto para que ulteriormente sea admisible la pretensión ante los Tribunales con jurisdicción o si, por el contrario, son potestativos, como se ha defendido que deben ser, eliminan-

(28) Así se ha destacado por COURBE-COURTEMANCHE, *Les recours contre les actes administratifs en Droit espagnol*, 1960, págs. 295 y ss.; GASCÓN HERNÁNDEZ, *La interposición del recurso contencioso-administrativo por la propia Administración*, «Revista de Estudios Políticos», núm. 7, pág. 125; GUAITA, *El proceso administrativo de lesividad*, Barcelona, 1953, págs. 52 y ss., y GARCÍA DE ENTERRÍA, *La configuración del recurso de lesividad*, núm. 15 de esta REVISTA, págs. 109 y ss.

(29) Así lo he destacado, entre otros, en mis trabajos *Derecho procesal administrativo hispano-americano*, Bogotá, 1985, y *Derecho procesal administrativo mexicano*, 2.ª ed. (con la colaboración de VÁZQUEZ ALFARO), México, 1997.

do el requisito de admisibilidad del contencioso-administrativo consistente en haberse agotado los recursos admisibles (30).

El artículo 24 de la Ley chilena parece consagrar el carácter potestativo de estas vías administrativas de impugnación, al establecer que interpuesta una reclamación ante la Administración, no podrá el reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales, y que la reclamación interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional. No obstante, el artículo 59, al regular los recursos de reposición y jerárquico, delimita los supuestos de agotamiento de la vía administrativa.

Son normas generales sobre recursos, que parecen aplicables también al procedimiento de invalidación, las siguientes:

— Que se notificará la incoación del procedimiento a todos los interesados, para que en el plazo de cinco días aleguen cuanto estimen procedente en defensa de sus intereses (art. 55).

— Que la incoación del procedimiento no suspenderá la ejecución del acto objeto de revisión, si bien el órgano competente para resolver podrá acordar la suspensión cuando el cumplimiento del acto pudiera «causar daño irreparable o hacer imposible el cumplimiento de lo que se resolviere en caso de acogerse el recurso» (art. 57).

— Que las resoluciones que acogieren los recursos interpuestos contra actos que hubiesen sido publicados en el Diario Oficial deberán ser publicados en extracto en el mismo (art. 58).

---

(30) Y así se establece en algunos Ordenamientos, como el mejicano. Me remito a mi trabajo *Procedimiento administrativo federal*, cit., pág. 13. Cfr., por ejemplo, en la ob. col. *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús GONZÁLEZ PÉREZ*, Cívitas, Madrid, 1993, I, los trabajos de TORNOS MAS, «Vías previas y garantías de los administrados», págs. 647 y ss., y CAMPO CABAL, «Otro ejemplo del carácter de gravamen de la vía gubernativa para los administrados», págs. 1018 y ss.; GONZÁLEZ BERENGUER, *La aplicación de la Ley de procedimiento al mundo de la ley del suelo*, «Revista Vasca de Administración Pública», núm. 37, pág. 306; GONZÁLEZ PÉREZ, «La revisión de los actos administrativos», en *Procedimiento Administrativo. Ponencias al IV Encuentro Hispano-Argentino*, Santiago de Compostela, 1994, pág. 168; *Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas dos años después*, núm. 136 de esta REVISTA, págs. 45 y ss., y *Procedimiento administrativo y proceso administrativo (ante la modificación de la LRJPA)*, «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 99, págs. 339 y ss.

No obstante, todavía la doctrina suele a veces referirse al «agotamiento de la vía administrativa» o al requisito de «causar estado» como requisitos que ha de reunir el acto frente al que se dirija el recurso contencioso-administrativo. Cfr., por ejemplo, ARAUJO JUÁREZ, *Principios generales del derecho procesal administrativo*, Valencia (Venezuela), 1996, pág. 335; Armando N. CANOSA, *Los recursos administrativos*, Buenos Aires, 1996, pág. 53; CAJARVILLE, *Los recursos administrativos*, 3.<sup>a</sup> ed., Montevideo, 2000, págs. 216 y ss., y en Derecho mejicano, pese a la claridad de sus Leyes de procedimiento y de las reguladoras del contencioso-administrativo, se ha dicho que «el juicio ante un tribunal no procede si contra el acto hay defensa ante las autoridades administrativas por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado», por lo que «es importante precisar si el Ordenamiento conforme al cual se emitió el acto existe algún medio de defensa ante la propia autoridad administrativa, pues de estar previsto la resolución no tiene, para un tribunal, el carácter de definitivo». Así, MARGAIN MANAUTOU, *El recurso administrativo en México*, 5.<sup>a</sup> ed., Ed. Porrúa, 1999, pág. 18.

b) *Invalidación.*

Tal y como se ha interpretado la normativa del Capítulo IV de la Ley, el de invalidación es un procedimiento de revisión ordinario, no extraordinario o excepcional, cuyo objeto es anular total o parcialmente los actos «contrarios a Derecho» (art. 53, párrafo primero). Cualquier infracción del Ordenamiento jurídico en que incurra el acto puede hacerse valer en este procedimiento, dentro de los dos años siguientes.

c) *Recurso de reposición y jerárquico.*

Se parte de la distinción entre dos tipos de actos, según agoten o no la vía administrativa. Agotan la vía administrativa los actos del Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Alcaldes y los Jefes Superiores de los servicios públicos descentralizados (art. 59).

Contra los actos que agoten la vía administrativa sólo es admisible recurso de reposición, en el plazo de cinco días.

Si el acto no agotara la vía administrativa, el interesado podrá interponer directamente el recurso jerárquico ante el órgano superior del que dictó el acto, o recurso de reposición ante el órgano que lo dictó en el mismo plazo. En este último caso, podrá interponerse con el de reposición subsidiariamente el jerárquico: rechazada total o parcialmente la reposición, se elevará el expediente al superior.

En el recurso jerárquico es preceptivo «oír previamente al órgano recurrido, el que podrá formular sus descargos por cualquier medio, escrito o electrónico».

d) *Recurso extraordinario de revisión.*

El recurso extraordinario de revisión, dado su carácter extraordinario, únicamente puede fundarse en los motivos tasados que determina el artículo 60, que pueden clasificarse en dos grupos, según que dependa o no de que se dicte sentencia en proceso penal, con la consiguiente repercusión en el régimen del plazo.

Cuando la admisibilidad del recurso de revisión dependa de que se dicte una sentencia penal —apartados *c)* y *d)* del art. 60—, supuestos típicos de este recurso extraordinario, el plazo de un año se contará desde que la sentencia quede ejecutoriada (salvo que fuese anterior). Aquí no quiebra la lógica del sistema de recursos. Si todavía no ha transcurrido el plazo de dos años para el procedimiento de invalidación, no tendría sentido acudir a este recurso extraordinario para hacer valer el vicio de que adolece el acto. Pero si ya hubiera transcurrido el plazo para incoar el procedimiento de invalidación (art. 53) es cuando ya estaremos ante un acto firme. Y la sentencia penal reabriría el plazo de un año para impugnar el acto.

Pero lo que rompe la lógica del sistema es el recurso extraordinario de revisión por los motivos *a)* y *b)*. Respecto de este último podría tener sentido si se limitara al supuesto de que aparecieran nuevos documentos y el plazo del año para interponer el recurso se contara no desde que se dictó la resolución —como dice el art. 60, último párrafo—, sino, lo que es más lógico, desde que se tuviera conocimiento de los documentos. Pero no en los demás casos.