

Autor

Jovel, Ulises

Título

DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Categoría

Administrativo

Contenido

El acto administrativo es la forma más profusa y frecuente de manifestación de la Administración Pública.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha adoptado el concepto de acto administrativo elaborado por Zanobini y ampliado por García de Enterría y Fernández.

Para el primero: "es un acto administrativo cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa". 1

Para los segundos, tal figura es: "...la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria."2

Tal tipo de pronunciamiento puede ser desfavorable o de gravamen, en tal caso se traslada la carga de la impugnación a sus destinatarios a partir de su notificación.

La impugnación es la forma a través de la cual el interesado adversa y cuestiona la legalidad del acto que le ocasiona agravio, la cual se ejercerá ante la misma Administración Pública que lo dictó o ante el Órgano Judicial, según el caso.

A efecto de determinar ante qué autoridad se dirigirá la pretensión, se deberá tener certeza si la actuación por controvertir tiene previsto recurso administrativo o no.

En el primer caso, estaremos ante la presencia de un acto recurrible o no definitivo, por lo que se tendrá que hacer uso del recurso previsto por el Ley en el tiempo y forma establecidos.

En el segundo caso, se tratará de un acto definitivo que causó estado en sede administrativa, por lo que tendrá expedita la vía judicial.

Respecto los actos recurribles, la interposición de recursos se vuelve imperante a efecto lograr un doble propósito: alcanzar un acto definitivo y agotar la vía administrativa; para así, tener eventualmente acceso a revisar judicialmente la actuación de la Administración Pública, en caso que ésta aún le sea adversa.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, L.J.C.A., en el Art. 7 letra a) en lo concerniente establece:

"Art. 7 No se admite la acción contencioso administrativa respecto de los siguientes actos:

a) ..., aquéllos en que no se haya agotado la vía administrativa. Se entiende que está agotada la vía administrativa, cuando se haya hecho uso en tiempo y forma de los recursos pertinentes y cuando la ley lo disponga expresamente;..."

La Ley de Procedimientos Constitucionales, en el Art. 12 Inc. 3 regula en forma similar el mismo punto:

"Art. 12 La acción de amparo únicamente podrá incoarse cuando el acto contra el que se reclama no puede subsanarse dentro del respectivo procedimiento mediante otros recursos."

De allí la importancia que adquiere la denominada impugnación de los actos en sede administrativa, la cual se opera a través de la vía gubernativa de los recursos.

Éstos para su procedencia deberán: a) presentarse ante la autoridad competente y en el plazo legal; b) contar con el presupuesto de un acto previo que ocasione agravio; y, c) hacer mención de las razones en que se fundamenta la ilegalidad del acto recurrido.

Además, a criterio de la Sala de lo Contencioso Administrativo, la obligatoriedad para la interposición de recursos derivará siempre y cuando éstos se encuentren previstos en una Ley en sentido formal.

Tal aseveración se desprende de la resolución de las 12 horas del 14 de septiembre de 1999, motivada por la petición de inadmisibilidad de la demanda por la falta de agotamiento de la vía administrativa, fundada en que el demandante no hizo uso en tiempo y forma de un recurso contenido en el Art. 39 del Reglamento para la Adquisición de Bienes Muebles, Ejecución de Obras y Contratación de Servicios no Personales, emitido por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ISSS.

La Sala en esa oportunidad, sostuvo que la regulación que se haga de los recursos “constituye, a la vez, una regulación del derecho fundamental de una pronta y cumplida justicia (Art. 182 N° 5 Constitución)...”

Agrega, que sobre ese mismo punto, su homóloga Sala de lo Constitucional al dictar sentencia en el proceso de inconstitucionalidad referencia 4/1994, dispuso que la regulación de derechos a que hace alusión el Art. 246 Cn. “...solo puede hacerse mediante ley; aclarando que el término «leyes» empleado por la disposición constitucional citada, «se refiere a la ley en sentido formal o sea aquella norma jurídica que, independientemente de su contenido, fue creada por el Órgano Legislativo del Estado, ajustándose al procedimiento de formación de ley...»

Por lo que el primeramente citado Tribunal concluye “...que el establecimiento de recursos administrativos, solo puede hacerse por la Asamblea Legislativa mediante Ley formal; por cuanto se constituye en una regulación del derecho a una pronta y cumplida justicia, que ... comprende el derecho a acceder a los tribunales.”

Por lo anterior, la disposición reglamentaria citada se estimó contraria a la Norma fundamental, razón por la cual no se aplicó al caso debatido, -aunque no se relacionó- en ejercicio de la potestad contenida en el Art. 185 Cn.

Sobre ese mismo punto, la Sala en mención en pronunciamientos posteriores, contenidos en sentencias definitivas de las ocho horas y diecinueve minutos y de las ocho horas y cuarenta minutos, ambas del 29 de septiembre de 1999, relativas a multas por infracciones viales, sostuvo que “...el establecimiento de recursos como presupuesto de obligatorio cumplimiento solo puede extraerse de ley formal, es decir, de producción parlamentaria.”

“De lo anterior se colige que una lectura constitucional del Reglamento General de Tránsito -que instituye el recurso de apelación- permite concluir que no puede exigirse su utilización como un requisito o condición de procesabilidad para la subsecuente interposición de la acción contenciosa.”

La Administración Pública en ejercicio de la potestad autorevisora, -y obligada por el derecho de petición, como veremos más adelante- puede conocer en vía de recurso sus propias resoluciones, las cuales podrá confirmar, revocar o modificar.

Al confirmar, se adhiere a plenitud a lo resuelto por la autoridad emisora del acto controvertido; al revocar, se deja sin efecto el acto sujeto a revisión por haberse detectado alguna contravención normativa que lo invalide; y, al modificar, se dicta un nuevo acto que reforma y sustituye el anterior. En este caso surge la interrogante si tal modificación podrá ser in peius o solamente in melius.

La Sala de lo Constitucional en sentencia definitiva de las quince horas del 8 de junio de 1999, se pronunció por la

transgresión del principio de la nec reformatio in peius por parte del Tribunal de Apelaciones de la Policía Nacional Civil.

La mencionada Sala considera tal principio como un "...elemento indispensable del Proceso jurisdiccional constitucionalmente configurado y encontrando uno de sus fundamentos en la Seguridad Jurídica, regulado en el artículo 2 de la constitución..."

En esa resolución aparece citado Enrique Véscovi, quien en su obra "Los recursos judiciales y demás medios impugnativos en Iberoamérica" estima que debe prohibirse que el tribunal de alzada empeore la condición o situación de quien interpuso la apelación, es decir que la sentencia no puede ser modificada en perjuicio del apelante, y agrega que "...otro de los límites de todo proceso, para el caso objetivos y subjetivos que derivan de las pretensiones de las partes, es el principio de congruencia, dentro del cual el tribunal debe fallar, respecto del objeto del proceso, de acuerdo a lo fijado por el actor en su pretensión y delimitado por las afirmaciones del reo en su defensa..."

Lo anterior permite a esa Sala sostener que la imposibilidad de una reforma peyorativa "...además de constituir un elemento importante del proceso constitucionalmente configurado, contribuye al desarrollo del principio de seguridad jurídica, puesto que al impedir que el Tribunal de alzada modifique, en perjuicio del recurrente, puntos que no le han sido alegados, se protege al apelante en su situación jurídica adquirida, brindándole seguridad en relación con la esfera de sus derechos y fomentando asimismo el acceso a la segunda instancia ya que se sabe que con ello se puede lograr una modificación de la sentencia de primera instancia favorable a su pretensión pero no una más gravosa."

Tales principios y argumentos son plenamente aplicables a los recursos administrativos, por lo que las resoluciones posteriores jamás podrán ser más perniciosas que las precedentes.

Actos Definitivos Vs. Recursos No Reglados.

La Sala de lo Contencioso Administrativo en repetidos fallos ha manifestado que:

El plazo para la interposición de la demanda es de sesenta días hábiles contados a partir del siguiente de la notificación del acto definitivo, Art. 11 letra a) L.J.C.A., tal categoría de acto se alcanza cuando la Ley no prevé recurso alguno en sede administrativa, o bien, haciendo uso en tiempo y forma de los establecidos, Art. 7 letra a) L.J.C.A.. Juicio ref. 150-C-99.

Transcurrido el plazo aludido sin que se haya presentado la demanda, el acto adquiere estado de firmeza que se interpreta como un consentimiento tácito a lo resuelto por la autoridad emisora, que tiene como consecuencia procesal la imposibilidad de revisión judicial por motivos de legalidad, Art. 15 Inc. 2° L.J.C.A. Juicio ref. 54-D-98.

Tales argumentos dejan claras tres situaciones: la primera, que los actos que no tiene previsto recurso alguno son definitivos; la segunda, que a partir de la notificación de tal tipo de actos inicia el cómputo del plazo para la presentación de la demanda; y la tercera, que el incumplimiento de dicho plazo hace que el mismo adquiera estado de firmeza.

El Tratadista Miguel S Marienhoff, aborda el tema de los recursos no reglados, y considera que " Aparte de los recursos administrativos que las normas pertinentes instituyan y regulen en forma expresa, existen recursos administrativos no reglados. Trátase de recursos virtuales o implícitos, que existen como corolarios obvios de preceptos constitucionales. Es lo que ocurre con los recursos de revocatoria y de apelación jerárquica, que si bien pueden no estar reglados o expresamente instituidos, su existencia es evidente, pues representan consecuencias virtuales del derecho a peticionar a las autoridades..." 3

Me permito disentir parcialmente de tan prestigioso autor, debido que la interposición de recursos carentes de respaldo legal y mediante los cuales se controvertan actos definitivos, no modifican de ninguna manera la

naturaleza del acto recurrido y no interrumpen el plazo para la interposición de la demanda, ya que éste transcurre inexorablemente.

Como se demostró, el plazo para la presentación de la demanda se contabiliza a partir del día siguiente de la notificación del acto definitivo, y no a partir de la notificación del acto que resuelva el referido recurso.

En ese mismo sentido, la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa impide la procedencia de la pretensión cuando se trate de actos "...confirmatorios de acuerdos consentidos por haber obtenido estado de firmeza.", con lo que se imposibilita el cómputo de nuevos plazos.

Ignorar lo anterior, sería -a mi juicio- restarle y a veces negarle importancia a la estipulación plazos contenidos en el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de atentar contra la seguridad jurídica, sobre todo cuando la resolución discutida genere algún beneficio a terceros.

Solamente en vía excepcional se podrá contabilizar un nuevo plazo, y será cuando el acto recurrido sea reformado o modificado, ya que estaremos ante la presencia de un nuevo acto sustitutivo del anterior.

Coincido con el autor relacionado, en lo relativo que la Administración Pública estará obligada a pronunciarse sobre la procedencia de un recurso no reglado, teniendo como fundamento el derecho de petición del administrado que desencadena en una obligación de resolver y hacer saber lo resuelto, Art. 18 Cn.

Con la sana y puntual advertencia que lo anterior no será óbice de las posibles consecuencias negativas que pueda sufrir el interesado, por lo que me permito concluir, que el uso de recursos no reglados por el carácter aleatorio del cual se encuentran revestidos, será siempre por riesgo propio.

Recursos administrativos como formas de reacción y como carga para los administrados.

Para algunos autores, los recursos administrativos constituyen simultáneamente tanto una forma de reacción del administrado inconforme, como también una carga para el mismo.

En el primero de los casos, el recurrente podrá discutir la legalidad de una resolución con la intención que le sea revocada o modificada, de esta manera -en el mejor de los casos- podría prosperar su pretensión y así evitar una incursión en el ámbito judicial.

Desde esta perspectiva, la utilización de recursos puede resultar una forma menos onerosa en aspectos económicos y de tiempo, puesto que no se exige la representación o asistencia de profesional autorizado para ejercer la procuración, y el lapso para emitir una resolución final, en general es considerablemente menor que en los procesos judiciales.

No obstante lo anterior, el recurso brinda una la garantía restringida, ya que la misma Administración Pública productora del acto adversado conocerá del mismo posteriormente.

En el segundo de los casos, se requiere que el administrado haga uso en tiempo y forma de los recursos previstos en la ley, de lo contrario el acto recurrible no agotará la vía administrativa y adquirirá estado de firmeza, por lo que el mismo se saneará de los posibles vicios que pueda adolecer e impedirá una revisión judicial.

Independientemente del cristal con que lo veamos, el recurso será siempre un privilegio para la Administración Pública por dos motivos: se le confiere la posibilidad revisar sus propios actos y enmendar posibles errores, además, constituye un requisito necesario para entablar un juicio.

Crítica a la institución de recursos administrativos.

En la gran diversidad de leyes que establecen recursos los encontramos de diversa denominación y forma, algunos se interponen ante la misma autoridad que pronunció el acto para que sea ésta la que resuelva, recursos que se presentan ante la misma autoridad emisora del acto para que otra resuelva, y casos en los cuales la impugnación se ejerce ante el superior jerárquico para que conozca en alzada.

A menudo nos encontramos con leyes vetustas que lejos de ser una garantía se revelan como una forma de dificultar la interposición de recursos, y así, contar con alegaciones deficientes y en el “mejor” de los casos impedir que se cuestione la actuación administrativa y la “honorabilidad” de los funcionarios públicos.

Es frecuente encontrar previsto únicamente el término para la presentación del recurso, no así respecto a la duración máxima del mismo, por lo que en casos extremos podrían injustificadamente alcanzar años.

Los plazos para la presentación también son variados, tenemos días, días hábiles y horas.

Ante tan nebuloso panorama, las formas de despejarlo a mi criterio podrían ser: la adopción de una ley que reúna la mayor cantidad de recursos administrativos posible y los unifique, o bien, otorgarle el carácter de potestativo a los recursos, y así el agraviado tendrá la elección de tramitarlo o acudir al Órgano Judicial.

1 Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, 12ª ed. 1994; Madrid, p. 414.

2 Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 6ª ed. 1993, p. 520.

3 M. S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, IV Ed., 1990, Vol I, p. 681.