

EL DECAIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DE LA CORTE SUPREMA DEL AÑO 2010

*Luis Cordero Vega*¹

El presente texto tiene por finalidad analizar la manera en que la Corte Suprema resolvió la tardanza injustificada en la resolución de procedimientos administrativos sancionatorios, mediante la aplicación del denominado “decaimiento” del procedimiento administrativo. Aunque esta es una institución aplicada tradicionalmente al acto administrativo, la Corte decidió extenderla como remedio para estos casos. El autor señala que, si bien reconoce la necesidad de resolver este problema, existían otros medios a los cuales recurrir aplicando la Ley de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, plantea que este caso sirve para demostrar que la Corte Suprema está utilizando categorías de Derecho Administrativo que los operadores legales no pueden obviar.

1. El contexto

La Excm. Corte Suprema ha sostenido, desde diciembre de 2009, que cuando un organismo administrativo que instruye un procedimiento administrativo sancionador demora la formulación de los cargos, la notificación de los mismos o la resolución de la sanción administrativa –incluida la resolución del recurso–, más allá de los plazos establecidos en la Ley N° 19.880, de Bases de Procedimiento Administrativo, pero sin alcanzar el plazo de prescripción, da origen a lo que la jurisprudencia del máximo tribunal ha denominado “el decaimiento del procedimiento administrativo”².

¹ Profesor de Derecho Administrativo e investigador *senior* del Centro de Regulación y Competencia (RegCom), Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

² Corte Suprema, sentencias roles 7284-09, 28 de enero de 2010; 7502-09, 28 de enero de 2010; 4923-10, 16 de septiembre de 2010; 4922-10, 15 de septiembre de 2010; 5228-10, 20 de octubre de 2010.

Ha sostenido la Corte sistemáticamente que:

Primero: Que la Superintendencia de Electricidad y Combustibles **dejó transcurrir cuatro años, dos meses y veintiocho días sin resolver los descargos formulados por la empresa reclamante**, plazo que excede todo límite de razonabilidad, contrariando diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la Administración, los que además tienen consagración legislativa.

Así, en efecto, **la tardanza inexcusable de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles afectó en primer término el principio del debido proceso**, pues resulta indudable que para que nos encontremos ante un procedimiento racional y justo la sentencia debe ser oportuna.

Cuarto: Que lo anterior significa que no obstante que el plazo de 30 días establecido en el artículo 17 de la Ley N° 18.410 que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, y el plazo de seis meses mencionado en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos **no son plazos fatales**, y que en principio su incumplimiento **sólo genera las responsabilidades administrativas** correspondientes, la vulneración abierta de los principios señalados en los considerandos anteriores ha de tener un efecto jurídico en el procedimiento administrativo.

Quinto: Que el efecto jurídico aludido precedentemente, no puede ser otro que **una especie de “decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio”, esto es su extinción y pérdida de eficacia.**

El elemento de hecho sobreviniente en el caso de autos, **es el tiempo excesivo transcurrido desde la evacuación oportuna de los descargos [...]**³.

Y para justificar la relación con los plazos de la invalidación, ha indicado que:

Sexto: Que en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, **habrá de estarse a los plazos que el derecho administrativo contempla para situaciones que puedan asimilarse.** De acuerdo a lo dispuesto en el **artículo 53 inciso primero** de la ley de Bases de los

³ Corte Suprema, sentencias roles 8682/09, 28 de diciembre de 2009; SCS 7284/09, 28 de enero de 2010, C. I, 4, 5; SCS 7502/09, 28 de enero de 2010, C. I, 4; SCS 7284/09, 28 de enero de 2010, C. I, 4, 5; SCS 4923/10, 16 de septiembre de 2010, C. I, 4, 5; SCS 4922/10, 15 de septiembre de 2010, C. I, 4, 5; SCS 5228/10, 20 de octubre de 2010, C. 2, 5, 6. (Destacado del autor).

Procedimientos Administrativos **el plazo que tiene la Administración para invalidar sus actos administrativos es de dos años**, y si bien la invalidación procede únicamente por razones de legalidad, y la reposición, en cambio, por razones de legalidad y de oportunidad, resulta lógico sostener que pasado el plazo de dos años la Administración no pueda reponer sus actos en que aplica sanciones, ya que de lo contrario resultaría que la autoridad administrativa, transcurrido dicho plazo, no podría invalidar, pero si podría reponer. Debe de establecerse, entonces, **que el abandono del procedimiento administrativo sancionador por parte de la Administración, sin resolver una reposición dentro de dos años de haberse presentado, produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo por lo tanto su eficacia.**⁴

¿Era procedente aplicar la teoría del decaimiento del acto administrativo cuando el retraso se produce en un procedimiento administrativo sancionador? La respuesta a tal interrogante, en mi opinión, es negativa, pues la figura del decaimiento se aplica a un acto dictado y legítimo que, por causas ajenas a su contenido, dejará de producir efectos; por tal motivo, según mi parecer, la Corte se ha equivocado.

En esto se encuentra en juego el origen y naturaleza de la teoría del decaimiento, la naturaleza del procedimiento sancionador como procedimiento administrativo y los remedios que la ley establece por el transcurso del tiempo, todas cuestiones que exigen una interpretación sistemática que trataremos de desarrollar a continuación.

2. ¿Qué es el decaimiento del acto administrativo?

La literatura clásica ha señalado que el acto administrativo decae cuando desaparecen los presupuestos de hecho y/o de derecho que movieron a la Administración a emitirlo o porque se hace inutilizable. En sus efectos, el decaimiento producirá una inexistencia sobreviniente, pero solo de los efectos del acto, pues éste, a lo menos desde el punto de vista formal, continuaría vigente, aunque estéril⁵.

4 Corte Suprema, sentencias roles 7284/09, 28 de enero de 2010; SCS 7502/09, 28 de enero de 2010, C 6; SCS 7284/09, 28 de enero de 2010, C 6; SCS 5228/10, 20 de octubre de 2010, C. 7; SCS 7284/09, 28 de enero de 2010, C. 6. (Destacado del autor).

5 Ver Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*, (Editorial Jurídica de Chile) 1995, pp. 160-161.

La doctrina, especialmente la latinoamericana, ha seguido una explicación canónica expresada de antiguo por el profesor Uruguayo Sayagués Laso, quien sostenía que los actos administrativos pueden perder su eficacia jurídica independientemente de la voluntad de la Administración por circunstancias supervivientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para su existencia. Así las cosas, el decaimiento de un acto administrativo puede producirse en diversas circunstancias: (a) desaparición de un presupuesto de hecho indispensable para la validez del acto; (b) derogación de la regla legal en que se funda el acto, cuando dicha regla era condición indispensable para su vigencia; (c) modificación del régimen legal que constituya un impedimento para el mantenimiento del acto⁶.

Este criterio ha sido ampliamente seguido en Chile, en términos casi idénticos⁷.

En la literatura comparada, el decaimiento es explicado pura y simplemente en la cesación definitiva de la eficacia del acto administrativo, cuando, por ejemplo, desaparece el objeto sobre el cual el acto proyecta sus efectos⁸ o los supuestos fácticos que le servían de soporte⁹, de manera tal que se produce la extinción del acto administrativo por razones objetivas, en la medida en que desaparece definitiva e irreversiblemente el objeto sobre el cual recae o la personalidad de su destinatario¹⁰.

De este modo, para que sea posible la figura del decaimiento como extinción del acto administrativo o sus efectos, es necesario que se den los siguientes presupuestos:

(a) Que exista un acto administrativo esencialmente terminal, pues lo que trata de resolver el decaimiento son los efectos que ocurren tras la dictación

6 Sayagues Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, (Fundación Cultural Universitaria) 8^{ta} edición, 2002, p. 520.

7 Ver Olguín Juárez, Hugo, *Extinción de los Actos Administrativos*, (Editorial Jurídica de Chile) 1961, pp. 267-277; Caldera Delgado, Hugo, *Manual de Derecho Administrativo*, (Editorial Jurídica de Chile) 1982, pp. 192-193; Madariaga, Mónica, *Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI*, (Editorial Jurídica de Chile) 1993, p. 106; Boloña, Germán, *El acto administrativo*, (Lexis Nexis) 2005, p. 267; Bermúdez Soto, Jorge, *Derecho Administrativo General* (Abeledo Perrot - Legal Publishing) 2010, p. 104.

8 Bocanegra Sierra, Raúl, *Lecciones sobre el acto administrativo*, (Thomson - Civitas) 3^{ra} edición, 2003, pp. 133-134.

9 García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I (Thomson - Civitas) décimo tercera edición, 2006, p. 592.

10 Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo II, (Iustel) 2004, p. 155; Sánchez Morón, Miguel, *Derecho Administrativo*, (Tecnos) 2005, p. 538.

de un acto que produce efectos ininterrumpidos o permanentes¹¹;

(b) Que concurra una circunstancia sobreviniente¹², que puede ser de tres tipos:

(i) de carácter fáctico que afecta la existencia del supuesto de hecho que habilita para la dictación del acto;

(ii) que afecte el objeto sobre el cual produce sus efectos el acto administrativo;

(iii) de carácter jurídico, es decir, una alteración sobrevinida a la regulación de los efectos del acto, sea que la derogue o que lo modifique sustantivamente.

El decaimiento se hace cargo de ilegitimidades sobrevinientes que pueden afectar la legalidad de un acto administrativo, pero, dado que en su origen éste es ajustado a derecho (porque es en ese momento en donde se deben analizar los vicios del acto)¹³, el sistema legal ocupa el decaimiento para –sin cuestionar la legalidad ex post– considerar que los efectos del acto no se pueden sostener porque los presupuestos reglados del acto administrativo (supuesto de hecho, objeto y obligaciones) han desaparecido o se han alterado sustancialmente por una regulación posterior.

Así las cosas, la figura del decaimiento solo se puede presentar en la eficacia y vigencia del acto administrativo, pero no respecto de su procedimiento, pues este último solo cumple la finalidad de ser el vehículo para dictación del mismo. Los remedios establecidos por la ley en materia de procedimiento son de otro tipo, como se verá a continuación.

3. El procedimiento administrativo sancionador es un procedimiento administrativo

Todas las sentencias de la Exma. Corte Suprema sobre este asunto en 2010 se han referido a procedimientos administrativos sancionadores instruidos por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) que, en diversas

11 Caldera, Hugo, nota 7, p. 192.

12 Olguín, Hugo, nota 7, pp. 269- 272.

13 Existe amplio acuerdo en la literatura en torno a que los vicios del acto administrativo, para que tengan efectos invalidantes, deben ser coetáneos a su dictación, es decir, se debe cumplir el denominado principio de *contemporaneidad del acto y la invalidez*, lo que supone que la evaluación de la legitimidad del acto se circunscribe únicamente al momento del nacimiento o perfeccionamiento del acto, una vez que ingresa a la realidad jurídica, y no en una fase posterior. En este sentido, ver Jara Schnettler, Jaime, *La nulidad de derecho público ante la doctrina y jurisprudencia* (Editorial Libromar) 2004, p. 111; Cano Campos, Tomás, *La Invalidación sobrevinida de los actos administrativos* (Thomson-Civitas) 2004, p. 71.

etapas del procedimiento, ha demorado la dictación de actos trámite. Por tal motivo, es necesario realizar algunas precisiones sobre el ejercicio de los poderes sancionadores en manos de la Administración.

Los casos presentados ante la Corte buscaban resolver un genuino problema de política pública en la Administración: lo intolerable que resulta para un administrado estar sujeto indefinidamente en el tiempo a la ausencia de resolución de un procedimiento administrativo que le puede imponer un acto de gravamen como la sanción. En mi opinión, aun compartiendo la inquietud que le da origen, la solución de la Corte es equivocada.

En efecto, más allá de cierta vertiente doctrinal que pretende negar el ejercicio de las potestades administrativas sancionadoras en la Administración¹⁴⁻¹⁵, existe consenso en que el derecho administrativo sancionador constituye una dimensión esencial del proceso de ejecución y aplicación de la ley, particularmente de su cumplimiento efectivo en la realidad. Las leyes y reglamentos tienen la pretensión de modificar la realidad social, encauzando la conducta privada conforme a los estándares previstos en las normas jurídicas adoptadas. Aunque resulte obvio señalarlo, las leyes y reglamentos se dictan para ser aplicados. Esta pretensión se vería completamente frustrada si la autoridad administrativa no contara con la capacidad de imponer sanciones directas a los ciudadanos (esto es, sin necesidad de recurrir a los tribunales de justicia)¹⁶.

Sin embargo, para que dicha potestad sancionatoria pueda ser ejercida, es necesario que sea el resultado de “procedimientos justos y racionales” en

14 En lo que sigue expongo ideas que he compartido y trabajado en conjunto con el profesor Santiago Montt.

15 Ver Alcalde Rodríguez, Enrique, “Relaciones entre la pena administrativa y la sanción penal”, en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 14, (2005, p. 29 (quien califica la facultad administrativa de imponer sanciones como “en sí misma discutible”), Soto Kloss, Eduardo, “Sanciones Administrativas: ¿Camino de servidumbre?”, en *Gaceta Jurídica*, 296, 2005, p. 76 (quien argumenta que sancionar “es propio de un juez”, por lo que las sanciones administrativas “son abiertamente inconstitucionales”, id. 83), Aróstica Maldonado, Iván, “Un lustro de sanciones administrativas”, en *Revista de Derecho Público*, 50, 1991, e Aróstica Maldonado, Iván, “Algunos problemas del Derecho Administrativo Penal”, en *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, 182, 1987, p. 71 (quien califica la facultad administrativa de imponer sanciones como algo “totalmente inconstitucional”). Debe notarse que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sistemáticamente en contra de esta posición académica. Ver sentencias roles 755, 766, 1184, 1203, 1205, 1221, 1223, 1229, 1233 y 1245.

16 Según Villar Ezcurra, José Luis, *Derecho administrativo especial* (Civitas) 1999, p. 87, “si tal facultad [de imponer sanciones administrativas] no existiese no podría garantizarse el cumplimiento de tales obligaciones o prohibiciones”. Igualmente, Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4^{ta} ed. (Tecnos) 2005, p. 95, afirma que “quien tiene la potestad de ordenar, de mandar y prohibir, ha de tener también la potestad de sancionar, como potestad aneja e inseparable de la anterior, dado que sin la segunda parece que la primera ha de resultar inoperante. Este es un sentimiento firmemente asentado en la conciencia jurídica y que la experiencia abona puesto que sin sanción la orden se convierte en letra muerta”. (Énfasis, as, dministrativas: ¿ce ep with participants in first pilot course, Durban, South Africa, 10 participants.nfasis en el original).

los términos exigidos por el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República (CPR), entre otras garantías.

Con ello, el sistema *pre-beccariano*, en el que la Administración podía aplicar sanciones administrativas de plano y sin resguardar las garantías y derechos de los ciudadanos, está hoy constitucionalmente proscrito¹⁷. En la actualidad, ocurre lo opuesto: no solo es imprescindible la tramitación de un procedimiento para la imposición de sanciones administrativas, sino que en esos procedimientos rigen variadas garantías, especialmente los derechos de defensa y otros derechos formales caracterizados por su elevado nivel garantista.¹⁸⁻¹⁹

Así las cosas, el procedimiento administrativo sancionador corresponde a la existencia de un procedimiento administrativo, que es legalmente (Ley N° 19.880) definido como:

Artículo 18. Definición. El procedimiento administrativo es **una sujeción de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal.**

El procedimiento administrativo consta de las siguientes etapas: iniciación, instrucción y finalización.

Todo el procedimiento administrativo deberá constar en un expediente, escrito o electrónico, en el que se asentarán los documentos presentados por los interesados, por terceros y por otros órganos públicos, con expresión de la fecha y hora de su recepción, respetando su orden de

17 Ver García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, op. cit., p. 157, quienes sostenían que “frente al afinamiento de los criterios y de los métodos del Derecho Penal, el derecho sancionatorio administrativo ha aparecido durante mucho tiempo como un derecho represivo primario y arcaico [...] Sin hipérbole puede decirse que el Derecho Administrativo sancionador es un derecho represivo pre-beccariano”.

18 Ver Alarcón Sotomayor, Lucía, *El procedimiento administrativo y los derechos fundamentales* (Thomson Civitas) 2007, p. 29.

19 El Tribunal Constitucional en la Sentencia Rol 376, considerando 30, sostuvo que el art. 19 N° 3: “[c]onsagra el principio general en la materia, al imponer al legislador el deber de dictar las normas que permitan a todos quienes sean, o puedan ser, afectados en el legítimo ejercicio de sus derechos fundamentales, **ser emplazados y tener la oportunidad de defenderse de los cargos que le formule la autoridad administrativa.** Fluye de lo anterior, lógicamente, que la voluntad del Poder Constituyente es que la ley contemple los preceptos que resguarden el goce efectivo y seguro de esos derechos”. Del mismo modo, en la sentencia Rol 389, considerando 36, afirmó que: “[N]o subsana el hecho de que antes de la aplicación de la sanción por la autoridad administrativa, el afectado carece del derecho a defensa jurídica que el artículo 19, N° 3°, inciso segundo, en armonía con el inciso primero del mismo precepto de la Carta Fundamental, le reconocen. **Este derecho a defenderse debe poder ejercerse, en plenitud, en todos y cada uno de los estadios en que se desarrolla el procedimiento, a través de los cuales se pueden ir consolidando situaciones jurídicas muchas veces irreversibles**”. Énfasis del autor.

ingreso. Asimismo, se incorporarán las actuaciones y los documentos y resoluciones que el órgano administrativo remita a los interesados, a terceros o a otros órganos públicos y las notificaciones y comunicaciones a que éstas den lugar, con expresión de la fecha y hora de su envío, en estricto orden de ocurrencia o egreso.

Además, deberá llevarse un registro actualizado, escrito o electrónico, al que tendrán acceso permanente los interesados, en el que consten las actuaciones señaladas en el inciso precedente, con indicación de la fecha y hora de su presentación, ocurrencia o envío.

De este modo, mientras no exista sanción ejecutoriada, no se ha producido el acto terminal y, por lo tanto, no hay acto administrativo sobre los cuales se estén produciendo efectos permanentes que puedan ser afectados por el decaimiento. Surge, entonces, el problema de qué sucede si, durante la tramitación de un procedimiento sancionatorio, se produce una demora o bien transcurren los plazos más allá de los establecidos en la ley sectorial o en la Ley de Procedimiento Administrativo, en el evento de que se aplique supletoriamente. Analizaremos este tema a continuación.

4. Los plazos en el procedimiento administrativo no son fatales. El remedio es el silencio administrativo

Como se ha podido apreciar en las sentencias señaladas, la tesis de la Corte Suprema es que los plazos de referencia para resolver las etapas intermedias del procedimiento sancionador son el artículo 53 de la Ley de Procedimiento, asociando el plazo que tiene la Administración para invalidar un acto administrativo a uno equivalente en virtud del cual, si no avanza el procedimiento, este debe entenderse abandonado por parte de la Administración, produciéndose “el decaimiento del procedimiento administrativo y la extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo su eficacia” ²⁰. La Corte ha agregado un argumento de mérito, al señalar que el plazo excesivo torna inútil la sanción, afirmando que²¹:

20 Ver Corte Suprema, sentencias roles Nro. 8692-2010, 28 de diciembre de 2009, C. 4; 7284-09, 28 de enero de 2010, C. 1, 4, 5; 7502-09, 28 de enero de 2010, C. 1, 4; 7284-09, 28 de enero de 2010, C. 1, 4, 5; 4923-10, 16 de septiembre de 2010, C. 1, 4, 5; 4922-10, 15 de septiembre de 2010, C. 1, 4, 5; 5228/10, 20 de octubre de 2010, C. 2, 5, 6.

21 Rol N° 8692 – 2010, 28 de diciembre de 2009, C. 6.

Desde otro punto de vista, ha de considerarse que el objeto jurídico del acto administrativo, que es la multa impuesta, producto del tiempo excesivo transcurrido se torna inútil, ya que la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represora, con ella se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor. Después de más de cuatro años sin actuación administrativa alguna, carece de eficacia la sanción, siendo inútil para el fin señalado, quedando vacía de contenido y sin fundamento jurídico que la legitime.

En mi opinión, dicho razonamiento no es correcto. En efecto, la Ley de Procedimiento Administrativo estableció un régimen jurídico ausente en nuestro país hasta 2003 y que tenía por objeto establecer la existencia de un sistema jurídico común aplicable a todos los procedimientos y actos dictados por la Administración, de manera tal que los ciudadanos dispusieran de garantías comunes frente a ella²².

Además de dicha finalidad, la Ley de Procedimiento puso énfasis en la gestión eficiente de los procedimientos administrativos, que era la pretensión original del proyecto de ley, para lo cual estableció plazos precisos por etapa de procedimiento²³, así como remedios concretos para el retraso de los mismos, dependiendo de si los procedimientos eran instruidos a solicitud de interesado o de oficio²⁴.

Para el caso de los procedimientos iniciados a solicitud de interesado (por ejemplo, la solicitud de un permiso o autorización), el peso de la impulsión

22 Para la explicación de este objeto ver Luis Cordero Vega, "La supletoriedad en la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos", en VV.AA., *Acto y procedimiento administrativo*, (Ediciones Universitarias de Valparaíso) 2007, p. 61 y ss.

23 Artículo 24. El funcionario del organismo al que corresponda resolver, que reciba una solicitud, documento o expediente, deberá hacerlo llegar a la oficina correspondiente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes a su recepción.

Las providencias de mero trámite deberán dictarse por quien deba hacerlo, dentro del plazo de 48 horas contado desde la recepción de la solicitud, documento o expediente.

Los informes, dictámenes u otras actuaciones similares, deberán evacuarse dentro del plazo de 10 días, contado desde la petición de la diligencia.

Las decisiones definitivas deberán expedirse dentro de los 20 días siguientes, contados desde que, a petición del interesado, se certifique que el acto se encuentra en estado de resolverse. La prolongación injustificada de la certificación dará origen a responsabilidad administrativa.

Artículo 27. Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final.

24 Ver Cordero Vega, Luis, *El Procedimiento Administrativo*, (Lexis Nexis) 2003.

del procedimiento corresponde esencialmente al interesado, sin perjuicio de las obligaciones de la Administración, para lo cual la Ley de Procedimiento reguló un apercibimiento específico denominado “abandono”, que en el Derecho comparado se denomina “caducidad del procedimiento”²⁵.

El otro remedio que dispone la Ley de Procedimiento Administrativo es el denominado silencio administrativo. Este constituye una garantía para los ciudadanos (pues son ellos quienes deben solicitarlo) de que, si han transcurrido los plazos legales sin que la administración resuelva el procedimiento, este puede tener efectos estimatorio (positivo) o desestimatorio (negativos)²⁶. En síntesis, al interior del procedimiento administrativo, el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración se castiga con la presunción de los efectos del acto administrativo²⁷.

Este modelo descansa sobre la base de que los plazos no son fatales, que corresponde a la antigua doctrina que en la materia había tenido la Contralo-

25 Artículo 43. Abandono. Cuando por la inactividad de un interesado se produzca por más de treinta días la **paralización del procedimiento iniciado por él**, la Administración le advertirá que si no efectúa las diligencias de su cargo en el plazo de siete días, declarará el abandono de ese procedimiento.

Transcurrido el plazo señalado precedentemente, sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración declarará abandonado el procedimiento y ordenará su archivo, notificándosele al interesado.

El abandono no producirá por sí solo la prescripción de las acciones del particular o de la Administración. En todo caso, los procedimientos abandonados no interrumpirán el plazo de prescripción. (Destacado del autor)

26 Artículo 64. **Silencio Positivo. Transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento** de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas.

Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada.

En los casos del inciso precedente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. Dicho certificado será expedido sin más trámite. (Destacado del autor)

Artículo 65. **Silencio Negativo. Se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte el patrimonio fiscal.** Lo mismo se aplicará en los casos en que la Administración actúe de oficio, cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política.

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

Artículo 66. **Efectos del silencio administrativo.** Los actos administrativos que concluyan por aplicación de las disposiciones de los artículos precedentes, **tendrán los mismos efectos que aquéllos que culminaren con una resolución expresa de la Administración**, desde la fecha de la certificación respectiva. (Destacado del autor)

27 Ver Cordero Vega, nota 24.

ría General de la República²⁸, y que, una vez dictada la Ley de Procedimiento Administrativo, se ha mantenido, pues los efectos tras el vencimiento de los plazos no operan automáticamente sino que requieren de impulso.

Así las cosas, al interior del procedimiento administrativo, la ley dispone de remedios específicos para la resolución del retraso en el tiempo, toda vez que no existe acto terminal ejecutoriado.

Estos remedios quedan reducidos a lo que la literatura conoce como *terminación anormal de los procedimientos*²⁹, que se traduce, en los casos de incumplimiento de plazos, en caducidad o abandono, y silencio administrativo.

5. ¿Por qué la Corte Suprema se equivoca?

El razonamiento de la Corte para utilizar el plazo de referencia de dos años de la Ley de Procedimiento para efectos de la invalidación también es errado pues dicho plazo solo caduca la potestad para dejar sin efectos unilateralmente el acto por razones de legalidad, pero no convalida por dicha vía el acto administrativo. La Administración, antes del plazo de prescripción, pero excedidos los dos años desde su dictación, todavía puede dejar sin efecto el acto, pero a través del juez competente³⁰.

En otros términos, el plazo que de verdad extingue la hipótesis de nulidad del acto será el de prescripción para el ejercicio de la acción y no el de dos años para invalidar de oficio.

De este modo, considerar que la ausencia de resolución o actividad dentro de los plazos legales de actos trámite al interior de un procedimiento administrativo sancionatorio, que no son fatales y solo acarrearán responsabilidad administrativa, tiene un efecto semejante al *decaimiento* del acto administrativo es improcedente: el decaimiento procede en casos tasados específicamente, que generan una ilegitimidad jurídicamente sobreviniente al acto administrativo terminal que está produciendo sus efectos ininterrumpidos. Además, esas causales responden habitualmente a los aspectos reglados del acto original, por lo que hay decaimiento cuando se pierde el objeto, se afectan los supuestos de hecho o existen cambios normativos significativos que afectan los efectos del acto.

²⁸ Ver Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*, (Editorial Jurídica de Chile) cuarta edición, 1992, pp. 67-68.

²⁹ Por todos en la denominación ver González Pérez, Jesús, *Manual de Procedimiento Administrativo* (Civitas) 2002, p. 357 y sgts.

³⁰ Jara, nota 14, y Cordero, nota 24.

Así las cosas, el procedimiento administrativo sancionatorio es ante todo un procedimiento administrativo que se instruye precisamente para la dictación de un acto terminal sujeto a los plazos que establece la ley. Dichos plazos no son fatales, de manera tal que, si existe incumplimiento de esos plazos al interior del procedimiento, operan los remedios propios de la terminación anormal del procedimiento. Es importante destacar que tanto la caducidad o abandono como en el silencio administrativo deben ser provocados, es decir, debe existir un interesado que busque expresamente tales declaraciones.

En esas condiciones, entonces, no es asimilable la situación del decaimiento en los casos de procedimientos sancionatorio instruidos, esencialmente porque: (a) es un problema que se da al interior del procedimiento administrativo sancionador, al no existir un acto administrativo terminal ejecutoriado que esté produciendo sus efectos ininterrumpidos; y (b) no se ha suscitado ninguna circunstancia sobreviniente que acarree ilegitimidad jurídica: no hay pérdida de objeto, no se han alterado los supuestos de hecho ni se han producido modificaciones legales sustantivas que afecten los efectos del acto.

De este modo, el único remedio aplicable en estos casos será el plazo que extingue el ejercicio de la potestad, que corresponderá al de prescripción. Esa es precisamente la lógica presente en el artículo 43 de la Ley de Procedimiento respecto del abandono³¹.

6. Las enseñanzas de este caso

La aplicación por parte de la Corte Suprema del *decaimiento del procedimiento administrativo* demuestra como los jueces resuelven casos concretos tratando de utilizar argumentos de teoría general. Aunque no comparto el razonamiento de la Corte, sí estoy de acuerdo con resolver la indeterminación de la resolución de un procedimiento sancionador por la vía de un mecanismo de extinción de la potestad sancionatoria adicional a la prescripción. En eso la decisión de la Corte es sensata y lógica, aunque utiliza una vía inadecuada.

Además, este caso demuestra cómo en la Corte se ha ido instalando un nuevo actor: el denominado *factor Pierry*. Es este Ministro, reconocido profesor de Derecho Administrativo, quien ha llevado a la Corte a dialogar con categorías de Derecho público. Antes lo había hecho otro Ministro: Urbano Marín, a quien en su oportunidad denominé el *factor Marín*³².

³¹ Ver nota 21.

³² Sobre estas categorías ver Cordero Vega, Luis, *Responsabilidad de la Administración del Estado* (Legal Publishing) 2010.

Estas consideraciones no son triviales pues ellos han cambiado la jurisprudencia de la Corte en materias como el sistema de responsabilidad extracontractual del Estado, la prescripción de dicha acción, la nulidad de derecho público; la legitimación de dichas acciones; la prescripción en materia de Derecho administrativo sancionador; así como el lenguaje de la Ley de Procedimiento Administrativo.

En síntesis, la Corte ha decidido utilizar las categorías del procedimiento y del acto administrativo. Esa decisión y los alcances de la Ley de Procedimiento, son y serán determinantes en la jurisprudencia, especialmente de la tercera sala de nuestra Corte. La experiencia en torno a la aplicación del *decaimiento del procedimiento* señala que se trata de un cambio de ese lenguaje al que los operadores legales deberán acostumbrarse.