

**Jaime  
Arancibia  
Mattar\*\***

**Universidad de los  
Andes, Chile**

jarancibia@uandes.cl

Recibido: 30.12.21

Aceptado: 21.01.22

## **Caducidad o decaimiento administrativo por prescripción, preclusión y resolución\***

### **Expiry or administrative decay due to statute of limitations, preclusion and termination**

**Resumen:** La regulación parcial de la extinción de algunas figuras jurídicas administrativas ha sido un terreno fértil de incertidumbre en Chile. En la actualidad, el autor de un hecho gravado con sanción o tributo desconoce si el atraso excesivo del Estado en pronunciarse sobre el gravamen implicará un estado de indefinición permanente por imprescriptibilidad de la potestad o por interrupción o suspensión del plazo para ejercerla debido al inicio del procedimiento administrativo; o si su perplejidad tendrá fecha de término por aplicación de plazos de preclusión o de prescripción fatales, propios o análogos (civiles, penales), o por declaración de decaimiento procedimental. Esta incerteza jurídica se debe, principalmente, a la variedad de postulados acerca de las interrogantes planteadas en la doctrina y la jurisprudencia. Mientras unos contribuyen al estado de indefinición de la situación del autor del hecho gravado, otros procuran solucionarlo no siempre de modo coherente o en armonía con los intereses públicos en juego. Este trabajo tiene pretende contribuir a la solución de los problemas prácticos y de incerteza que produce el atraso o inactividad administrativa de un modo que compatibilice intereses privados y públicos. Se propone recuperar el concepto de caducidad o decaimiento administrativo como efecto extintivo genérico conforme a su etimología y naturaleza jurídica, definir sus rasgos esenciales, y asignar una denominación y régimen específico a las causales que lo provocan, en particular, la prescripción, la preclusión y la resolución.

**Palabras clave:** caducidad; decaimiento; administrativo; prescripción; preclusión.

**Abstract:** Partial regulation on the extinction of administrative legal realities has been a fertile soil for uncertainty in Chile. Currently, the author of an act levied with penalty or tax does not know whether the excessive delay of the State in imposing it will produce a perpetual lack of definition due to the exclusion of the statute of limitations or the interruption or suspension of the period to exercise powers due to the initiation of the administrative procedure. He does not know either whether his perplexity will have an end date due to the application of fatal terms either proper or analogous (civil, criminal), or due to a declaration of procedural lapse. This uncertainty is mainly caused by the variety of postulates on the questions raised in legal literature and case law. While some contribute to the lack of definition at the expense of the perpetrator's expectations, others try to solve it, although in a manner which may be inconsistent with public interests at stake. This paper aims to contribute to the solution of the practical problems and uncertainty caused by administrative delay or inactivity in a way that reconciles private and public interests. It proposes to recover the concept of expiry or administrative decay as a generic extinctive effect in accordance with its etymology and legal nature, to define its essential features, and to assign a specific denomination and legal regime to the causes that trigger it, namely, statute of limitations, preclusion and termination.

**Keywords:** expiry; decay; administrative; statute of limitations; preclusion; termination.

\* Este artículo fue escrito en el marco del Proyecto Fondecyt Regular N° 1210112 sobre "La función de fiscalización administrativa: potestades, régimen y problemas en el ordenamiento jurídico chileno", en el que el autor es investigador responsable.

\*\* El autor agradece especialmente los comentarios formulados a este trabajo por los profesores Jaime Phillips y Alejandro Romero.

La regulación parcial de la extinción de algunas figuras jurídicas administrativas ha sido un terreno fértil de incertidumbre en Chile. En la actualidad, el autor de un hecho gravado con sanción o tributo desconoce si el atraso excesivo del Estado en pronunciarse sobre el gravamen implicará un estado de indefinición permanente por imprescriptibilidad de la potestad o por interrupción o suspensión del plazo para ejercerla debido al inicio del procedimiento administrativo; o si su perplejidad tendrá fecha de término por aplicación de plazos de preclusión o prescripción fatales, propios o análogos (civiles, penales), o por declaración de decaimiento procedimental. Incluso, si pudiese verse beneficiado por alguna de estas causales, subsistirá para él la duda de si la Administración podrá incoar un nuevo procedimiento de gravamen posterior al extinto. A lo anterior se suma la pregunta acerca de si la tardanza en el cumplimiento de deberes procedimentales permite configurar un caso de responsabilidad del Estado más allá de la del funcionario.

Esta incerteza jurídica se debe, principalmente, a la variedad de postulados acerca de las interrogaciones planteadas en la doctrina y la jurisprudencia. Mientras unos contribuyen al estado de indefinición de la situación del autor del hecho gravado, otros procuran solucionarlo no siempre de modo coherente o en armonía con los intereses públicos en juego.

Hay postulados dogmáticos que permiten mantener al particular en un verdadero “limbo” administrativo en relaciones legales sustantivas y procedimentales. Con

respecto a las primeras es posible mencionar los criterios de inextinguibilidad unilateral de poderes propios (Valdivia y Blake, 2015, p. 118), atribución de efectos meramente formales a la resolución sustantiva de una relación legal<sup>1</sup>, e imposibilidad de alegar la prescripción potestativa una vez terminado el procedimiento<sup>2</sup>.

En materia procedimental, a su vez, la incertidumbre jurídica se ve agravada por doctrinas como la no fatalidad de los plazos preclusivos<sup>3</sup>, la inaplicabilidad de la desproporción o desigualdad procedimental (Caldera, 2011, pp. 194-195), el soslayo del derecho subjetivo a que los asuntos sean resueltos en un plazo razonable (Valdivia y Blake, 2015, p. 115), la atribución de responsabilidad por dilación únicamente al funcionario y no al Estado (Caldera, 2001, pp. 194-195; Contraloría General de la República. Dictamen N° 16.602, 2 de abril de 2004), y la improcedencia del decaimiento procedimental (Soto, 2020, p. 303; Bocksang, 2011, p. 228) o de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley potestativa<sup>4</sup>.

De otro lado, las doctrinas que procuran poner fin a la indefinición que aqueja al particular suelen incurrir en una falta de sofisticación que termina afectando indebidamente el interés público en el ejercicio de la potestad. Nos referimos, por ejemplo, a la prescriptibilidad tácita de las potestades<sup>5</sup>, la aplicación de plazos fatales con prescindencia de la naturaleza legal del procedimiento (Vergara 2017 y 2018)<sup>6</sup>, la aplicación analógica de plazos de prescripción<sup>7</sup>, la atribución de

<sup>1</sup> Corte Suprema. Rol N° 5.165-2013. 14 de abril de 2014, c. 12°.

<sup>2</sup> Cfr. Contraloría General de la República. Dictamen N° 38.353, 1 de octubre de 2002.

<sup>3</sup> Véase la tendencia jurisprudencial al respecto reunida por Vergara, 2017.

<sup>4</sup> Argumentos dados por la defensa del Estado ante el Tribunal Constitucional. Tribunal Constitucional. Rol N° 3.874-17. 12 de marzo de 2019. Ver también Tribunal Constitucional. Rol N° 5.025-18. 27 de agosto de 2019 y Tribunal Constitucional. Rol N° 5.232-18. 27 de agosto de 2019.

<sup>5</sup> Corte Suprema. Rol N° 22.247-2021. 13 de octubre de 2021, c. 4°: “la prescripción de las acciones procede en nuestro derecho positivo como regla general, la que solo cesa cuando por ley se determine su imprescriptibilidad”.

<sup>6</sup> Ver también el voto de minoría en Corte Suprema. Rol N° 63.165-2020. 14 de septiembre de 2020. Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021, c. 5 L 2.

<sup>7</sup> Cfr. Soto, 1984, p. 506; Aróstica, 2005, pp. 119-126; Flores, 2011, pp. 131-146; Román, 2009, p. 198; Vallejo, 2016, pp. 281-301; Cordero, 2020, pp. 367 y 372; Soto, 2020, p. 315. Cfr. Corte Suprema. Rol N° 855-2009. 31 de diciembre de 2010.

efectos extintivos sustantivos a la preclusión procesal<sup>8</sup>, la inaplicabilidad de plazos fatales en actos de beneficio (Soto, 1984) y el sometimiento de la prescripción potestativa al régimen propio de acciones o derechos civiles, como su carácter disponible<sup>9</sup> o la exigencia de que sea declarada judicialmente<sup>10</sup>.

Sobre la base de lo expuesto, este trabajo pretende contribuir a la solución de los problemas jurídicos que produce el atraso o inactividad administrativa de un modo que compatibilice intereses privados y públicos. Para tal efecto, es preciso hacerse cargo de las confusiones conceptuales que, en nuestra opinión, subsisten con respecto a la extinción de relaciones legales administrativas o de los derechos y poderes que emanan de ellas.

Se propone recuperar el concepto de caducidad o decaimiento administrativo como efecto extintivo genérico e indirecto conforme a su etimología y naturaleza jurídica, definir sus rasgos esenciales y asignar una denominación y régimen específicos a las causales que lo provocan. En particular, nuestro análisis se referirá a las causales imputables a la inactividad o pasividad de las partes, esto es, la prescripción sustantiva, la preclusión procesal y la resolución de obligaciones legales materiales y formales.

Pensamos que sólo mediante estas distinciones entre causa y efecto decadente, efecto directo e indirecto, relación sustantiva y procedimental, realidad jurídica activa y pasiva, y entre prescripción, preclusión y resolución podremos abordar los efectos adversos de la tardanza administrativa de un modo que guarde coherencia conceptual y compatibilice el interés privado

en la seguridad jurídica con el público en la distribución de bienes y cargas públicas.

Específicamente, el autor de un hecho gravado con tributo o sanción afectado por la dilación administrativa en aplicarlos podría recurrir a la figura de la caducidad o decaimiento administrativo de: a) la relación legal sustantiva, por prescripción expresa; b) la relación legal procedimental, por preclusión potestativa compatible con la naturaleza del procedimiento; o c) de ambos tipos de relación, por resolución de obligaciones recíprocas por incumplimiento grave del deber de actuación oportuna.

Estas figuras son armonizables con la satisfacción de intereses públicos porque inhiben la aplicación o disponibilidad de plazos de prescripción por vía de analogía, preclusiones fatales que prescinden del tipo de procedimiento, el ejercicio de potestades con plazo vencido, y la exigencia *sine qua non* de que la prescripción sea declarada judicialmente.

Para efectos de desarrollar estas ideas, este trabajo se dividirá en cuatro secciones. La primera abordará el concepto de caducidad o decaimiento administrativo, seguida de otra dedicada a analizar los rasgos esenciales que lo distinguen. La tercera tratará las principales diferencias entre las causales de caducidad o decaimiento administrativo atribuible a la conducta de las partes. La cuarta desarrollará el régimen de decadencia por prescripción sustantiva, mientras que la quinta se referirá a la causal de preclusión procedimental. La parte final explicará la caducidad o decaimiento de relaciones sustantivas y procedimentales por resolución.

<sup>8</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 4.864-2019. 12 de agosto de 2019, c. 6° y 7° y Corte Suprema. Rol N° 138-2021. 10 de mayo de 2021, c. 5°.

<sup>9</sup> Cfr. Contraloría General de la República. Dictamen N° 31.088, 26 de agosto de 1988 y N° 22.388, 17 de agosto de 1989.

<sup>10</sup> Cfr. Contraloría General de la República. Ver, entre otros, Dictámenes N° 9.176, 15 de abril de 1992, N° 14.217, 22 de abril de 1999, N° 30.070, 1 de julio de 2008, N° 22.483, 13 de abril de 2011, N° 2.554, 11 de enero de 2013.

## 1. Concepto de caducidad o decaimiento administrativo

La caducidad o decaimiento ha sido objeto de confusiones relevantes en el derecho administrativo nacional. Estas se deben, principalmente, a distinciones artificiales entre estas expresiones sinónimas y a definiciones que procuran identificar su efecto extintivo con sólo una de las causales posibles.

En efecto, mientras la caducidad suele estar asociada a los actos administrativos (Flores 2016 y 2017) y a las potestades<sup>11</sup>, el decaimiento es predicado respecto de actos<sup>12</sup> y procedimientos sancionatorios<sup>13</sup>, lo que obliga a diferenciarlos según su objeto pese a corresponder a un efecto extintivo único. De hecho, la legislación procedimental y la doctrina españolas suelen referirse al decaimiento y al abandono procedimental únicamente en términos de “caducidad”<sup>14</sup>. Por esta razón, no compartimos la crítica formulada por la doctrina nacional a la figura del decaimiento<sup>15</sup>, sobre todo si proviene de autores que aceptan la caducidad sin exigir base legal, ni que este sea calificado de “forzado” en materia procedimental (Evans y Poblete, 2014, pp. 218 y 221). Antes bien, en derecho administrativo, quien dice caducidad dice decaimiento y viceversa; lo que caduca decae y lo que decae caduca.

De otro lado, el carácter general de la caducidad y

del decaimiento administrativo ha sido desconocido por nociones que identifican esta figura genérica con sólo una de las causales que la provocan. Así, mientras la caducidad suele ser identificada con la resolución de obligaciones en Chile (Piccinini, 1968, pp. 27-28) y con la prescripción en España<sup>16</sup>, el decaimiento ha estado asociado a la preclusión<sup>17</sup> y a la imposibilidad de ejecutar actos o de continuar procedimientos<sup>18</sup>.

Mientras estas reducciones terminológicas no sean rectificadas, subsistirán dudas con respecto al régimen jurídico de la caducidad o decaimiento administrativo, lo que a su vez es fuente de soluciones deficientes a problemas prácticos como los enunciados en la introducción.

Por lo mismo, nuestra tesis propone aclarar, en primer lugar, que caducidad y decaimiento son expresiones sinónimas porque provienen de una etimología o raíz latina común: *cadere* (“caer”), *caducus* (“caduco”), *de-cadere* (“decaer”), *de-cadentia* (“decadencia”, “decaimiento”), en que el prefijo “de” indica simplemente la dirección de caída hacia abajo. Una forma de graficar esta identidad sustantiva y radical entre decaimiento y caducidad es que la traducción de esta última a los idiomas francés e italiano es, precisamente, *déchéance* y *decadenza*.

<sup>11</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 4.864-2019. 12 de agosto de 2019, c. 6° y 7° y Corte Suprema. Rol N° 138-2021. 10 de mayo de 2021, c. 5°.

<sup>12</sup> Cfr. Piccinini, 1968, pp. 56. Caldera (2001, p. 121) incluso identifica el decaimiento únicamente con los actos administrativos de efectos generales.

<sup>13</sup> Cfr. Cordero, 2011; Bocksang, 2011; Evans y Poblete, 2014; Valdivia y Blake, 2015; Horn, 2016.

<sup>14</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado. Núm. 236. 02 de octubre de 2015, arts. 25 N° 1 y 95 N° 1. Cfr. Santamaría, 2005, pp. 7-56.

<sup>15</sup> Cfr. Silva Cimma, 2001, p. 161; Soto 2016, pp. 125-130; Vergara 2017, pp. 79-118; Gómez, 2020, p. 244; Soto, 2020, pp. 301-323.

<sup>16</sup> “3. f. *Der.* Extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas” (Real Academia Española, 2001).

<sup>17</sup> “1. Proc. Pérdida de alguna facultad procesal por inactividad del sujeto” (Real Academia Española de la Lengua, Consejo General del Poder Judicial, 2016).

<sup>18</sup> Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021, c. 7°.

En derecho administrativo, el carácter sinonímico de estas expresiones ha sido reconocido por Vergara, cuando refiere que la caducidad es “usualmente caracterizada por el *decaimiento* de un derecho o de una pretensión” (Vergara, 2004, p. 567; el destacado es nuestro, también en las dos citas siguientes), en que “opera la extinción del derecho respectivo, el cual *decae*, desaparece” (Vergara, 2004, p. 568). Además, la caducidad del procedimiento en procedimientos iniciados por el particular consiste en el “*decaimiento* de la petición” (Vergara, 2004, p. 572).

Sobre esta base, la caducidad o decaimiento puede ser definido como la extinción o pérdida sobreviniente de todo valor, virtualidad, fuerza o eficacia de una relación, derecho, facultad, acto, acción, potestad o procedimiento legal debido a la desaparición de un elemento esencial (García de Enterría y Fernández, 2006, p. 592)<sup>19</sup> por causales jurídicas atribuibles a la conducta fáctica de parte interesada o a hechos ajenos a estas.

## 2. Características de la caducidad o decaimiento administrativo

De la definición anterior se desprenden las principales características de la caducidad o decaimiento administrativo, aquellas que permiten diferenciarlo de otros institutos jurídicos. Específicamente, la caducidad o decaimiento administrativo corresponde a un efecto extintivo, absoluto, sobreviniente, originado por circunstancias de hecho y aplicable a todo tipo de realidades legales activas y pasivas. Veamos.

La caducidad o decaimiento no es una *causa* sino un *efecto* extintivo de aquella realidad jurídica respecto de la que se predica. Este efecto es provocado por la desaparición de un elemento esencial de esa realidad, la que a su vez es producida por causales jurídicas configuradas por circunstancias fácticas. El reconocimiento de esta secuencia fáctico-jurídica (hecho-causal jurídica-decadencia) es fundamental para no caer en contradicciones o confusiones.

De esta forma, la pasividad, inactividad, dejación, deficiencia, incuria o inejecución del interesado en la

relación no es causal directa de caducidad o decaimiento sino de la prescripción, preclusión o resolución que lo produce. Asimismo, la destrucción natural de la cosa sobre la que se despliega un acto o procedimiento administrativo no es causal directa de su caducidad o decaimiento, sino que de la imposibilidad de ejecutarlo o continuarlo, la que provoca, a su vez, el efecto decadente.

En este sentido, si bien es posible hablar de inercias o incumplimientos que producen la caducidad o decaimiento de acciones, derechos, poderes o procedimientos, en estricto rigor lo hacen de modo *indirecto*, esto es, a consecuencia de haber configurado una causal jurídica específica que constituye la *causa operandi* de esa decadencia.

De esta forma, la *conducta fáctica* de las partes se diferencia de aquellos *actos jurídicos* de las mismas que producen un efecto extintivo *directo*, de carácter *constitutivo*, como el pago de lo debido, la revocación o retiro del acto y la condonación, novación, compensación,

---

<sup>19</sup> Ver también Bocanegra, 2003, pp. 133-134.

remisión y confusión de las obligaciones, en relaciones legales sustantivas; o la renuncia del derecho, el desistimiento de una solicitud, la inadmisibilidad de solicitudes respecto de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, o el silencio administrativo como equivalente potestativo, en relaciones procedimentales.

Por lo mismo, la ineficacia de una relación o acto que deviene en ilegal por cambio normativo, conocida también como antijuridicidad sobreviniente, no parece ser una hipótesis de caducidad o decaimiento, como suele decirse (Sayagues, 2002, p. 520)<sup>20</sup>. Corresponde más bien a la derogación, abrogación o extinción de estos por acto jurídico directo e incompatible, sin perjuicio del resguardo de los derechos adquiridos que corresponda.

Luego, el carácter *absoluto* de este efecto extintivo permite descartar que corresponda a una hipótesis de lo que Soto Kloss ha criticado como debilitamiento, anemia o desinfe jurídico a la luz del vocablo italiano *affievolimento* (Soto, 2020, p. 298). Este consiste únicamente en la atenuación de un derecho subjetivo debido a una limitación de interés público, en circunstancias que la caducidad o decaimiento conlleva una extinción total de su objeto y se extiende a derechos y poderes. Por eso que en el siglo XIX Escriche define caducidad en términos extintivos totales, de “[a]cabarse, extinguirse ó perderse alguna cosa” y caduco como “[l]o que pierde su vigor ó cae en desuso, ó se estingue y acaba, ó queda sin efecto por muerte ó por otro acontecimiento” (Escriche, 1995, p. 391). En consecuencia, así como las hojas de los caducifolios caducan porque caen extintas, también lo hace aquello que decae jurídicamente.

Adicionalmente, el carácter *sobreviniente* de la caducidad o decaimiento permite diferenciarlo de la ineficacia de la relación legal por invalidez *ab initio* o contemporánea del acto que la sustenta. De ahí que no proceda pedir la extinción de un acto caduco por ilegalidad de origen<sup>21</sup>. A diferencia de la relación inválida desde su inicio, todo beneficio obtenido por un sujeto privado de buena fe antes de la caducidad corresponde a un derecho adquirido y no a una confianza legítima.

Que el decaimiento o caducidad “sobrevenga” significa que sus causales no son inherentes o esperadas<sup>22</sup>. Antes bien, se produce por circunstancias que advienen o vienen improvisamente, a la sazón. De ahí que la atribución de esta figura a “causas naturales” exige interpretar el sentido de la expresión “natural”. Lo “natural” en este contexto no es sinónimo de normal o “perteneciente o relativo a la naturaleza” de aquello que decae, pues la extinción no sería sobreviniente o anormal sino normal. En este sentido, Olguín (1961, P. 32) y la Corte Suprema<sup>23</sup> afirman que el acabamiento natural del acto corresponde únicamente a la satisfacción del objeto perseguido por el acto. Para ser compatible con una extinción sobrevenida, entonces, lo natural debe ser asimilado a hechos de la naturaleza ajenos a la voluntad de las partes de la relación.

Finalmente, la caducidad o decaimiento administrativo puede ser predicado respecto de una relación de fuente *legal* sustantiva o procedimental, o de las situaciones jurídicas activas (derecho, acción, facultad o poder) o pasivas (obligación) que emanan de ella, incluso en el caso de los mal llamados contratos administrativos (Arancibia, 2019, pp. 27-53).

<sup>20</sup> Ver también Olguín, 1961, pp. 267-268; Cordero, 2011, p. 247.

<sup>21</sup> Corte Suprema. Rol N° 971-2002. 25 de noviembre de 2003, c. 9°.

<sup>22</sup> En materia de actos administrativos, por ejemplo, Horn explica que el decaimiento se produce por “circunstancias que no fueron queridas, ni previstas, ni existentes al momento de la dictación del acto” (2016, p. 118).

<sup>23</sup> Corte Suprema. Rol N° 743-1999. 6 de junio de 2000, 13°.

### 3. Causales de caducidad o decaimiento administrativo

Como dijimos, una relación o situación jurídica caduca o decae por desaparición de un elemento esencial atribuible a causales jurídicas relacionadas con la conducta fáctica de una parte interesada o a hechos ajenos a esta. En el primer caso, la parte incurre en una inactividad o dejación que produce la prescripción, preclusión o resolución de ese elemento esencial, que conduce a su vez a la caducidad o decaimiento. En el segundo caso, en cambio, existe un hecho ajeno a las partes que provoca la imposibilidad material de cumplimiento del acto, de ejercicio de un derecho o poder, o de tramitación de un procedimiento, lo que conduce a la decadencia de la relación o situación jurídica correlativa.

Este trabajo solo abordará el primer grupo de causales por ser, en nuestra opinión, aquel donde se producen las mayores confusiones.

En términos generales, cabe observar que tanto la *prescripción* como la preclusión consisten en la extinción de un derecho, acción, poder o facultad perfecto y exigible debido a la dejación del interesado dentro de un plazo o ante una circunstancia legal específica. Están fundadas en la necesidad de consolidar una situación de hecho —ausencia de actividad—, transformándola en una de derecho. Carnelutti explica que la eficacia del tiempo en estas figuras alude a la duración del período para ejercer una situación jurídica *activa* (Carnelutti, 1955, p. 432).

La *resolución*, en cambio, consiste en la extinción de las obligaciones recíprocas de la relación legal por incumplimiento grave de una de las partes. El factor extintivo es un obrar omisivo o deficiente de una parte en la satisfacción del derecho o interés de la otra. Lo relevante aquí no es el tiempo para hacer valer una

posición jurídica activa sino para cumplir una *pasiva*; el objeto directo de la extinción, por tanto, no es un activo sino un conjunto de pasivos.

Una consecuencia de esta distinción es que no existe incoherencia cuando el órgano competente declara la extinción del vínculo legal por una causal y rechaza otras. Por ejemplo, a diferencia de lo que sostiene Vergara (2018, p. 173), la Corte Suprema no incurre en inconsistencia o fractura doctrinaria cuando rechaza el decaimiento del procedimiento por preclusión, basada en la ausencia de plazos fatales, pero declara el decaimiento procedimental por resolución de las obligaciones adjetivas exigibles. Ambas corresponden a causales distintas de caducidad cuya aplicación dependerá de los hechos del caso.

Tampoco sería contradictorio que la Corte rechace la falta de servicio por incumplimiento de plazos que no estima fatales<sup>24</sup>, y la declare respecto de dilaciones irracionales que hacen daño. Estas opciones resultan coherentes si consideramos que el vencimiento de plazos no fatales no constituye una causal de prescripción, preclusión o de responsabilidad legal, mientras que la actuación tardía supone un incumplimiento conducente a la resolución obligacional y a una eventual responsabilidad por falta de servicio, aunque los plazos no sean fatales.

Finalmente, cabe aclarar que la caducidad o decaimiento de una relación legal ha sido objeto de denominaciones alternativas, como caducidad del “acto” (cfr. Flores, 2017, pp. 225-249) o “contrato” (cfr. Flores, 2016, pp. 47-78) administrativo, en el caso de relaciones sustantivas, y decaimiento del “procedimiento”, en relaciones procedimentales.

<sup>24</sup> Corte Suprema. Rol N° 11.358-2015. 16 de junio de 2016.

## 4. Caducidad o decaimiento por prescripción

La prescripción consiste en la extinción *ipso iure* de un derecho, facultad, poder o acción por no haber sido ejercidos dentro de un plazo legal. Esto provoca la caducidad o decaimiento de una relación legal sustantiva cuando la situación jurídica activa prescrita era esencial para la subsistencia de la relación.

Si bien esta modalidad de extinción envuelve también una suerte de incumplimiento del interesado, lo inobservado aquí es una carga o deber en interés propio y no una obligación en interés de la contraparte.

Esta prescripción ha sido formulada también en términos alternativos que no deben llamar a confusión. Por ejemplo, la prescripción de la “responsabilidad administrativa” no es más que la prescripción del poder para acusar o sancionar una infracción administrativa. Asimismo, la prescripción de la “sanción” administrativa es aquella del poder para exigir el cumplimiento de la sanción impuesta (Cordero, 2020, pp. 361-362).

Es importante aclarar que la prescripción siempre tiene por objeto un activo jurídico de carácter sustantivo, esto es, que surge de una relación legal de carácter material y no procedimental. De esta forma es posible diferenciarla de la preclusión que, como veremos, corresponde a la extinción de activos de naturaleza formal o adjetiva.

El vínculo legal sustantivo surge de un hecho o posición calificada por ley que habilita el ejercicio de un derecho o de una potestad pública desde que la obligación correlativa se hace exigible.

En materia temporal, el ejercicio del derecho o poder podría ser imprescriptible o estar sujeto a un plazo de prescripción. Esta produce la caducidad o decaimiento tanto de la relación legal sustantiva como de la procedimental, dado que no es posible tramitar un procedimiento respecto de un derecho o potestad prescritos.

Un ejemplo de prescripción potestativa que extingue la relación legal podemos observarlo en la Ley N° 20.529, cuando dispone que la Superintendencia de Educación “no podrá aplicar ningún tipo de sanción luego de transcurridos seis meses desde la fecha en que hubiere terminado de cometerse el hecho” (art. 86)<sup>25</sup>. Existen prescripciones similares en materia eléctrica<sup>26</sup>, de insolvencia y reemprendimiento<sup>27</sup>, financiera<sup>28</sup>, ambiental<sup>29</sup>, y bancaria<sup>30</sup>, entre otras.

Autores como Romano niegan que las potestades públicas puedan prescribir porque son imprescriptibles. Por tanto, el vencimiento del plazo para ejercerlas no constituiría una hipótesis de prescripción sino de caducidad

<sup>25</sup> Corte Suprema. Rol N° 4.864-2019. 12 de agosto de 2019, c. 6° y 7°.

<sup>26</sup> Art. 17 bis de la Ley N° 18.410. Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. 26 de abril de 1985. 32.176.

<sup>27</sup> Art. 342 de la Ley N° 20.720. Sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, y perfecciona el rol de la superintendencia del ramo. 30 de diciembre de 2013. 40.752.

<sup>28</sup> Art. 61 Ley N° 21.000. Crea la Comisión para el Mercado Financiero. 10 de febrero de 2016. 41.692. Decreto con Fuerza de Ley N° 3 de 1997. Fija texto refundido, sistematizado y concordado de la ley general de bancos y de otros cuerpos legales que se indican. 26 de noviembre de 1997. 35.944.

<sup>29</sup> Art. 37 de la Ley N° 20.417. Crea el Ministerio del Medioambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. 12 de enero de 2010. 39.570.

<sup>30</sup> Art. 23 Decreto con Fuerza de Ley N° 3 de 1997. Fija texto refundido, sistematizado y concordado de la ley general de bancos y de otros cuerpos legales que se indican. 26 de noviembre de 1997. 35.944.



(Romano, 1964, pp. 121-129). No compartimos esta opinión porque confunde la imprescriptibilidad de una potestad con su vigencia indefinida.

Toda potestad administrativa puede estar sujeta a dos plazos legales diferentes: a) uno de existencia, titularidad o posibilidad de ejercerla en términos generales o abstractos, que transcurre a partir de la vigencia de la potestad y permite distinguir entre potestades definidas e indefinidas en el tiempo; y b) otro plazo de existencia, titularidad o posibilidad de ejercer el poder con respecto a una situación concreta, que corre desde la ocurrencia del hecho específico que amerita la actuación del órgano y permite diferenciar entre poderes prescriptibles e imprescriptibles.

En consecuencia, una potestad prescribe únicamente con respecto a situaciones específicas o concretas cuando no ha sido ejercida en el plazo legal. Esta prescripción no pone término a la existencia, titularidad o posibilidad de ejercerla en abstracto o con respecto a otros hechos.

A su vez, la ausencia de plazo para ejercer la potestad en términos abstractos a partir de su vigencia no es una hipótesis de imprescriptibilidad, como sostiene Romano, sino de vigencia indefinida. De existir un plazo de vigencia definida, su vencimiento no extinguiría la potestad por prescripción sino por inexistencia general. Salvo norma en contrario, esta extinción impediría el ejercicio del poder incluso aunque el plazo de prescripción en el caso concreto haya sido interrumpido por inicio del procedimiento.

La distinción anterior admite cuatro combinaciones en materia de plazos. De menos a más, una potestad podría ser de vigencia definida y prescriptible, de vigencia definida e imprescriptible, de vigencia indefinida y prescriptible, y de vigencia indefinida e imprescriptible.

### 4.1. Criterios de prescripción administrativa

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde hacer algunas

precisiones con respecto a la extinción por prescripción de una facultad o poder legal.

Primero, no toda prescripción facultativa o potestativa produce la caducidad o decaimiento de la relación legal sino sólo aquella que impide su subsistencia o continuidad.

Segundo, la prescripción potestativa es indisponible para las partes de la relación legal por corresponder a un asunto potestativo de interés público que opera *ipso iure*, al punto que la Administración debe declararla en virtud del principio de inexcusabilidad, cualquiera haya sido la forma de iniciación del procedimiento (art. 14 de la Ley N° 19.880).

En este sentido, calificar la prescripción administrativa como un asunto de “orden público”, al igual que en el derecho privado, sería un error tautológico. Las exigencias de orden público tienen sentido en las relaciones jurídicas privadas como una excepción a la autonomía de la voluntad. En relaciones potestativas, en cambio, el estatuto aplicable es íntegramente de orden público. De ahí que la indisponibilidad de la prescripción se deduce de la sola naturaleza de la relación, no siendo necesario añadir que obedece a consideraciones de orden público.

Tercero, a diferencia de lo que ocurre en las relaciones jurídicas privadas, la prescripción de una potestad pública produce un efecto de incompetencia *ratione temporis* en el órgano estatal, razón por la cual este debe abstenerse de actuar sin necesidad de esperar a que sea alegada por el deudor o declarada por el juez, por la sola razón de que los órganos del Estado sólo actúan válidamente “dentro de su competencia” (arts. 7 inciso 1° de la Constitución y 2 de la Ley N° 18.575).

En este sentido, el vencimiento del plazo no es más que un hecho que priva al órgano de su atribución para actuar en el caso concreto bajo sanción de nulidad. Abona a esta conclusión la Ley N° 19.880, que establece el deber inexcusable del órgano administrativo de dictar, en caso de prescripción, una resolución que “declare” tal

circunstancia, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables (art. 14 inciso 3º).

Cabe observar que este postulado de incompetencia *ratione temporis* es favorable para el particular con respecto a los actos de gravamen (v.gr. sanciones, tributos), pero desfavorable en materia de actos de beneficio (v.gr. subsidios, autorizaciones). Pensemos, por ejemplo, en un derecho del particular que está condicionado al ejercicio de una potestad administrativa que ha prescrito. El particular no podría exigir el cumplimiento en especie de la obligación porque el órgano sería incompetente para ello y sólo podría exigir la indemnización de perjuicios correspondiente.

Sin embargo, parte de la doctrina (Soto, 1984, pp. 505-517) y la jurisprudencia contralora<sup>31</sup> ha sostenido que el acto de beneficio podría ser dictado igualmente fuera de plazo, *inter alia*, para evitar que la Administración se aproveche de su propio dolo y porque “la caducidad por incumplimiento de una obligación sólo puede producirse en virtud de una expresa disposición legal”<sup>32</sup>. Además, de operar la extinción de la potestad, la obligación del Estado sería meramente potestativa y, por tanto, nula. Por último, dado que la prescripción sólo opera desde que la obligación “se hace exigible”, esto ocurriría recién al momento de dictarse el acto de beneficio, razón por la cual la prescripción no podría operar antes de eso.

No estamos de acuerdo con este criterio y sus argumentos porque, salvo excepciones expresas, la legalidad y fatalidad de los plazos debe regir con prescindencia del carácter favorable o gravoso del acto. El derecho legal del beneficiado no tiene como correlato una “facultad” sino una “potestad” del Estado, entre cuyos elementos habilitantes está el plazo. Corresponde, por tanto, a un asunto de competencia *ratione temporis*.

Vencido el plazo reglado por ley, el órgano carece de potestad para actuar.

Además, la prescripción del poder no produce la pérdida del derecho legal de beneficiado ni la extinción de la obligación estatal correlativa (*perpetuatio obligationis*), razón por la cual no estamos en presencia de una condición meramente potestativa. La Administración no podría aprovecharse de su propio dolo, pues será igualmente responsable ante el particular por inobservancia del deber de actuación reglada y la indemnización de perjuicios podría comprender incluso los daños imprevistos. Tampoco corresponde a una hipótesis de caducidad por incumplimiento de obligaciones sino de mera prescripción de la potestad por vencimiento del plazo para ejercerla. Finalmente, no debe confundirse el plazo para dictar el acto administrativo de beneficio con el tiempo para exigir la responsabilidad o indemnización de perjuicios por omitirlo.

Cuarto, la Corte Suprema ha sostenido que el vencimiento del plazo para ejercer la potestad corresponde a una causal de imposibilidad material de continuar el procedimiento. Si bien la Corte reconoce que este concepto está referido a circunstancias de hecho, “nada impide darle aplicación en relación a presupuesto de derecho, puesto que materialmente en tal caso la Administración tampoco podrá actuar”<sup>33</sup>. En este sentido, la Corte declaró en otro caso de prescripción que la autoridad administrativa “estaba obligada a emitir pronunciamiento respecto de la alegación de prescripción, que según expuso fue formulada, materia que no fue resuelta en el acto administrativo sancionatorio, cuestión que evidencia el incumplimiento de los más elementales principios que deben regir la actividad administrativa sancionatoria”<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Contraloría General de la República. Dictámenes N° 19.159, 13 de abril de 1962, y N° 42.932, 28 de julio de 1978.

<sup>32</sup> Dictamen N° 19.159, 13 de abril de 1962.

<sup>33</sup> Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021, c. 7º. Ver también Corte Suprema. Rol N° 127.415-2020. 3 de mayo de 2021, c. 8º.

<sup>34</sup> Corte Suprema. Rol N° 62.128-2016. 9 de mayo de 2017, c. 16º.

Quinto, conforme a estos criterios, no compartimos la doctrina de la Contraloría General de la República que, con excepción de las materias disciplinarias<sup>35</sup> y previsionales<sup>36</sup>, condiciona la prescripción de la potestad a la declaración de un juez conforme a lo establecido en el artículo 2493 del Código Civil<sup>37</sup>. Esta exigencia es indebida no sólo porque contraviene el mandato legal de declarar la prescripción en sede administrativa (art. 14 de la Ley N° 19.880), sino también porque las normas de prescripción del Código Civil sólo se refieren a la extinción de “acciones y derechos ajenos” (arts. 2492 y 2514) y no a la de potestades propias. Estas disposiciones no resultan aplicables siquiera de modo analógico, pues la estructura de las potestades estatales sólo puede ser determinada por ley expresa.

Ahora bien, dado que la declaración de prescripción administrativa sólo procede respecto de poderes propios y no de derechos ajenos, las solicitudes fundadas en derechos prescritos sólo podrían ser rechazadas por prescripción de la potestad para satisfacerlas. Esto significa también que el órgano administrativo carece de competencia para declarar la prescripción de derechos ajenos como presupuesto para ejercer una potestad propia. Nos referimos, por ejemplo, a la posibilidad de que el Servicio de Impuestos Internos pueda declarar por sí y ante sí la prescripción de obligaciones entre privados para efectos de calificarlas como aumento patrimonial del deudor susceptible de ser gravado con impuesto a la renta.

Sexto, dado su carácter sustantivo, la prescripción potestativa puede ser alegada antes o después de que el procedimiento en que haya sido ejercida esté terminado<sup>38</sup>.

Séptimo, el carácter administrativo de la declaración de prescripción permite su impugnación mediante los recursos administrativos y acciones judiciales correspondientes. En el caso de potestades de gravamen, el sujeto puede pedir la declaración de prescripción a través de solicitudes o recursos administrativos, o mediante excepciones y acciones judiciales, como la acción declarativa de mera certeza (cfr. Romero, 2011, pp. 161-174).

Por último, el acto administrativo dictado en ejercicio de una potestad prescrita es antijurídico y nulo por falta de competencia, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

#### 4.2. Plazo de prescripción de la potestad administrativa

Siguiendo con este razonamiento, en ausencia de un plazo expreso de prescripción para el ejercicio de una potestad de gravamen, esta es imprescriptible y no resultan aplicables supletoriamente o por analogía las normas del Código Civil o las normas de procedimientos administrativos especiales. Tampoco son aplicables las normas del Código Penal sobre prescripción de la potestad punitiva de las faltas (art. 97). Estas ni siquiera permiten brindar sustento legal a la declaración de oficio de la prescripción (art. 102), por corresponder a una potestad sustancialmente distinta<sup>39</sup>.

Comprendemos las razones de certeza jurídica y de igualdad ante la ley que han conducido a parte de la doctrina (cfr. Soto, 1984, p. 506; Aróstica, 2005, pp. 119-126; Flores, 2011, pp. 131-146; Román, 2009, p.

<sup>35</sup> Contraloría General de la República. Ver, entre otros, dictámenes, N° 34.407, 24 de julio de 2008, N° 13.849, 9 de marzo de 2012, y N° 81.292, 8 de noviembre de 2016.

<sup>36</sup> Contraloría General de la República. Dictámenes N° 8.479, 9 de marzo de 1998, N° 61.769, 18 de octubre de 2010, y N° 25.550, 25 de septiembre de 2019, entre otros.

<sup>37</sup> Cfr. Dictámenes N° 9.176, 15 de abril de 1992, N° 14.217, 22 de abril de 1999, N° 30.070, 1 de julio de 2008, N° 2.554, 11 de enero de 2013, entre otros.

<sup>38</sup> Dictamen N° 34.407, 24 de julio de 2008.

<sup>39</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 765-2018. 7 de mayo de 2018, c. 6°.

198; Montero, 2015, p. 121; Vallejo, 2016, pp. 281-301; Cordero, 2020, pp. 367 y 372; Soto, 2020, p. 315) y a la jurisprudencia a recurrir a normas de prescripción civil o penal ajenas a las potestades administrativas, por ejemplo, en materia eléctrica<sup>40</sup>, de gas<sup>10</sup>, sanitaria<sup>20</sup>, educacional<sup>43</sup> y disciplinaria<sup>44</sup>. Sin embargo, cabe recordar que la prescripción es una institución que sólo puede ser establecida y aplicada en virtud de un precepto legal expreso. No es, como ha sostenido la jurisprudencia contralora<sup>45</sup> y a veces judicial<sup>46</sup>, un principio general del derecho que rige incluso en silencio de la ley específica. Como ha dicho la Corte Suprema en el pasado, semejante postulado “implicaría la aplicación de esta institución por analogía, lo que no resulta procedente en el campo del derecho público, en el que se encuadra la presente cuestión”<sup>47</sup>. Un criterio similar fue sostenido por el ente contralor en el pasado<sup>48</sup>. Es por eso que Valdivia y Blake dicen que “las discusiones en torno a la extensión de su plazo en materias sancionatorias tienen tanto de artificial” (2015, p. 98).

Atendida esta legalidad y excepcionalidad de la prescripción, la regla supletoria y residual ante el silencio del legislador en materia temporal es la imprescriptibilidad de las acciones, facultades y poderes. El hecho de que algunas normas establezcan expresamente la

imprescriptibilidad de ciertas acciones (v.gr. art. 195 del Código Civil) no transforma a esta cualidad en excepcional, desde luego, porque del silencio del legislador no es posible deducir norma de prescripción alguna. Además, este tipo de norma es meramente declarativa de ausencia de plazos y no constitutiva de uno.

Sin embargo, la circunstancia de que una potestad de gravamen sea imprescriptible no permite concluir que su ejercicio sea ilimitado, pues estaría igualmente condicionada por otras instituciones jurídicas como la prescripción adquisitiva, la legitimidad activa o pasiva del sujeto obligado y la resolución de la potestad. En particular, la incerteza jurídica que provoca la imprescriptibilidad debe ser corregida mediante la resolución de obligaciones por incumplimiento del acreedor, que veremos a continuación, en vez de recurrir a la aplicación analógica de normas de derecho estricto.

Sin perjuicio de lo anterior, para efectos de alcanzar mayor certidumbre en la materia, somos partidarios de introducir un precepto en la ley de bases de los procedimientos administrativos que fije plazos supletorios de prescripción de la potestad de sanción administrativa según la gravedad del ilícito.

---

<sup>40</sup> Corte Suprema. Rol N° 855-2009. 31 de diciembre de 2010. Corte Suprema. Rol N° 5.702-2009. 15 de octubre de 2009. Corte Suprema. Rol N° 3.357-2009. 10 de septiembre de 2009.

<sup>41</sup> Dictamen N° 14.571, 22 de marzo de 2005.

<sup>42</sup> Dictámenes N° 28.226, 22 de junio de 2007, N° 33.854, 23 de junio de 2010. Ver también Corte Suprema. Rol N° 9.654-2004. 17 de abril de 2009. Corte Suprema. Rol N° 4.627-2008. 11 de mayo de 2010. Corte Suprema. Rol N° 2.842-2009. 25 de mayo de 2009.

<sup>43</sup> Dictámenes N° 24.094, 6 de mayo de 2010, y N° 31.766, 18 de mayo de 2011.

<sup>44</sup> Dictámenes N° 39.447 de 1994 y N° 14.571 de 2005, entre otros.

<sup>45</sup> Dictámenes N° 34.407, 24 de julio de 2008, N° 78.917, 19 de diciembre de 2012.

<sup>46</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 22.247-2021. 13 de octubre de 2021, c. 4°.

<sup>47</sup> Corte Suprema. Rol N° 874-2001. 22 de marzo de 2001, c. 1°.

<sup>48</sup> Dictámenes N° 19.367, 18 de agosto de 1983, y N° 2.379, 19 de enero de 2004.

## 5. Caducidad o decaimiento por preclusión procedimental

La preclusión o *fatalia legis* ha sido definida como “pérdida de oportunidad de realizar un acto procesal por intentarse fuera de plazo” (Real Academia Española de la Lengua, 2019, p. 1242)<sup>49</sup>. A diferencia de la prescripción, la preclusión sólo opera en relaciones legales procedimentales, específicamente, en relación con sus etapas. Salvo norma en contrario, precluida una etapa del procedimiento administrativo, el sujeto interesado, estatal o privado, pierde *ipso iure* la oportunidad de realizar las actuaciones o trámites exclusivos de la misma. Como explica Vallines, la preclusión se caracteriza por “la imposibilidad de hacer algo en el proceso que antes sí se podía hacer” (Vallines, 2004, p. 35).

La Corte Suprema ha declarado que los fundamentos de la preclusión por inactividad son el cumplimiento de las leyes del procedimiento y el avance de la tramitación<sup>50</sup>.

La preclusión produce la caducidad o decaimiento del procedimiento cuando la actuación procesal perdida resultaba indispensable para su continuidad o por la sola disposición de la ley.

Dada la reserva legal en materia de bases de los procedimientos administrativos (art. 7 y 63 N° 18 de la Constitución), el efecto preclusivo sólo puede ser dispuesto por norma legal<sup>51</sup>, aplicable tanto al Estado como a los particulares.

En el caso de los particulares, un ejemplo claro de preclusión es el denominado “abandono del

procedimiento”, en virtud del cual el sujeto pierde la oportunidad de realizar las diligencias de su cargo por inactividad por más de treinta días y durante los siete días que suceden a la advertencia de su inactividad por parte de la Administración (art. 43 de la Ley N° 19.880). Esta preclusión produce el decaimiento o caducidad del procedimiento por la sola disposición de la ley: “la Administración declarará abandonado el procedimiento y ordenará su archivo, notificándose al interesado” (art. 43 inciso 1°).

Otra preclusión es aquella de la etapa de iniciación del procedimiento por no haber subsanado las faltas de que adolezca la solicitud o acompañado los documentos respectivos en el plazo de cinco días (art. 31 inciso 1°). Si bien la norma dice que, “si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición”, lo que ha operado técnicamente a nuestro entender es la preclusión de la fase de inicio del procedimiento.

En el caso de actuaciones procesales del Estado, la Ley N° 20.529 prevé una hipótesis de preclusión al disponer que “[t]odo proceso que inicie la Superintendencia deberá concluir en un plazo que no exceda de dos años” (art. 86). La Corte Suprema ha sostenido que este es un plazo de caducidad de la potestad<sup>52</sup>. No compartimos esta apreciación porque solo ha vencido el tiempo para ejercerla en un proceso específico. Esta preclusión produce el decaimiento o caducidad de la relación procedimental, subsistiendo el ejercicio de la potestad en un proceso posterior. Lo caduco o decaído, entonces,

<sup>49</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 827-2001. 18 de abril de 2001.

<sup>50</sup> Corte Suprema. Rol N° 12.686-1990. 4 de abril de 1990, c. 9°. Si bien la sentencia se pronuncia sobre la preclusión en el proceso civil, pensamos que su contenido resulta igualmente aplicable al procedimiento administrativo.

<sup>51</sup> Corte Suprema. Rol N° 12.686-1990. 4 de abril de 1990, c. 9°.

<sup>52</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 4.864-2019. 12 de agosto de 2019, c. 6° y 7° y Corte Suprema. Rol N° 138-2021. 10 de mayo de 2021, c. 5°.

no es la potestad sino el procedimiento en el que puede ser ejercida.

Así también, la Ley N° 19.880 dispone que “el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final” (art. 27). Empero, este plazo rige “salvo caso fortuito o fuerza mayor”<sup>53</sup>. En nuestra opinión, la mención expresa de estas circunstancias extraordinarias obedece a la voluntad legislativa de “suspensión” del plazo de preclusión. No corresponde, por tanto, al establecimiento de causales exculpatorias de responsabilidad. Desde luego, porque estas circunstancias ya revisten esa calidad sin necesidad de norma expresa<sup>54</sup>.

Igualmente, el vencimiento del plazo de veinte días para emitir decisiones definitivas, una vez certificado que el acto se encuentra en estado de resolverse (art. 24 inciso final), produce la preclusión de la fase decisoria.

Otro caso de preclusión se produce por el cumplimiento del plazo para formular cargos en el procedimiento administrativo sancionador. Así lo ha sostenido la Corte Suprema, al declarar la invalidez de cargos formulados en etapas posteriores del procedimiento<sup>55</sup>.

#### 5.1. Preclusión y fatalidad de los plazos en el procedimiento administrativo

El plazo cuyo vencimiento determina la preclusión procedimental debe ser fatal. De acuerdo con el Código Civil, los plazos fatales son aquellos de los que depende la validez de una actuación o el nacimiento o expiración de un derecho (art. 49). Asimismo, el Código de Procedimiento Civil establece que su vencimiento produce la extinción irrevocable e *ipso iure* de los

derechos que debían ser ejercidos dentro de ese término (art. 64). Llevada esta definición al plano procedimental administrativo, podemos decir que sólo hay preclusión cuando el vencimiento del plazo determina la expiración del derecho o poder para realizar una actuación en el proceso, de modo tal que su realización fuera de plazo es inválida.

Sin embargo, parte de la doctrina (Caldera, 2001, pp. 194-195), la Contraloría General de la República<sup>56</sup> y la Corte Suprema (Vergara, 2017) en un pasado reciente han sostenido que los plazos establecidos en la Ley N° 19.880 no producen un efecto preclusivo porque no son fatales. Para esta posición, la llegada del plazo no conlleva la clausura de la oportunidad para actuar, de modo tal que la actuación fuera de plazo vale. Al igual que Vergara (2017) y Soto (2020), en procedimientos de gravamen, no compartimos esta apreciación por las razones siguientes.

Primero, la propia Ley N° 19.880 fue dictada para introducir la fatalidad de los plazos en los procedimientos administrativos. El Mensaje Presidencial que inició la tramitación de esta ley declaró que la doctrina que valida los actos dictados fuera del plazo legal

genera incerteza para las personas beneficiadas con una decisión que deba adoptar un órgano de la administración del Estado.... Si a esto se suma que muchos procedimientos no tienen plazo para dictar el acto terminal, o que no contemplan plazos para la emisión de los actos trámites que fundan o preparan dicha decisión, el panorama no es alentador. Precisamente a solucionar estos problemas apunta el presente proyecto (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018, pp. 7 -8).

<sup>53</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 14.380-2021. 15 de julio de 2021.

<sup>54</sup> Corte Suprema. Rol N° 14.380-2021. 15 de julio de 2021.

<sup>55</sup> Corte Suprema. Rol N° 827-2001. 18 de abril de 2001.

<sup>56</sup> Cfr. Dictámenes N° 16.602, 2 de abril de 2004, N° 957, 8 de enero de 2010, N° 80.456, 6 de diciembre de 2013, y N° 22.453, 23 de marzo de 2016, entre otros.

La Corte Suprema ha acogido recientemente este argumento al declarar, en relación con la historia de la Ley N° 19.880, que la fatalidad de los plazos es la regla general: “al no regular expresamente que a la Administración no le corre plazo y disponer perentoriamente un régimen detallado para computarlos, no es posible sostener lo contrario, dado que se ha pretendido poner fin a los poderes exorbitantes de la Administración derivados de la falta de definiciones legislativas”<sup>57</sup>. Más adelante el mismo fallo declara que “[r]esolver en sentido contrario, llevaría a concluir que la ley no habría solucionado lo que expresamente contempló entre sus objetivos”<sup>58</sup>.

Segundo, como señala la Corte, el lenguaje utilizado por la Ley N° 19.880 es perentorio en materia de plazos. No se refiere plazos convenientes o sugeridos, sino que de “obligación de cumplimiento de plazos” (art. 23). Asimismo, el plazo de preclusión para el término del procedimiento administrativo ha sido formulado en términos prohibitivos y literales que no dejan lugar a dudas respecto de su fatalidad: “no podrá exceder” (art. 27).

Tercero, la fatalidad es inferible de la sola posibilidad de ampliar los plazos que no estén vencidos (art. 26). Carece de sentido regular la ampliación de plazos no vencidos si estos no fueran fatales. Sólo la fatalidad explica la exigencia de disponer la ampliación antes de la fecha de vencimiento.

Cuarto, la figura del silencio administrativo tampoco afecta el carácter fatal de los plazos estipulados en la Ley N° 19.880. En el caso del silencio positivo, el plazo fatal es simplemente ampliado en cinco días ante la denuncia de vencimiento por el sólo ministerio de la ley (art. 64), mientras que permanece fatalmente vencido en hipótesis de silencio negativo (art. 65).

Quinto, en el caso del Estado, el plazo establecido

para la realización de una actuación procesal forma parte del elemento temporal de la estructura de la potestad pública. Por tanto, la preclusión produce también la incompetencia *ratione temporis* del órgano en ese procedimiento (cfr. Soto, 2020, p. 310).

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso tener presente las siguientes excepciones legales en materia de preclusión.

Primero, como sostiene Phillips (2021), el plazo *legal* fatal o preclusivo debe ser compatible con la naturaleza y complejidad *legal* del procedimiento específico, lo que obliga a interpretar ambas leyes de modo armónico. Por ejemplo, si bien el procedimiento de elaboración del Plan Regulador Comunal carece de plazos de preclusión en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (arts. 42 y ss.), la sofisticación, también legal, de sus trámites podría ser incompatible con algunos de los plazos supletorios de la Ley N° 19.880. De ahí que el intérprete deba buscar alternativas razonables de conciliación de ambos cuerpos legales.

Lo interesante de esta salvedad es que permite compaginar la fatalidad de los plazos de la Ley N° 19.880 con la naturaleza de los procedimientos legales complejos sin necesidad de recurrir el expediente de desconocer el carácter legal de uno u otro atributo.

Segundo, la propia Ley N° 19.880 prevé la posibilidad de alegar y subsanar en todo momento “la infracción de los plazos señalados” (art. 10 inciso 2°), “siempre que con ello no se afectaren intereses de terceros” (art. 13 inciso 3°). Esta norma no permitiría subsanar de oficio la infracción de plazos procedimentales en procedimientos de gravamen, por afectar el interés del autor del hecho gravado.

5.2. Efectos de la preclusión en el procedimiento administrativo

<sup>57</sup> Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021, c. 6°.

<sup>58</sup> Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021, c. 7°.

Como dijimos, la preclusión produce el fin de la relación procedimental por la sola disposición de la ley o cuando la diligencia precluida resultaba esencial para la continuidad de este. Al respecto, la Corte Suprema ha declarado que “existe una imposibilidad material para continuar el procedimiento, en que la causa sobreviniente es el cumplimiento del plazo”<sup>59</sup>.

La extinción del procedimiento produce, a su vez, la imposibilidad de actuar en el mismo, “deviniendo todo el actuar posterior en ineficaz por ilegalidad”<sup>60</sup>. Como explica Soto Kloss (2020, p. 310), “pasado ese lapso el órgano administrativo carece de competencia” y “todas las actuaciones posteriores son nulas puesto que carecen de validez jurídica desde que se ha actuado sin competencia” (Soto, 2020, p. 312). Santamaría Pastor (2005, pp. 51-52) explica que la Administración no puede considerar al procedimiento “vivo una vez que el referido plazo ha expirado” ni los particulares interesados “renunciar a la caducidad producida, esto es, habilitar expresa o tácitamente a la Administración a seguir actuando y a resolver sobre el fondo una vez que el plazo máximo de tramitación ha expirado”.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe tener presente que la infracción de plazos constituye un vicio de procedimiento o de forma que “sólo afecta la validez del acto administrativo [terminal] cuando recae en algún requisito esencial del mismo, sea por su naturaleza o por mandato del ordenamiento jurídico y genera perjuicio al interesado” (art. 13 inciso 2º de la Ley N° 19.880).

El inicio de un procedimiento podría causar la interrupción o suspensión de la prescripción<sup>61</sup>. La pregunta

que surge, entonces, es si el término del procedimiento por preclusión pone fin a dicha suspensión o interrupción, recuperando la contabilidad del plazo correspondiente. Nuestra respuesta es positiva porque esa suspensión o interrupción solo halla sustento en el procedimiento extinto. Por ejemplo, la Ley N° 19.880 dispone que “los procedimientos abandonados no interrumpirán el plazo de prescripción” (art. 43 inciso 3º).

Una segunda interrogante está referida a la posibilidad de incoar un nuevo procedimiento para ejercer el derecho o potestad que precluyó en el procedimiento decaído o caduco. Nuestra respuesta es afirmativa para los procedimientos sobre actos de beneficio, en la medida que el derecho o poder esté vigente en la relación legal sustantiva. En cambio, la Administración estaría impedida de iniciar un nuevo procedimiento de gravamen por constituir una carga formal desproporcionada y vulneradora del principio de *ne bis in idem* formal. Semejante incoación sería antijurídica a menos que sea compensada.

Según Gómez, la vertiente procesal del *ne bis in idem* “proscribe la tramitación de procedimientos coetáneos o sucesivos” (Gómez, 2017, p. 114), sobre todo “cuando en el primero se ha producido el archivo de las actuaciones por inactividad en el mismo, esto es, cuando la Administración no ha resuelto en el plazo que tiene para ello” (Gómez, 2017, p. 123). Romero (2020, pp. 123-125) añade que esto incluye a los procesos de investigación en general, citando y siguiendo al efecto el principio de única persecución desarrollado por Vera (2020, pp. 59-60). En igual sentido, Evans y Poblete (2014, p. 235) sostienen que el sometimiento del

<sup>59</sup> Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021, c. 7º.

<sup>60</sup> Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021, c. 7º.

<sup>61</sup> Cfr. Art. 86 de la Ley N° 20.529. Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización. 11 agosto 2011. 40.049. La Contraloría ha sostenido que la interrupción del plazo de prescripción de derechos legales de los particulares se produce a partir del requerimiento de cumplimiento a la autoridad. Dictámenes N° 2.210, 16 de enero de 1980, y N° 4.167, 4 de febrero de 1982. En materia de potestades de gravamen, en cambio, el plazo de prescripción se ha entendido interrumpido por la formulación de cargos (Corte Suprema. Rol N° 4.503-2015. 30 de junio de 2015 y Corte Suprema. Rol N° 2.961-2017. 8 de enero de 2018), la emisión del acta de fiscalización (Corte Suprema. Rol N° 11.706-2017. 27 de noviembre de 2017. Corte Suprema. Rol N° 15.153-2018. 4 de junio de 2019 y Corte Suprema. Rol N° 3.050-2015. 13 de julio de 2015).



particular “a la carga de soportar un segundo expediente en su contra, en razón de los mismos hechos” resulta contrario a la garantía constitucional de un procedimiento racional y justo.

Sobre esta base, la Corte de Apelaciones de Santiago sostuvo, en sentencia firme y ejecutoriada, que la investigación a una eventual infracción regulatoria sin resultados positivos permite dar por “agotada la actividad que puede desplegar el Estado para verificar la concurrencia de la mencionada infracción, sin que sea admisible abrir una nueva causa, a través de otro órgano fiscalizador”<sup>62</sup>.

Una idea similar es planteada por el Tribunal Supremo de España: “reiniciar varias veces un procedimiento tras sucesivas declaraciones de caducidad, al provocar una situación de inseguridad jurídica del administrado, puede dar lugar a que se aprecie la existencia de un abuso de

derecho por parte de la Administración”<sup>63</sup>.

La aplicación del *ne bis in idem* formal ha sido sostenida también por Dómenech y el Tribunal Constitucional en España, aunque vinculada a la aplicación de las garantías constitucionales del proceso penal (art. 24.2) en sede administrativa (Domenech, 2007, pp. 746; 2010, pp. 779-788), que no compartimos. La proporcionalidad procedimental es un principio basado en la igualdad ante las cargas públicas aplicable a cualquier procedimiento, sin necesidad de justificar su aplicación en los principios del orden penal más allá del plano ejemplar.

Por lo mismo, en caso de ser igualmente necesaria la tramitación de un nuevo procedimiento por razones de interés público, la desproporción procesal que ello provoque sería antijurídica e injustificadamente desigual a menos que sea compensada de algún modo.

## 6. Caducidad o decaimiento por resolución de obligaciones recíprocas

La relación legal pública, sustantiva o procedimental, caduca o decae también por la resolución de las obligaciones recíprocas que emanaban de ella. El incumplimiento obligacional grave de una parte pública o privada lesiona tan severamente el interés de la contraparte diligente, que esta queda legitimada para pedir o decidir la resolución de las obligaciones recíprocas como medida de protección ante el riesgo de mayor lesividad. La resolución obligacional produce,

a su vez, la caducidad o decaimiento de la relación legal, así como de los derechos, facultades, acciones o potestades correlativos<sup>64</sup> que emanan de ella, por falta de un elemento o presupuesto esencial.

Si bien este efecto resolutorio está fundado en principios generales del derecho (Cfr. Mejías, 2016, pp. 302-303), su sustento específico en derecho público radica en la justicia distributiva. Su base normativa corresponde al

<sup>62</sup> Corte de Apelaciones de Santiago. Rol N° 9.729-2002. 31 de marzo de 2008, c. 15°.

<sup>63</sup> Tribunal Supremo de España. Rol N° 640/2000. 30 de mayo de 2002, c. 2°.

<sup>64</sup> Conforme a este efecto, podemos concluir que estas situaciones jurídicas activas (derechos, facultades, acciones o potestades) prescriben por plazo y caducan por resolución de sus obligaciones correlativas.

deber del Estado de someter su acción a la Constitución (art. 6), que garantiza a todas las personas la igualdad ante la ley (art. 19 N° 1), la simetría de las cargas públicas (art. 19 N° 20) y el debido proceso (art. 19 N° 3 inciso 6°). El derecho público exige remediar el incumplimiento grave del particular porque afecta el interés de todos y produce un beneficio inmerecido o privilegio para el infractor. De otro lado, una relación jurídica gravemente infringida por el Estado debe ser remediada porque impone una carga desigual al particular con respecto a otros sujetos en igual posición jurídica.

Además, según explica Corral (2010, p. 224) en el ámbito contractual, existe una necesidad de proteger el interés del acreedor diligente, que muchas veces no querrá mantener la relación y ante el incumplimiento preferirá desligarse de la misma para buscar otra forma de satisfacer su propósito.

Consecuencia del sustento constitucional de esta figura resolutoria es que puede ser declarada incluso aunque no haya sido reconocida a nivel legal, reglamentario o infra-reglamentario. En este sentido, el reconocimiento expreso de la resolución sólo incide en su operatividad, mas no en su procedencia. Por lo mismo, no compartimos la doctrina (cfr. Soto, 1984, p. 512) y la jurisprudencia que condicionan esta resolución a un reconocimiento legal expreso<sup>65</sup>.

Dado que la resolución opera en beneficio del acreedor impago, su procedencia queda sujeta a la discrecionalidad potestativa o facultativa de este, dependiendo de si es un sujeto estatal o privado. En algunos casos, la debida protección del interés público podría exigir el resguardo del interés del acreedor mediante medidas no resolutorias (sanciones, programas de cumplimiento, órdenes, garantías, etc.). Asimismo, el acreedor privado podría

considerar conveniente el cumplimiento tardío del Estado, antes que la resolución, para mantener los beneficios que esa relación le reporta.

Desde la perspectiva del infractor, en cambio, la resolución consiste simplemente en un deber de sujeción o subordinación a la extinción de sus derechos y obligaciones para con la contraparte.

A diferencia de la prescripción y de la preclusión, el tiempo para que se produzca la resolución no admite interrupción o suspensión sino factores de exculpación de la inobservancia de la obligación.

La resolución puede producir el decaimiento o caducidad de una relación legal sustantiva o procedimental. La primera nace de un acto estatal de efectos constitutivos de derechos u obligaciones legales (ley, nombramiento, adjudicación, autorización, concesión, etc.) o de la realización de un hecho gravado por ley (v.gr. infracción, actividad económica sujeta a tributo, etc.). La segunda, en cambio, surge de un acto estatal o privado que da inicio a un procedimiento administrativo.

#### 6.1. Declaración administrativa o judicial de la resolución

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la resolución de obligaciones legales en derecho público ha estado asociada a la potestad para declararla unilateralmente y sólo ante infracciones del obligado particular. Tanto es así, que suele ser mencionada bajo la denominación de “caducidad” junto a la potestad invalidatoria y revocatoria como modalidad para dejar sin efecto un acto unilateralmente<sup>66</sup>. Esta idea está presente también en materia de contratos administrativos, en que se procura

<sup>65</sup> Dictamen N° 19.159, 13 de abril de 1962.

<sup>66</sup> Cfr. Dictamen N° 89.271 de 1966, 22 de noviembre de 1966.

distinguir entre resolución unilateral, resciliación bilateral y resolución por el juez.

En nuestra opinión, sin embargo, la naturaleza de la resolución no estriba en la unilateralidad de su declaración, sino en la extinción de las obligaciones que surgen de la relación legal por incumplimiento de obligaciones esenciales. Este ha sido el fundamento de la resolución como institución jurídica desde sus orígenes.

De lo afirmado anteriormente se derivan dos consecuencias relevantes para la resolución administrativa.

Primero, dado que lo implícito en toda relación legal bilateral es la resolución y no la potestad para declararla unilateralmente, un órgano administrativo sólo podría formular esa declaración si cuenta con habilitación legal expresa, como en materia de contratos administrativos<sup>67</sup>, telecomunicaciones<sup>68</sup>, pesca y acuicultura<sup>69</sup>, y concesiones provisionales de agua<sup>70</sup>. De lo contrario, sólo podría pedir dicha declaración al juez competente. De ahí que no compartimos la opinión de que la potestad declarativa de la resolución existiría incluso ante el silencio del legislador por razones de interés público o por haber sido acordada por las partes de la relación (Sayagués, 2005, p. 210). No debe confundirse la procedencia de la resolución con la existencia de una potestad administrativa para declararla. Ante el silencio del legislador existe la primera y no la segunda.

Así lo ha reconocido la doctrina, por ejemplo, en materia de invalidación. El vencimiento del plazo para invalidar unilateralmente el acto (art. 53 de la Ley N° 19.880) sólo

produce la prescripción de la potestad administrativa para tal efecto, pero, como dice Cordero, “ex-cedidos los dos años desde su dictación, todavía puede dejar sin efecto el acto, pero a través del juez competente./ 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” (Cordero, 2010, pp. 253 y ss).

Por lo mismo, el argumento esgrimido por Comadira para defender el carácter tácito de la potestad administrativa resolutoria, de que el proceso judicial de resolución es demasiado lento para proteger eficazmente el interés público afectado por un incumplimiento (Comadira, 2000, p. 134), no es justificación suficiente en el ordenamiento chileno, que exige la legalidad de la potestad incluso ante circunstancias extraordinarias (art. 7 inciso 2° de la Constitución). Semejante razonamiento podría servir, a lo más, para estimular al legislador para que confiera el poder de resolución al ente administrativo o para agilizar el proceso judicial respectivo.

Puesto que la declaración administrativa de la resolución corresponde a una potestad, su ejercicio se rige necesariamente por la garantía constitucional del debido proceso y por la Ley N° 19.880, de bases de los procedimientos administrativos. Por lo mismo, resultan contrarias a derecho las normativas o bases administrativas que permiten declaraciones de resolución sin haber considerado los descargos del sujeto obligado. Dado que, como explica García de Enterría, la resolución opera *ex re* pero la declaración pertinente es *conditio iuris* de su efectividad, dicha manifestación potestativa sólo podría ser ejercida conforme a un debido proceso

<sup>67</sup> Cfr. Arts. 4 y 13 de la Ley N° 19.886. Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. 11 de julio de 2003. 37.622.

<sup>68</sup> Art. 36 N° 4 de la Ley N° 18.168. Ley General de Telecomunicaciones. 15 de septiembre de 1982. 31.342.

<sup>69</sup> Art. 141 y ss. de la Ley N° 18.892. Ley General de Pesca y Acuicultura. 22 de noviembre de 1989. 33.553.

<sup>70</sup> Artículo 30 inciso 3° del Código de Aguas de 1969 en relación con el artículo 6 transitorio del Código de Aguas de 1981. Fija texto del Código de Aguas. 13 de agosto de 1981. 31.102. Dictámenes N° 24.345, 22 de octubre de 1985, N° 18.949, 31 de julio de 1992. Dictamen N° 18.931, 31 de julio de 1992. Corte Suprema. Rol N° 743-1999. 6 de junio de 2000, 13°.

que considere estándares básicos de contradictoriedad (García de Enterría, 1950, p. 105). Además, todo acto administrativo que declare la resolución de obligaciones está sujeto a las garantías de impugnabilidad que reconocen la Constitución (arts. 20 y 38, entre otros), la Ley N° 18.575 (art. 10) y la Ley N° 19.880 (art. 15).

Segundo, el incumplimiento grave del Estado da derecho a solicitar la resolución de las obligaciones estatutarias. El particular afectado podría pretender la resolución ante el juez competente incluso cuando el estatuto de la relación no la prevea, pues, como dijimos, corresponde a un elemento de la naturaleza de una relación jurídica de prestaciones bilaterales.

El particular agraviado podría solicitar a su contraparte incumplidora, en primer lugar, la revocación del acto administrativo que da sustento a la relación legal, junto con una debida compensación. Semejante forma de término de la relación legal sería equivalente a la resciliación contractual, sólo que debe ser por revocación en atención a la naturaleza unilateral del acto que dio origen a la misma. Si la autoridad rechazara esta solicitud, el sujeto afectado podría demandar la resolución de las obligaciones ante los tribunales de justicia. También podría poner término unilateral a la relación legal en la medida que la ley así lo permita de modo expreso. Pese a que esta decisión correspondería a una facultad y no a una potestad, su ejercicio estaría condicionado por los principios propios de los derechos subjetivos de actuación unilateral (buena fe, acto propio, evitar abuso del derecho) (Cfr. Oviedo-Albán, 2019).

Algunos autores han manifestado un parecer contrario

a la resolución a instancias del acreedor particular, principalmente en materia de contratos administrativos, debido a que podría afectar la regularidad y continuidad del funcionamiento del Estado (v.gr. art. 3 de la Ley N° 18.575). Sin embargo, la continuidad de una relación legal gravemente incumplida por el Estado infringiría también la normativa sobre igualdad ante las cargas públicas y la prohibición de “abuso o exceso en el ejercicio sus potestades” (art. 2 de la Ley N° 18.575), razón por la cual, a falta de norma que prevea una solución expresa de esta tensión, debe regir el derecho común público de la resolución.

#### 6.2. Caducidad o decaimiento de la relación legal de gravamen por resolución

La clave de la resolución de obligaciones sancionatorias o tributarias por incumplimiento del deber estatal de pronunciamiento y notificación oportunos estriba en que este no sólo satisface intereses públicos de eficacia (art. 3 inciso final de la Ley N° 18.575)<sup>71</sup>, agilidad, expedición (art. 8 de la Ley N° 18.575), oportunidad (art. 11 de la Ley N° 18.575)<sup>72</sup>, probidad (art. 53 de la Ley N° 18.575)<sup>73</sup> y buen orden administrativo<sup>74</sup>, como podría pensarse. También es una obligación normativa que tiene su correlato en el derecho del autor del hecho gravado a la determinación oportuna de su carga por razones de proporcionalidad (Cfr. Guerrero y Gigoux, 2013, pp. 137-138; Cordero, 2020, p. 367), igualdad ante la ley<sup>75</sup>, igualdad ante las cargas públicas y propiedad<sup>76</sup>.

En este sentido, la actuación oportuna de la Administración en relaciones de gravamen es un imperativo de bien común en sentido pleno, pues

<sup>71</sup> Corte Suprema. Rol N° 8.692-2010. 28 de diciembre de 2010, c. 6°. Una lógica similar ha sido adoptada en materia tributaria. Cfr. Corte Suprema. Rol N° 8.420-2009. 26 de agosto de 2011, c. 12°. Ver también Corte Suprema. Rol N° 6.747-2012. 24 de enero de 2013, c. 5°.

<sup>72</sup> Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021, 8°.

<sup>73</sup> Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021, 8°.

<sup>74</sup> Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021, c. 5°, L, 5. Ver también Dictamen N° 60.335, 14 de marzo de 2011.

<sup>75</sup> Corte Suprema. Rol N° 8.991-2018. 9 de julio de 2018, c. 6°. Ver también Corte Suprema. Rol N° 35.473-2021. 3 de junio de 2021. La igualdad ante la ley también se entiende conculcada ante el atraso administrativo en la resolución de solicitudes de actos favorables. Corte Suprema. Rol N° 35.483-2015. 3 de marzo de 2016, c. 2°.

<sup>76</sup> Corte Suprema. Rol N° 11.552-2017. 26 de julio de 2017, c. 7°.

satisface tanto el interés de todos como el de cada uno (autor de hecho gravado). El titular de estos intereses goza de legitimación activa para pedir la resolución de las obligaciones recíprocas cuando se ve afectado por la dilación excesiva. Por esta razón, no compartimos el criterio jurisprudencial que se vale de la afectación de un interés público, no reclamada por su titular, para declarar el decaimiento de una relación legal en resguardo de un derecho subjetivo o privado<sup>77</sup>. Dado que el juez no es titular del interés público afectado, sólo podría declarar el decaimiento por afectación de un derecho subjetivo que goza de legitimación en la causa.

Este derecho subjetivo admite fórmulas de reconocimiento variadas. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha declarado que la dilación excesiva de un órgano administrativo en resolver una solicitud de traslado de derechos de aprovechamiento de aguas, de la cual depende una exención tributaria, produce la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley que impone el gravamen, pues ha devenido para el caso concreto en un tributo manifiestamente injusto<sup>78</sup>. En nuestra opinión, aunque la sentencia no lo haya declarado así, este sería un caso preciso de *resolución* de la obligación legal tributaria por incumplimiento grave del deber de actuación oportuna del Estado, que emana de la misma relación legal. Esto se ve confirmado por la declaración del Tribunal de que el deudor no debe siquiera el tributo<sup>79</sup>.

Una configuración similar de este derecho aparece en la jurisprudencia contralora sobre sanciones disciplinarias. La entidad ha justificado la aplicación de plazos de prescripción analógicos conforme a una lógica

centrada más en el resguardo de derechos ajenos que en el ejercicio diligente de derechos o poderes propios, natural de la prescripción. Por ejemplo, ante la falta de notificación de una sanción que impedía que corriera el plazo de reintegro de un funcionario destituido, el ente contralor decidió aplicar un plazo de prescripción de la sanción por analogía sobre la base de que “no puede quedar al arbitrio de la autoridad administrativa la realización de una actuación de la cual depende la posibilidad del sancionado de reincorporarse nuevamente a la Administración del Estado”<sup>80</sup>.

Esta idea de unir el paso del tiempo a la pérdida de vigor del gravamen está presente también en materia penal. A modo de referencia, transcurrida la mitad del tiempo exigido para completar la prescripción de la acción penal o de la pena, “deberá el tribunal considerar el hecho como revestido de dos o más circunstancias atenuantes muy calificadas y de ninguna agravante y aplicar las reglas de los arts. 65, 66, 67 y 68, sea en la imposición de la pena, sea para disminuir la ya impuesta” (art. 103 del Código Penal). Parra ha dicho al respecto que el tiempo produce sus efectos en la necesidad y proporcionalidad de gravamen de forma paulatina, poco a poco, día a día a contar del hecho gravado (Parra, 2019, p. 256).

A nivel comparado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea define esta garantía como el “Derecho a una buena administración. 1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos (...) dentro de un plazo razonable” (art. 41)<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> Ver notas N° 71 a 74.

<sup>78</sup> Tribunal Constitucional. Rol N° 3.874-17. 12 de marzo de 2019. Tribunal Constitucional. Rol N° 5.025-18. 27 de agosto de 2019 y Tribunal Constitucional. Rol N° 5.232-18. 27 de agosto de 2019.

<sup>79</sup> Tribunal Constitucional. Rol N° 3.874-17, c. 16°.

<sup>80</sup> Dictamen N° 59.984, 18 de diciembre de 2008.

<sup>81</sup> Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2000/C 364/01, 18 de diciembre de 2000.

De acuerdo con estas consideraciones, el incumplimiento de obligaciones estatales de interés privado no tiene como efecto único la responsabilidad administrativa del funcionario, como han sostenido Caldera (2001, pp. 194-195) y la Contraloría General de la República<sup>82</sup>, o la eventual responsabilidad aquiliana del Estado ante el particular por mora que afecta intereses públicos, sino también la responsabilidad *legal* del Estado ante el supuesto autor del hecho gravado. Ante la inobservancia grave de su derecho a un actuar estatal oportuno, este puede pedir la resolución de las obligaciones que surgen de la relación legal de gravamen, sin perjuicio de las indemnizaciones a que haya lugar.

### 6.3. Operatividad de la resolución en relaciones legales de gravamen

El acreedor estatal tiene el deber sustantivo para con el deudor de pronunciarse y notificar acerca del gravamen oportunamente bajo apremio de resolución de las obligaciones estatutarias.

El término de actuación oportuna puede ser reglado o discrecional. Cuando es reglado y fatal, su incumplimiento es fuente de prescripción, incompetencia *ratione temporis* y responsabilidad. El afectado por esta infracción no podría elegir entre el cumplimiento y la resolución de las obligaciones recíprocas o la indemnización de perjuicios porque el órgano carece de competencia para actuar fuera de plazo. Tampoco podría optar entre prescripción y resolución o resarcimiento, pues la primera opera *ipso iure*. La causal de caducidad o decaimiento en este caso sería la prescripción y no la resolución.

Por lo mismo, la resolución sólo podría ser pedida ante

la dilación excesiva en el ejercicio de un poder reglado no fatal o discrecional en cuanto al momento de ejercicio o término común para actuar. En este sentido, la resolución de obligaciones sustantivas sirve para brindar seguridad jurídica al autor del hecho gravado cuando la potestad de gravamen es imprescriptible. De incumplir la autoridad su obligación de actuación oportuna, el acreedor privado puede exigir el cumplimiento de la obligación de pronunciamiento y notificación o la resolución de las obligaciones recíprocas, sin perjuicio de la indemnización de los daños causados por la dilación.

El cumplimiento de esta obligación puede ser exigido a través de solicitudes administrativas o de acciones judiciales, como el recurso de protección por omisiones ilegales. Por ejemplo, en el caso del Parlamento, Consejo y Comisión de la Unión Europea, el Tratado Constitutivo de la Comunidad dispone que la falta de pronunciamiento en un tiempo determinado habilita la interposición de un “recurso por omisión” ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>83</sup>.

La declaración de resolución de las obligaciones recíprocas causará la caducidad o decaimiento de la relación legal sustantiva y del procedimiento administrativo específico, de haber sido iniciado, tal como lo ha declarado la Corte Suprema en materia de sanciones<sup>84</sup> y cargas tributarias<sup>85</sup>. La extinción de la relación sustantiva determina también la imposibilidad de incoar un nuevo procedimiento administrativo de gravamen, por inexistencia de la obligación que lo justifique.

La resolución puede ser alegada por el particular en virtud de una acción declarativa de mera certeza, en ausencia de actividad administrativa previa, o mediante

<sup>82</sup> Cfr. Contraloría General de la República. Dictamen N° 16.602, 2 de abril de 2004.

<sup>83</sup> Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, art. 232 (antiguo artículo 175). Diario Oficial. N° C 325 de 24 de diciembre de 2002, pp 33-184.

<sup>84</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 8.682-2009. 28 de diciembre de 2009, c. 5°. Corte Suprema. Rol N° 4.922-2010. 15 de agosto de 2010, c. 1°, 4°, 5°.

<sup>85</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 4.777-2010. 6 de agosto de 2012, c. 13°.

descargo, recurso, acción o excepción, en sede administrativa o judicial, una vez iniciado tardíamente el procedimiento de gravamen.

Con todo, el Estado podría atribuir su incumplimiento a la infracción de deberes del particular, que no podría beneficiarse de su propia culpa. Por ejemplo, en caso de resolución obligacional por atraso estatal grave en pronunciarse y notificar acerca del gravamen, el órgano competente podría atribuir su dilación al comportamiento antijurídico del autor del hecho gravado (Valdivia y Blake, 2015, p. 125).

Adicionalmente, como vimos, la resolución determina la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley potestativa en el caso concreto, porque su ejecución ha derivado en arbitraria (art. 20), discriminatoria y desproporcionada (art. 65 inciso 4º Nº 1)<sup>86</sup>. Por lo mismo, coincidimos con Soto Kloss en cuanto a que el acto que se dicte en este caso no decae sino que es contrario a derecho (Soto, 2020, p. 302). Lo que este autor omite decir es que el acto es antijurídico, precisamente, porque la relación legal que lo habilitaba ha decaído.

6.4. Efectos de la resolución obligacional en una potestad de gravamen con prescripción interrumpida o suspendida

Ahora bien, ¿qué ocurre si la potestad de gravamen cuyo ejercicio ha devenido en inoportuno e infraccional goza de un plazo de prescripción suspendido o interrumpido por el inicio del procedimiento? En nuestra opinión, esta suspensión o interrupción no exime a la Administración de decidir oportunamente, razón por la cual las obligaciones de la relación sustantiva podrían ser igualmente resueltas por dilación excesiva. En tal

caso, la relación caducaría o decaería por resolución de obligaciones y no por prescripción de la potestad para exigir su cumplimiento. Además, dado que la resolución de obligaciones conlleva la caducidad de la potestad de gravamen, por desaparición de su objeto, el plazo que esta tenía también desaparece.

Por lo mismo, no compartimos la afirmación de la Corte Suprema de que la dilación excesiva en el ejercicio de la potestad produce el decaimiento del procedimiento, el que a su vez provocaría el reinicio del cómputo de prescripción<sup>87</sup>. En realidad, la caducidad definitiva de la potestad produce paralelamente la extinción de sus elementos accesorios: el plazo y el procedimiento para ejercerla. En otras palabras, resuelta la obligación del particular por infracción legal grave del Estado, no queda gravamen por imponer, potestad por prescribir, ni procedimiento por tramitar.

En este sentido, discrepamos de la opinión de Caldera, en cuanto a que la dilación excesiva no afecta “el deber jurídico de ejecutar la acción omitida” (Caldera, 2011, pp. 194 a 195). En realidad, este deber no subsiste porque la relación legal que le daba sustento ya no existe. Ha decaído o caducado por resolución de la obligación de soportar el gravamen sin compensación. Si razones de interés público exigen actuar pese a lo anterior, el gravamen impuesto debe corresponder a una relación legal nueva y a una potestad expresa diferente, en que el sujeto ya no es gravado por su conducta anterior sino por causas ajenas a su obrar. Por tanto, correspondería a un gravamen inmerecido o de balde, una carga pública injustificadamente desigual que no está obligado a soportar sin la debida compensación (art. 19 Nº 20 de la Constitución).

<sup>86</sup> Tribunal Constitucional. Rol N° 3.874-17. 12 de marzo de 2019.

<sup>87</sup> Específicamente, la Corte sostiene que la suspensión terminaría por ser “aneja y dependiente directamente de la misma sustanciación del procedimiento (...) no siendo posible por ende, que ella siga actuando con prescindencia de éste, lo que conduce a que deba tenerse por reiniciado el cómputo de la prescripción”. Corte Suprema. Rol N° 5.165-2013. 14 de abril de 2014, c. 12º.

Las conclusiones anteriores son también relevantes en materia de recursos administrativos en contra de actos de gravamen. La suspensión administrativa<sup>88</sup> o judicial<sup>89</sup> de la exigibilidad o ejecutividad del acto durante la tramitación del recurso no obsta a la resolución de la obligación que impone por incumplimiento del deber de resolver oportunamente la impugnación.

6.5. Caducidad o decaimiento de relación procedimental de gravamen por resolución de obligaciones formales

En las relaciones procedimentales de gravamen, el Estado tiene la obligación para con el autor del hecho gravado de tramitar y poner término oportunamente al procedimiento bajo apremio de resolución de las obligaciones adjetivas de las partes. De incumplir este deber, el autor del hecho gravado puede pedir el cumplimiento de esa obligación, salvo que haya operado preclusión e incompetencia que impida la tramitación, o la resolución de las obligaciones formales recíprocas, sin perjuicio de la indemnización de los perjuicios causados por la dilación. Esta resolución conlleva la caducidad o decaimiento del procedimiento por desaparición de un elemento esencial, a saber, las obligaciones adjetivas de las partes.

Esta causal de caducidad o decaimiento no resulta aplicable a los procedimientos para dictar actos de beneficio puesto que carecen de obligaciones recíprocas. Si bien el Estado tiene obligaciones de actuación oportuna

sustantivas y procedimentales<sup>90</sup>, los deberes procesales del particular corresponden más bien a cargas en interés propio.

El aplazamiento *sine die* de un procedimiento de gravamen no solo afecta severamente el interés público sino también el derecho del autor del hecho gravado a que el asunto sea decidido y notificado en un plazo razonable<sup>91</sup>. Este derecho se desprende con claridad de las garantías básicas de un debido proceso administrativo reconocidas en la Constitución (art. 19 N° 3 inciso 6° de la Constitución)<sup>92</sup> y en las leyes N° 18.575 y N° 19.880, tales como la impulsión de oficio del procedimiento, la celeridad, la conclusividad, la inexcusabilidad y la eficacia. Si bien este último principio es más bien de carácter sustantivo, compartimos la opinión de Bocksang de que la inutilidad de una sanción atrasada se extiende a la inutilidad del procedimiento (Bocksang Hola, 2011, p. 247), lo que equivale a una carga formal injustificada y desigual. Así lo ha declarado recientemente la Corte Suprema<sup>93</sup>.

Para dejar en claro que la tramitación expedita del procedimiento de gravamen no es sólo un asunto de interés público, la Corte Suprema ha declarado que “uno de los aspectos que otorga razonabilidad a los procesos administrativos, es precisamente el plazo en que éstos deben desarrollarse y, que constituye una garantía para los administrados y funcionarios de ser enjuiciados en un término razonable y prudente”<sup>94</sup>.

<sup>88</sup> Cfr. Art. 57 de la Ley N° 19.880. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado. 22 de mayo de 2003. 37.570. Cfr. Dictámenes N° 36.415 de 1979, 25 de junio de 1979, y N° 30.871, 25 de abril de 2016.

<sup>89</sup> Tribunal Constitucional. Rol N° 1.518-09. 21 de octubre de 2010, c. 8°, 34° a 36°. Tribunal Constitucional. Rol N° 3.958-17. 26 de diciembre de 2017.

<sup>90</sup> Corte Suprema. Rol N° 71.588-2021. 27 de diciembre de 2021, c. 7°.

<sup>91</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 17.485-2021. 7 de octubre de 2021, c. 3°. (Montero, 2012, p. 410). Véase también Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Certificatie Kraanverhuurbedrijf et al. v. Commission, 1997 ECJ T-213/95. 22 de octubre de 1997, par. 55. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Guérin automobiles v. Comisión, 1997 ECJ C-282/95. 18 de marzo de 1997, par. 37 y 38.

<sup>92</sup> Corte Suprema. Rol N° 150.141-2020. 6 de diciembre de 2021, c. 4°: “el concepto de ‘plazo razonable’ en los procedimientos, entre los que se encuentran los derivados del Derecho Administrativo, es parte integrante del derecho al ‘debido proceso de ley’, al cual nuestra Constitución alude en el artículo 19 N° 3”.

<sup>93</sup> Corte Suprema. Rol N° 17.485-2021. 7 de octubre de 2021, c. 4°.

<sup>94</sup> Corte Suprema. Rol N° 75.777-2021. 10 de enero de 2022, c. 6°.



La dilación excesiva en la tramitación de un procedimiento administrativo también “posee aptitud para amenazar el legítimo ejercicio del derecho del actor a la igualdad ante la ley”<sup>95</sup>, si consideramos que en otros casos “los procedimientos se han desarrollado y afinado en plazos más ajustados a la ley”<sup>96</sup>. En definitiva, como resume Santamaría, “[l]a caducidad está al servicio de los ciudadanos afectados por procedimientos desfavorables” (Santamaría, 2005, p. 17).

Por lo mismo, la actuación oportuna del Estado en procedimientos inquisitivos no es una “carga” en sentido estricto, esto es, destinada a satisfacer únicamente el interés público que representa, sino también una “obligación” en favor del particular. Se diferencia así de los procedimientos adversariales o judiciales, donde la actuación oportuna del Estado como parte es simplemente una carga, siendo el juez el único obligado a actuar oportunamente en favor de las partes.

A mayor abundamiento, la obligación de actuación oportuna del Estado en procedimientos administrativos se desprende también de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>97</sup>. Esta reconoce el derecho de toda persona a que sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter sean determinados dentro de un “plazo razonable” (art. 8.1), garantía que la Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende aplicable a los procedimientos judiciales y administrativos<sup>98</sup>. En igual sentido, el Convenio Europeo de Derechos Humanos dispone el “Derecho a un proceso equitativo. 1. Toda persona tiene derecho a

que su causa sea oída... dentro de un plazo razonable” (art. 6).

De acuerdo con lo expuesto, si bien compartimos la idea, sostenida por autores como Valdivia y Blake (2015, p. 115), de que el particular carece de titularidad, acreencia o legitimación para exigir la resolución de obligaciones formales y el consecuente decaimiento del procedimiento por infracción de deberes adjetivos de interés público, pensamos que sí podría pedirlos cuando el atraso estatal conlleve un incumplimiento de sus derechos procesales correlativos (v.gr. proporcionalidad, igualdad ante las cargas, debido proceso<sup>99</sup>).

Si bien, como dicen estos autores, la potestad de gravamen no se extingue por decisión de su titular, la posibilidad de ejercerla en un procedimiento concreto podría extinguirse por resolución del deber de soportarla. En otras palabras, si bien “[n]o puede aceptarse, a menos que los textos legales aplicables prevean lo contrario, que la autoridad pierda su potestad sancionatoria por el hecho de incurrir en retraso o inactividad” (Valdivia y Blake, 2015, p. 118), lo cierto es que la Constitución y la Ley N° 19.880 prevén aquello, al establecer obligaciones procedimentales de actuación oportuna sujetas a resolución en favor del destinatario del acto.

En este punto topamos, sin embargo, con la doctrina que niega el decaimiento del procedimiento por no estar previsto expresamente en la ley, en especial, en la Ley N° 19.880 (Soto, 2020, p. 303; Bocksang, 2011, p. 228). No compartimos esta opinión porque, siendo el decaimiento

<sup>95</sup> Corte Suprema. Rol N° 7.057-2021. 31 de mayo de 2021, c. 3°.

<sup>96</sup> Corte Suprema. Rol N° 75.777-2021. 10 de enero de 2022, c. 7°.

<sup>97</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, aprobada por Decreto Supremo N° 873, Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de 5 de enero de 1991.

<sup>98</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Serie C No. 72. 2 de febrero de 2001: “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”.

<sup>99</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 8.682-2009. 28 de diciembre de 2009, c. 1°. Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021, c. 8°.

o caducidad procedimental el efecto extintivo de una causal legal, lo determinante es la regulación de esa causa y no de su efecto. Existiendo una causal normativa de resolución de obligaciones procedimentales, como lo hemos demostrado, el decaimiento opera como un efecto natural de la misma. Esta es la razón por la que tampoco es necesario regular la caducidad de los actos administrativos. Según vimos, ante un incumplimiento obligacional grave, esta se produce por resolución.

6.6. El plazo cuyo incumplimiento es causal de resolución en relaciones procedimentales de gravamen

El plazo de actuación oportuna en un procedimiento administrativo puede ser reglado o discrecional. Cuando es reglado, su incumplimiento es fuente de preclusión, incompetencia *ratione temporis* y responsabilidad. El afectado por esta infracción no podría elegir entre el cumplimiento y la resolución de las obligaciones procedimentales recíprocas o el resarcimiento, porque el órgano carece de competencia para actuar fuera de plazo. Tampoco podría optar entre preclusión o resolución e indemnización, pues la primera opera *ipso iure*. La caducidad o decaimiento en este caso sería por preclusión y no por resolución.

De acuerdo con lo anterior, la resolución sólo podría ser pedida ante la dilación excesiva en el ejercicio de un poder discrecional en cuanto al momento de ejercicio.

En este sentido, la resolución de obligaciones procedimentales sirve para brindar seguridad jurídica al autor del hecho gravado, especialmente: a) cuando la potestad de gravamen carece de plazo de preclusión; b) ante la vigencia de la tesis de no fatalidad de los plazos procedimentales; y c) cuando la interrupción o suspensión de la prescripción de la potestad de gravamen, por

inicio del procedimiento, permite mantener al supuesto autor del hecho gravado en un estado de indefinición o incertidumbre jurídica permanente.

En términos generales, la Corte Suprema ha considerado prudencialmente que el procedimiento administrativo decae en el plazo de dos años desde su fecha de inicio o de incoación, por estar asimilado al plazo de invalidación de los actos administrativos (art. 53 inciso 1º de la Ley N° 19.880)<sup>100</sup>. La lógica subyacente a este plazo es que, si el legislador considera inoportuno el ejercicio de la potestad invalidante transcurridos dos años desde la dictación del acto, debe estimarse poco razonable también el ejercicio de la potestad de gravamen en el mismo período desde el inicio del procedimiento correspondiente.

Sin embargo, puesto que no estamos ante una hipótesis de plazo fatal sino de incumplimiento obligacional discrecional, la resolución exige considerar factores adicionales. Por ejemplo, la Comisión y el Tribunal Europeo de Justicia evalúan la eventual dilación a la luz de “las circunstancias propias de cada asunto y, en particular, del contexto de éste, de las diferentes fases del procedimiento seguido por la Comisión, del comportamiento de los interesados durante el procedimiento, de la complejidad del asunto y de su trascendencia para las diferentes partes interesadas”<sup>101</sup>.

Por ejemplo, el atraso en adoptar decisiones que no requieren un estudio en profundidad carece de justificación<sup>102</sup>. Mayor razonabilidad tiene, en cambio, aquella dilación que obedece a la complejidad o sofisticación del asunto. Por ejemplo, la Corte Suprema consideró justificada la tardanza de la Unidad de Análisis Financiero en tramitar un procedimiento sancionador debido a “la complejidad y número de los antecedentes

<sup>100</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 7.284-2009. 28 de enero de 2010, c. 6º. Corte Suprema. Rol N° 5.180-2010. 4 de noviembre de 2010, c. 7º.

<sup>101</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf con Comisión. T-18/96. 4 de junio de 1996, par. 57.

<sup>102</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV v. Comisión, ECT 223/85. 24 de noviembre de 1987, par. 14 y ss.

a analizar, los cuales comprendieron a lo menos 4 cajas con documentos”<sup>103</sup>.

Asimismo, la Corte Suprema ha declarado que

la inactividad de la Administración, que es la que se imputa en el presente juicio, puede provenir de diversas causas, entre las cuales está la imputable a la propia víctima, que, de acuerdo a la doctrina chilena y de derecho administrativo comparado es causal de exoneración de la responsabilidad<sup>104</sup>.

Ahora bien, esta exculpación exige necesariamente que la dilación haya sido causada por un comportamiento abusivo del particular, lo que excluye comportamientos propios de una táctica procedimental legítima, como podría ser la omisión en denunciar el atraso<sup>105</sup>, guardar silencio cuando no existe obligación legal de declarar o para evitar la autoincriminación penal, omitir la solicitud de silencio administrativo (cfr. Bocksang, 2011, p. 245) y promover cuestiones incidentales que no suspenden la tramitación del procedimiento (arts. 9 inciso final de la Ley N° 19.880).

Por lo mismo, no compartimos la doctrina de la Corte Suprema<sup>106</sup> que rechazó la responsabilidad del Estado por atraso en la fijación de un decreto tarifario eléctrico atendido que la dilación obedeció a la corrección de errores estatales denunciados por el particular (c. 14°). En particular, la Corte sostuvo que el atraso era imputable al particular demandante y no al Estado porque, de no haber denunciado esos errores, la tramitación habría tomado menos tiempo (c. 16°, 17°, 24°, 25° y 26°). Declaró, además, que la colaboración prestada por el particular durante el proceso de enmiendas privaba de validez su denuncia o requerimiento administrativo, por

aplicación de la doctrina sobre acto propio (c. 18° y 26°) y abuso del derecho (c. 22°); y que, si bien, el atraso “fue forzado por los errores de la entidad fiscal”, la demanda no podía prosperar porque el demandante debió acreditar, además del atraso, “en qué consistieron los errores, cuáles hubiesen sido sus efectos y la necesidad de repararlos en qué lapso de tiempo, lo que, por cierto, en la especie no ocurrió” (c. 18°).

No compartimos los argumentos de la Corte por las razones siguientes. Primero, obliga al particular a cargar con el peso de un error ajeno que sólo contribuyó a corregir, infringiendo así el principio de que nadie puede beneficiarse de su propio error en perjuicio ajeno. Segundo, no contradice sus actos propios quien, junto con denunciar un atraso, está dispuesto a colaborar en el proceso de corrección de los errores ajenos que lo causan. Tercero, semejante criterio desincentiva la colaboración de los particulares en la enmienda de actos administrativos técnicos. Nadie se animaría a participar en la corrección de errores administrativos a riesgo de ser imputado por la dilación que ello demande. Cuarto, la misma lógica conduce al absurdo de que un particular no debería ser multado por atraso en corregir sus errores representados por la autoridad. Finalmente, existiendo reconocimiento de los errores por el demandado, el demandante no tiene el deber de acreditarlos.

### 6.7. Efectos de la resolución de obligaciones procedimentales

La resolución de las obligaciones procedimentales produce el decaimiento o caducidad de la relación legal procedimental. Esto significa, en primer lugar, que el acto trámite o terminal dictado en un procedimiento decaído por resolución es inválido porque carece de sustento

<sup>103</sup> Corte Suprema. Rol N° 17.485-2021. 7 de octubre de 2021, c. 7°.

<sup>104</sup> Corte Suprema. Rol N° 11.358-2015. 16 de junio de 2016, c. 16°.

<sup>105</sup> Cfr. Corte Suprema. Rol N° 5.165-2013. 14 de abril de 2014, c. 9°.

<sup>106</sup> Corte Suprema. Rol N° 11.358-2015. 16 de junio de 2016, c. 14° y ss.

legal. El órgano que lo dicte estaría actuando fuera de la forma que prescribe la ley, razón por la cual sería nulo (art. 7 de la Constitución). Como se sabe, bastaría el incumplimiento de cualquier requisito esencial del procedimiento administrativo con perjuicio al interesado para afectar la validez del acto dictado (art. 13 de la Ley N° 19.880).

Al respecto, dice Santamaría Pastor que

si el procedimiento ha finalizado por razón de caducidad y, por tanto, se ha extinguido, una eventual resolución de fondo equivaldría a un acto dictado sin procedimiento previo alguno (porque el que podría habilitar a la Administración para ello ha fenecido irrevocablemente) y, por tanto, sería calificable como nulo de pleno derecho (Santamaría, 2005, p. 44).

A su vez, al igual que en materia de preclusión, este decaimiento pone término a la suspensión o interrupción del plazo de prescripción de la potestad que se haya producido por el inicio de este.

Así lo entiende nuestro legislador, por ejemplo, en materia de faltas disciplinarias administrativas: “[s]

i el proceso administrativo se paraliza por más de dos años, o transcurren dos calificaciones funcionarias sin que haya sido sancionado, continuará corriendo el plazo de la prescripción como si no se hubiese interrumpido” (art. 159 inciso 2° de la Ley N° 18.834 y art. 155 inciso 2° de la Ley N° 18.883). Un criterio similar existe en materia penal, en que, si la prosecución del imputado se paraliza por tres años, “continúa la prescripción como si no se hubiere interrumpido” (art. 96 del Código Penal) (Cfr. Cabezas, 2020, p. 23). Bajo una lógica similar, el Código Tributario dispone que la interrupción del plazo de prescripción para “perseguir el pago de impuestos, intereses, sanciones y demás recargos” da inicio a un nuevo término de prescripción (art. 201).

En teoría y de modo excepcional, el decaimiento del procedimiento por resolución de obligaciones formales no obstaría al inicio de un nuevo procedimiento sobre los mismos hechos, en la medida que el derecho o poder sustantivo esté vigente. Sin embargo, al igual que en materia de preclusión, la duplicidad de procedimientos de gravamen es antijurídica por constituir una carga pública injustificadamente desigual que atenta en contra del *ne bis in idem* formal, a menos que sea debidamente compensada.

## 7. Conclusiones

A modo de conclusión, la siguiente tabla resume las principales diferencias entre las tres causales de caducidad

o decaimiento de la relación jurídica administrativa que hemos revisado en los acápites anteriores.

<b>CADUCIDAD O DECAIMIENTO DE LA RELACIÓN LEGAL</b>		
<b>PRESCRIPCIÓN</b>	<b>PRECLUSIÓN</b>	<b>RESOLUCIÓN</b>
Sustantiva	Procedimental	Sustantiva o procedimental
<i>Ipsa iure</i> , de derecho público, indisponible	<i>Ipsa iure</i> , de derecho público, indisponible	Debe ser pedida o decidida.
Acto terminal declarativo	Acto terminal declarativo	Acto terminal declarativo y constitutivo
Objetiva, independiente de voluntad de las partes	Objetiva, independiente de voluntad de las partes	Culposa (por regla general)
Vencimiento de plazo precisado en la ley	Vencimiento de plazo precisado en la ley	Tiempo de actuación oportuna precisado en la ley (no fatal) o sujeto a evaluación prudencial
Dejación de un activo en interés propio	Dejación de una oportunidad procesal	Inejecución de obligación en interés ajeno
Fundada en la necesidad de consolidar una situación de hecho	Fundada en la necesidad de consolidar una situación de hecho	Fundada en desaparición de presupuesto legal de subsistencia de la relación por acto u omisión de parte
Afecta facultad, derecho, acción o poder perfecto y exigible	Afecta oportunidad procesal para ejercer facultad, derecho, acción o poder perfecto y exigible	Afecta derecho o poder susceptibles de extinción por incumplimiento de un deber
Prescripción de facultad, derecho, acción o poder del interesado	Preclusión de oportunidad de ejercicio	Resolución de obligaciones recíprocas de las partes
Produce caducidad de obligación correlativa del deudor	No produce extinción de poderes, derechos u obligaciones de la relación sustantiva	Produce caducidad de derechos recíprocos de las partes en la relación sustantiva o procedimental, según corresponda
Eficacia del tiempo en cuanto a duración de un activo	Eficacia del tiempo en cuanto a duración de una oportunidad procesal	Eficacia del tiempo en cuanto a vigencia de un pasivo
Admite interrupción o suspensión	Admite suspensión	No admite interrupción o suspensión sino factores de exculpación
No permite reiteración procedimental	Permite reiteración procedimental condicionada por prescripción e igualdad ante las cargas públicas	Permite reiteración procedimental en caso de resolución de obligaciones formales, condicionada por prescripción e igualdad ante las cargas públicas

## Referencias bibliográficas

- Arancibia, J. (2019). Naturaleza y justicia de los contratos administrativos. *Revista de Derecho Administrativo Económico*. Pontificia Universidad Católica de Chile, (30) julio-diciembre, 27-53.
- Aróstica, I. (2005). Sanciones administrativas y prescripción. En Soto, E. (ed.) *Sanciones administrativas y derechos fundamentales: regulación y nuevo intervencionismo* (pp. 119 a 126). Santiago de Chile: Universidad Santo Tomás. Biblioteca del Congreso Nacional (2018). *Historia de la Ley N° 19.880*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Bocanegra, R. (2003). *Lecciones sobre el acto administrativo* (3ª ed.). Madrid: Thomson – Civitas.
- Bocksang, G. (2011). La dilación excesiva de los procedimientos administrativos sancionatorios: a horcajadas entre decaimiento y nulidad. En Fermandois, A. y García, J.F. (coords.) *Sentencias Destacadas 2010* (pp. 225-252). Santiago de Chile: Ediciones Libertad y Desarrollo.
- Cabezas, C. (2020). La prescripción de la acción penal y la suspensión de la misma en el derecho positivo, un estudio histórico-comparado. *Doctrina y Jurisprudencia Penal*, N° 40, 3-30.
- Caldera, H. (2001). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II. Santiago de Chile: Ed. Parlamento.
- Carnelutti, F. (1955). *Teoria Generale del diritto* (3ª ed.) (trad. F.J. Osset. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado). Roma: Soc. Ed. del "Foro Italiano".
- Comadira, J. (2000). *La licitación pública*. Buenos Aires: Depalma.
- Cordero, E. (2020). El plazo de prescripción de las infracciones administrativas ante el principio de proporcionalidad. *Revista Chilena de Derecho*, 47 (2), 359 a 384.
- Cordero, L. (2011). El decaimiento en el procedimiento administrativo sancionador. Comentarios a las sentencias de la Corte Suprema del año 2010. *Anuario de Derecho Público*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, 243-255.
- Corral, H. (2010). *Contratos y daños por incumplimiento*. Santiago de Chile: AbeledoPerrot LegalPublishing.
- Domenech, G. (2007). ¿Es compatible con el principio ne bis in idem reabrir un procedimiento administrativo sancionador caducado? *Revista Española de Derecho Administrativo*, (136), 727-755.
- Domenech, G. (2010). Principio non bis in idem y reapertura de procedimientos. En Lozano Cutanda, B. (dir.). *Diccionario de Sanciones Administrativas* (pp. 779-788). Madrid: Iustel.
- Escrache, J. (1995). *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, tomo I. Santiago de Chile: Editorial Jurídica Conosur.
- Evans, E. y Poblete, D. (2014). ¿Prescripción o decaimiento del procedimiento administrativo sancionador?; el caso de la industria eléctrica. En Arancibia J. y Alarcón, P. (coords.). *Sanciones Administrativas* (pp. 217-237). Santiago de Chile: Thomson Reuters.
- Flores, J.C. (2017). La caducidad de los actos administrativos. *Revista de Derecho* (Universidad Austral), XXX (2), 225-249.
- Flores, J.C. (2016). La caducidad de los contratos administrativos. En Bermúdez, J. (coord.). *Perspectivas para la modernización del derecho de la contratación administrativa. Actas de las XI Jornadas de Derecho Administrativo 2014* (pp. 47 a 78). Valparaíso: Publicaciones de la Escuela de Derecho PUCV.
- Flores, J.C. (2011). Prescripción de las sanciones administrativas ante la jurisprudencia administrativa y judicial". En Corral, H. (ed.). *Cuadernos de Extensión Jurídica* (21) (pp. 131-146). Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2006). *Curso de Derecho Administrativo* (13ª ed.), Tomo I. Madrid: Thomson-Civitas.
- García de Enterría, E. (1950). Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato administrativo. *Revista de Administración Pública*, (2), 83-108.

- Gómez, R. (2017). "El non bis in ídem en el derecho administrativo sancionador. Revisión de sus alcances en la jurisprudencia administrativa". *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, (XLIX), 101-138.
- Gómez, R. (2020). Mecanismos generales y especiales de revisión administrativa de las sanciones. *Revista de Derecho (Valdivia)*, XXXIII (1), 231-251.
- Guerrero, G. y Gigoux, C. (2013). El decaimiento del procedimiento administrativo sancionador y su necesaria introducción en la Ley N° 19.880. En Lara, J.L. y Bocksang, G. (eds.). *Procedimiento administrativo y contratación pública* (pp. 121-146). Santiago de Chile: Thomson Reuters-LegalPublishing.
- Horn, R. (2016). El decaimiento del acto administrativo como una causal natural de extinción de los mismos. *Ius Publicum*, (37), 115-124.
- Mejías, C. (2016). Una revisión crítica de los efectos de la resolución por incumplimiento y una propuesta de solución. *Ius et Praxis*, Año 22, N° 1, 271-322.
- Montero Cartes, C. (2012). ¿Los plazos de la Administración no son fatales?: Observaciones a propósito de una tesis. En Contraloría General de la República (ed.). *La Contraloría General de la República, 85 años de vida institucional (1927-2012)* (pp. 405-416). Santiago de Chile: Contraloría General de la República.
- Montero Cartes, C. (2015). Las causales de extinción de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos. Análisis crítico. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (21), 93-130.
- Olgún, H. (1961). *Extinción de los Actos Administrativos. Revocación, Invalidación y Decaimiento*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Oviedo-Albán, J. (2019). La cláusula de terminación unilateral del contrato. *Vniversitas*, (138).
- Parra, F. (2019). Los efectos de la media prescripción penal. *Revista de Derecho (Universidad de Concepción)*, (246), 247-285.
- Phillips Letelier, J. (2021),. Comentario Salfate con Gendarmería. Recuperado de <https://www.adad.cl/post/comentario-salfate-con-gendarmer%C3%ADa-de-chile> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2021].
- Piccinini, D. (1968). *Teoría del decaimiento de los actos administrativos*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Real Academia Española de la Lengua. Consejo General del Poder Judicial. (2016). *Diccionario del Español Jurídico*. Versión web. Recuperada de: <https://dpej.rae.es> [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2021].
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española* (22a ed.). Recuperado de: <http://www.rae.es/rae.html> [fecha de consulta: 21 de diciembre de 2021].
- Román, C. (2009). El debido procedimiento administrativo sancionador. *Revista de Derecho Público*, (71), 183-214.
- Romano, S. (1964). *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Romero, A. (2020). El principio del *ne bis in idem* y la cosa juzgada penal como elementos constitutivos del derecho de defensa del imputado. *Revista Jurídica Digital UANDES*, 4 (2), 122-142.
- Romero, A. (2011). Sobre la prescripción tributaria: la acción de mera declaración para contrarrestar los efectos de la sentencia ficta tributaria. En Corral, H. (ed.) *Cuadernos de Extensión Jurídica* (21) (pp. 161-174). Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- Santamaría, J.A. (2005). La caducidad del procedimiento (art. 44.2 LRJAP). *Revista de Administración Pública*, (168), 7-56.
- Sayagués, E. (2005). *La Licitación pública*. Montevideo: Editorial B de F.
- Sayagues, E. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo* (8ª ed.), Tomo I. Montevideo: Fundación Cultura Universitaria.
- Silva Cimma, E. (2001). *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos, contratos y bienes*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Soto, E. (2020). El decaimiento en el derecho administrativo chileno ¿extinción del procedimiento administrativo? ¿extinción del acto administrativo? Del derecho como literatura de ficción. *Derecho Público Iberoamericano*, (17), 301-323.

- Soto, E. (2016). El llamado decaimiento del acto administrativo ¿otra invención suprema?. *Ius Publicum*, (37), 125-130.
- Soto, E. (1984). Prescripción extintiva de derechos de administrados y cumplimiento de obligaciones legales impuestas a la administración. *Revista Chilena de Derecho*, 11, 505-517.
- Valdivia, J.M. y Blake, T. (2015). El decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio ante el derecho administrativo. *Estudios Públicos*, (138), 93-135.
- Vallejo, R. (2016). Acerca del régimen supletorio de prescripción aplicable a las infracciones y sanciones administrativas. *Revista de Derecho (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso)*, (Nº 47), 281-301.
- Vallines, E. (2004). *La preclusión en el proceso civil*. Madrid: Thomson-Civitas.
- Vera, J.S. (2020). *Ne bis in ídem procesal: identidad de hechos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vergara, A. (2004). Nota sobre la caducidad como fuente de extinción de derechos y del decaimiento del procedimiento administrativo. *En Actas XXXIV Jornadas de Derecho Público* (pp. 567-572). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Vergara, A. (2017). El mito de la inexistencia de plazos fatales para la Administración y el “decaimiento” en los procedimientos administrativos. *Estudios Públicos*, (148), 79-118.
- Vergara, A. (2018). La batalla contra las demoras excesivas en los procedimientos administrativos. Derribando el mito de la inexistencia de plazos fatales para la administración. En Soto Kloss, E. (coord.). *El Derecho Administrativo y protección de las personas. Libro homenaje a 30 años de docencia del profesor Ramiro Mendoza en la PUC* (pp. 167-185). Santiago de Chile: Ediciones UC.

## Jurisprudencia

- Corte de Apelaciones de Santiago. Rol Nº 9.729-2002. 31 de marzo de 2008.
- Corte Suprema. Rol Nº 12.686-1990. 4 de abril de 1990.
- Corte Suprema. Rol Nº 743-1999. 6 de junio de 2000.
- Corte Suprema. Rol Nº 827-2001. 18 de abril de 2001.
- Corte Suprema. Rol Nº 874-2001. 22 de marzo de 2001.
- Corte Suprema. Rol Nº 971-2002. 25 de noviembre de 2003.
- Corte Suprema. Rol Nº 9.654-2004. 17 de abril de 2009.
- Corte Suprema. Rol Nº 2.842-2009. 25 de mayo de 2009.
- Corte Suprema. Rol Nº 3.357-2009. 10 de septiembre de 2009.
- Corte Suprema. Rol Nº 5.702-2009. 15 de octubre de 2009.
- Corte Suprema. Rol Nº 8.682-2009. 28 de diciembre de 2009.
- Corte Suprema. Rol Nº 4.627-2008. 11 de mayo de 2010.
- Corte Suprema. Rol Nº 855-2009. 31 de diciembre de 2010.
- Corte Suprema. Rol Nº 4.922-2010. 15 de agosto de 2010.
- Corte Suprema. Rol Nº 5.180-2010. 4 de noviembre de 2010.
- Corte Suprema. Rol Nº 5.228-2010. 20 de octubre de 2010.
- Corte Suprema. Rol Nº 8.692-2010. 28 de diciembre de 2010.
- Corte Suprema. Rol Nº 8.420-2009. 26 de agosto de 2011.
- Corte Suprema. Rol Nº 4.777-2010. 6 de agosto de 2012.



Corte Suprema. Rol N° 5.165-2013. 14 de abril de 2014.  
Corte Suprema. Rol N° 3.050-2015. 13 de julio de 2015.  
Corte Suprema. Rol N° 4.503-2015. 30 de junio de 2015.  
Corte Suprema. Rol N° 11.358-2015. 16 de junio de 2016.  
Corte Suprema. Rol N° 35.483-2015. 3 de marzo de 2016.  
Corte Suprema. Rol N° 62.128-2016. 9 de mayo de 2017.  
Corte Suprema. Rol N° 2.961-2017. 8 de enero de 2018.  
Corte Suprema. Rol N° 11.706-2017. 27 de noviembre de 2017.  
Corte Suprema. Rol N° 765-2018. 7 de mayo de 2018.  
Corte Suprema. Rol N° 8.991-2018. 9 de julio de 2018.  
Corte Suprema. Rol N° 15.153-2018. 4 de junio de 2019.  
Corte Suprema. Rol N° 4.864-2019. 12 de agosto de 2019.  
Corte Suprema. Rol N° 63.165-2020. 14 de septiembre de 2020.  
Corte Suprema. Rol N° 127.415-2020. 3 de mayo de 2021.  
Corte Suprema. Rol N° 150.141-2020. 6 de diciembre de 2021.  
Corte Suprema. Rol N° 138-2021. 10 de mayo de 2021.  
Corte Suprema. Rol N° 7.057-2021. 31 de mayo de 2021.  
Corte Suprema. Rol N° 14.380-2021. 15 de julio de 2021.  
Corte Suprema. Rol N° 35.473-2021. 3 de junio de 2021.  
Corte Suprema. Rol N° 22.318-2021. 1 de octubre de 2021.  
Corte Suprema. Rol N° 17.485-2021. 7 de octubre de 2021.  
Corte Suprema. Rol N° 22.247-2021. 13 de octubre de 2021.  
Corte Suprema. Rol N° 71.588-2021. 27 de diciembre de 2021.  
Corte Suprema. Rol N° 75.777-2021. 10 de enero de 2022.

### Sentencias del Tribunal Constitucional

Tribunal Constitucional. Rol N° 1.518-09. 21 de octubre de 2010.  
Tribunal Constitucional. Rol N° 3.958-17. 26 de diciembre de 2017.  
Tribunal Constitucional. Rol N° 3.874-17. 12 de marzo de 2019.  
Tribunal Constitucional. Rol N° 5.025-18. 27 de agosto de 2019.  
Tribunal Constitucional. Rol N° 5.232-18. 27 de agosto de 2019.  
Tribunal Supremo de España. Rol N° 640/2000. 30 de mayo de 2002.  
Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso *Certificatie Kraanverhuurbedrijf et al. v. Commission*, 1997 ECJ T-213/95. 22 de octubre de 1997.  
Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso *Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf con Comisión*. T-18/96. 4 de junio de 1996.  
Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Guérin automobiles v. Comisión*, 1997 ECJ C-282/95. 18 de marzo de 1997.  
Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Serie C No. 72. 2 de febrero de 2001.  
Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso *Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV v. Comisión*, ECT 223/85. 24 de noviembre de 1987.

## Dictámenes de la Contraloría General de la República

Contraloría General de la República. Dictamen N° 19.159, 13 de abril de 1962.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 89.271, 22 de noviembre de 1966.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 34.644, 22 de junio de 1978.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 42.932, 28 de julio de 1978.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 36.415, 25 de junio de 1979.  
Contraloría General de la República, Dictamen N° 2.210. 16 de enero de 1980.  
Contraloría General de la República, Dictamen N° 4.167. 4 de febrero de 1982.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 19.367, 18 de agosto de 1983.  
Contraloría General de la República, Dictamen N° 24.345. 22 de octubre de 1985.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 31.088, 26 de agosto de 1988.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 22.388, 17 de agosto de 1989.  
Contraloría General de la República, Dictamen N° 9.176. 15 de abril de 1992.  
Contraloría General de la República, Dictamen N° 18.931. 31 de julio de 1992.  
Contraloría General de la República, Dictamen N° 18.949, 31 de julio de 1992.  
Contraloría General de la República, Dictamen N° 39.447, 17 de noviembre de 1994.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 8.479, 9 de marzo de 1998.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 14.217, 22 de abril de 1999.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 38.353, 1 de octubre de 2002.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 53.088, 25 de noviembre de 2003.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 2.379, 19 de enero de 2004.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 16.602, 2 de abril de 2004.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 14.571, 22 de marzo de 2005.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 34.407, 24 de julio de 2008.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 59.984, 18 de diciembre de 2008.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 957, 8 de enero de 2010.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 33.854, 23 de junio de 2010.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 61.769, 18 de octubre de 2010.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 31.766, 18 de mayo de 2011.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 13.849, 9 de marzo de 2012.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 78.917, 19 de diciembre de 2012.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 2.554, 11 de enero de 2013.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 60.335, 23 de septiembre de 2013,  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 80.456, 6 de diciembre de 2013.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 22.453, 23 de marzo de 2016.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 30.871, 25 de abril de 2016.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 81.292, 8 de noviembre de 2016.  
Contraloría General de la República. Dictamen N° 25.550, 25 de septiembre de 2019.

## Legislación

- Constitución Política de la República de Chile. 17 de septiembre de 2005.
- Ley N° 18.168. Ley General de Telecomunicaciones. 15 de septiembre de 1982. 31.342.
- Ley N° 18.410. Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. 26 de abril de 1985. 32.176.
- Ley N° 18.892. Ley General de Pesca y Acuicultura. 22 de noviembre de 1989. 33.553.
- Ley N° 19.880. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del estado. 22 de mayo de 2003. 37.570.
- Ley N° 19.886. Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. 11 de julio de 2003. 37.622.
- Ley N° 20.417. Crea el Ministerio del Medioambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. 12 de enero de 2010. 39.570.
- Ley N° 20.529. Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización. 11 agosto 2011. 40.049.
- Ley N° 20.720. Sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, y perfecciona el rol de la superintendencia del ramo. 30 de diciembre de 2013. 40.752.
- Ley N° 21.000. Crea la Comisión para el Mercado Financiero. 10 de febrero de 2016. 41.692.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 3 de 1997. Fija texto refundido, sistematizado y concordado de la ley general de bancos y de otros cuerpos legales que se indican. 26 de noviembre de 1997. 35.944.
- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2000/C 364/01, 18 de diciembre de 2000.
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Diario Oficial. N° C 325 de 24 de diciembre de 2002, pp 33-184.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica. Decreto Supremo N° 873, Relaciones Exteriores. Diario Oficial. 5 de enero de 1991.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado. Núm. 236. 02 de octubre de 2015.