

Legal |
Análisis Jurídico | Regulatorio económico | Artículo 1 de 1

Dilación indebida en tramitación de procedimientos administrativos: una marea de recursos y criterios uniformes (parte X)

“...Un aire refrescante se percibe en la Tercera Sala de la Corte Suprema, en que es perceptible cómo se busca la uniformidad en la resolución de casos, con lo cual se mejora la respuesta que ese órgano jurisprudencial le da a la ciudadanía, en lo cual también podemos invocar el principio democrático...”

Jueves, 15 de septiembre de 2022 a las 11:00



A⁻ A⁺ Imprimir Enviar

Alejandro Vergara

En el tema de las dilaciones indebidas en los procedimientos administrativos se ha producido últimamente una verdadera marea de recursos de la que se ha derivado una notable respuesta jurisprudencial. Pero el tema ya venía siendo objeto de diversos pronunciamientos que he tenido oportunidad de comentar. Así:

- i) como muestro en [un comentario anterior](#), la Segunda Sala (Penal) ha venido considerando a partir de 2022 que las demoras excesivas no solamente quebrantan el derecho objetivo (el art. 27 LBPA) que exige que la resolución de los procedimientos no se prolongue más allá de seis meses, sino que pueden llegar a afectar derechos subjetivos de los administrados tan sensibles como es su libertad personal y seguridad individual. Dicha Sala ha resuelto numerosos casos en ese sentido.
- ii) como muestro [en otro comentario anterior](#), la Tercera Sala (“Constitucional” = más bien, Administrativa), en medio de algunos zigzags, hasta octubre de 2021 estaba en plena búsqueda de nuevos criterios para enfrentar tales demoras excesivas de los órganos administrativos. Lo más notorio fue el abandono del criterio del “decaimiento” y la adopción de una nueva doctrina, de la *pérdida de eficacia*.

Ahora me propongo comentar la escena jurisprudencial que ha venido ofreciendo la Tercera Sala desde noviembre de 2021 en esta materia de las dilaciones excesivas. Desde esa fecha se observa un escenario de consistencia y uniformidad jurisprudencial. Es notorio que la mayoría de sus ministros y abogados integrantes se han sensibilizado en el tema y, a la vez, están empeñados en la búsqueda de un criterio compartido en materia de dilaciones excesivas. Para revisar ese panorama, cabe distinguir dos tipos de casos:

i) aquellos relativos a *solicitudes* de los administrados, en que el órgano administrativo dilata excesivamente su resolución, y

ii) aquellos relativos a procedimientos administrativos *sancionatorios* o *sumarios*, iniciados de oficio por el órgano administrativo, en que dilata excesivamente su resolución.

En ambos tipos de casos la Corte Suprema ha venido sosteniendo un mismo criterio de fondo en cuanto a las dilaciones indebidas (en especial, la aplicación del art. 27 LBPA), pero cabe distinguirlos no solo por su distinta naturaleza, sino en especial por la decisión adoptada por la Corte Suprema, que es naturalmente distinta en cada tipo: en el primero, conmina al órgano a adoptar una pronta decisión; en el segundo, declara la extinción del procedimiento por “pérdida de eficacia”, a raíz de la demora excesiva.

Las dilaciones excesivas en las solicitudes de los administrados: una marea de recursos

Desde 2020, y especialmente desde 2021, la Tercera Sala de la Corte Suprema (CS) ha conocido una gran cantidad de recursos de protección presentados por extranjeros inmigrantes en contra del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (DEM) a raíz de las demoras de ese servicio en los procedimientos administrativos de permanencia definitiva en el país. En 2020 se había resuelto solo un caso: *Schmidt con DEM* (2020), verdadero *leading case*, como lo calificó una informada comentarista (*), en que una sintética y bien inspirada sentencia (redactada por el abogado integrante Pallavicini) declara ilegal la demora y conmina al órgano administrativo a resolver la solicitud dentro de un plazo específico (15 días, en este caso).

Después de ese caso la CS retoma esa doctrina en *Mata con DEM* (2021) y, especialmente, en *Martínez con DEM* (2021), de noviembre de 2021, en que se produce la comentada marea de casos: más de 60 en 2021 (*) y al menos 70 en lo que va del año 2022 (según un estudio, en preparación). En todos ellos la CS ha invocado el art. 27 LBPA, ha declarado ilegal la demora excesiva y ha conminado al órgano administrativo a resolver en un plazo perentorio, siguiendo la misma línea jurisprudencial de *Schmidt con DEM* (2020).

Las dilaciones excesivas en los procedimientos sancionatorios o sumarios

Paralelamente, durante 2022 la CS ha conocido cinco casos, en todos los cuales, de manera consistente, en caso de constatar las demoras excesivas en procedimientos sancionatorios o sumarios, ha operado así:

i) declara la ilegalidad del proceder demoroso del órgano administrativo;

ii) declara además la “pérdida de eficacia” del procedimiento respectivo, y,

iii) deja sin efecto la resolución sancionatoria respectiva, por infracción, entre otras disposiciones legales, al art. 27 LBPA.

Así se ha fallado desde los casos *Sistema de Transmisión con SEC* (2022), *Berrios con Gendarmería* (2022), *Club de Deportes con Gobernación* (2022) y *Marina del Sol con Unidad de Análisis Financiero* (2022) hasta el más reciente, de 22 de agosto, *Araya con Municipalidad de Antofagasta* (2022).

La génesis de este criterio pareciera claro, por las huellas que han dejado en su redacción, y podemos encontrarla en: i) un voto disidente del ministro S. Muñoz incluido en *UC Christus con Ministerio de Salud*

(2020), que fue uno de los últimos en que se acogió el criterio del decaimiento. De ahí, dicho ministro siempre ha sido consistente en tal criterio; ii) el texto del caso *Schmidt con DEM* (2020), redactado por el abogado integrante Pallavicini; iii) en fin, también es visible la huella de la sentencia del caso *Instituto de Diagnóstico* (2021), redactada por el abogado integrante Alcalde.

A partir de esos textos, que forman algo así como el *corpus* de esta doctrina, varios ministros han redactado las sentencias de este año, pero siguiendo esas huellas y redacción, como digo. Es el caso de los ministros Biel (s), Vivanco y Carroza, y la abogada integrante Benavides. Ha contado con los votos de los ministros Valderrama, Ravanales y Letelier. Como se ve, pareciera que la Sala completa ha logrado un criterio común en torno de las demoras excesivas.

En todos ellos, con un desarrollo colaborativo y los votos de esos ministros y abogados integrantes, se ha ido desarrollando una doctrina de consenso, en la búsqueda de un criterio de plazo o demora razonable. Si bien siempre se cita el art. 27 LBPA, que establece un plazo fatal de seis meses de demora máxima para los procedimientos administrativos, la Sala no declara necesariamente toda demora más allá de ese lapso como ilegal, sino que va determinando, caso a caso, esa ilegalidad, dependiendo de los antecedentes y de la demora efectiva, pero la base es el quebrantamiento de ese plazo de seis meses establecido en el art. 27 LBPA. Enriquece los desarrollos con antecedentes de la historia fidedigna de la LBPA y de la conexión de la materia con el principio de celeridad, consagrado en el art. 7º LBPA, entre otros desarrollos atinentes. Inclusive una conexión del tema con el principio democrático, consagrado en el art. 4º de la Constitución: en *Sistema de Transmisión* (2022), consid. 10º y en *Marina del Sol* (2022), consid. 14º.

Pero con una salvedad: el ministro Matus suele ser disidente en cuanto a esta doctrina e incurre en el criterio arcaico de considerar que la administración no tiene plazos fatales, distanciándose de la aplicación del art. 27 y del criterio mayoritario de la Sala.

En suma, un aire refrescante se percibe en la Tercera Sala, en que es perceptible cómo se busca la uniformidad en la resolución de casos, con lo cual se mejora la respuesta que ese órgano jurisprudencial le da a la ciudadanía, en lo cual también podemos invocar el principio democrático.

¿Y la responsabilidad de los funcionarios que incurren en las dilaciones indebidas?

La responsabilidad de los funcionarios que incurren en estas demoras excesivas es un tema que escapa a la resolución de los casos por la CS, los cuales se enderezan contra el órgano administrativo respectivo, pero pareciera que debiese ser una preocupación de la Contraloría General de la República, la que suele ser sensible a las demoras excesivas, pero no ha avanzado mucho más en cuanto a la responsabilidad de los funcionarios que incurren en tales demoras.

Así suele señalar: "Dado que se advierte que dicho recurso se encuentra pendiente ante esa dirección desde el mes de agosto de 2019, corresponde que esta, teniendo presente los principios de celeridad y conclusivo que rigen los procedimientos administrativos, arbitre las providencias que sean necesarias a fin de resolverlo" (****).

Jorge Bermúdez Soto, actual contralor, en su *Derecho administrativo general*, 3ª edición, Thomson Reuters, p.183, advierte que la regla del inciso segundo del artículo 7º de la Ley Nº 19.880 (que regula el principio de celeridad) básicamente tiene por fin "evitar la dilación en la tramitación de los procedimientos administrativos". En conexión con este nuevo criterio jurisprudencial de la CS quizás ese órgano contralor

podiese exigir su cumplimiento y así evitar esta marea de casos respecto de algo obvio: las demoras excesivas no son tolerables en un sistema democrático que protege los derechos y la dignidad de las personas.

(*) Véase: Matheus Hidalgo, Mayerlin (2022), "La Administración Pública sí está sujeta a plazos", [Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 35](#), pp. 307-319. Véanse todos los casos de 2021 en: El derecho administrativo ante la jurisprudencia de la Corte Suprema, IV: Líneas y vacilaciones durante 2021, [Revista de Derecho Administrativo Económico N° 35](#), pp. 321-355 (tema N° 2, gráfico en p.333). Se pueden ver tales casos de 2021, igualmente, en Matheus (2022).

(**) Sentencias anteriores (de 2020) sobre demoras indebidas, no incluidas en estudio del PDAE UC

Schmidt con Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2020): Corte Suprema, 5 junio 2020 (Rol N° 24.827-2020). 3ª. Sala. M.: S. Muñoz, Sandoval, Vivanco, Llanos. AI.: Pallavicini. [Apelación recurso de protección]

UC Christus Servicios Clínicos con Superintendencia de Salud (2020): Corte Suprema, 28 julio 2020 (Rol N° 2639-2020). 3ª. Sala. M.: S. Muñoz (p), Vivanco, Llanos, J.M. Muñoz (s) (r). AI: Pierry. [reclamación].

(***) Sentencias de 2022, sobre demoras indebidas en procedimientos administrativos

Sistema de Transmisión del Sur S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles (2022): CS, 3 febrero 2022 (Rol N° 138.550-2020), 3a Sala M: S. Muñoz, Sandoval, Vivanco, Ravanales, Biel (r).

Berríos con Gendarmería de Chile (2022): CS, 07 abril 2022 (Rol N° 49.509-2021), 3a Sala M: S. Muñoz, Valderrama, Vivanco (r), Ravanales, AI: Alcalde [protección].

Club de Deportes Wanderscon Gobernación Provincial de Valparaíso (2022): CS, 04 mayo 2022 (Rol N°85.674-2021), 3a Sala M: S. Muñoz, Carroza, Matus (d), AI: Águila, Benavides (r) [casación].

Marina del Sol S.A. con Unidad de Análisis Financiero (2022) CS, 20 junio 2022 (Rol N° 94906-2021), 3a Sala. M: Carroza (r), S. Muñoz (p), Matus (d); AI: Munita, Águila [reclamación]

Araya con Municipalidad de Antofagasta (2022): CS 22 agosto 2022 (Rol N° 15.031-2022), 3ra. Sala. M: S. Muñoz, Letelier, Matus (p). AI: Munita, Benavides. [casación]

(****) Lo citado, en dictamen N° 10.104, 2020. Lo mismo en dictamen N° 6.855, 2020, entre otros.

EL MERCURIO

Términos y condiciones de la Información © 2002 El Mercurio Online