

INEFICACIA DE MULTA POR DEMORA EXCESIVA DE LA ADMINISTRACIÓN EN RESOLVER EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

ALEJANDRO PARODI TABAK

RESUMEN: Tradicionalmente se ha sostenido que los plazos para la Administración no son fatales, por lo que esta podría ejercer válidamente sus potestades aun después de transcurridos los términos previstos en la ley. En tales casos, el particular solo podría perseguir la responsabilidad disciplinaria del funcionario, mas no podría pretender la nulidad o ineficacia del acto tardíamente dictado. El autor critica y cuestiona este principio y se propone buscar argumentos legales y constitucionales para desvirtuarlo. Analiza en primer término las disposiciones de la Ley N° 19.880 referidas al silencio administrativo, concluyendo que ellas no aportan una solución al problema. Sí encuentra luz en el fallo de la Corte Suprema de fecha 28 de diciembre de 2008, en que se dejó sin efecto una multa de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, justamente en razón de la inexcusable demora en que la autoridad había incurrido durante el respectivo procedimiento sancionatorio. Junto con destacar la importancia del fallo, el autor se detiene en el análisis de sus fundamentos. Finaliza el autor explorando otras vías argumentales que habrían servido para solucionar el asunto en igual sentido.

SUMARIO: 1. La situación de hecho, el reclamo judicial y los principales argumentos de las partes. 2. El fallo de primera instancia. 3. Breves alcances acerca del fallo de primera instancia. 4. Algunas consideraciones acerca de los efectos de la demora de la Administración en el Derecho Administrativo chileno. 5. El “silencio administrativo”. 6. Insuficiencia e inaplicabilidad de las normas que regulan el “silencio administrativo” en materia de procedimientos sancionatorios. 7. La solución de la Corte Suprema. 7.1. Principios que resultan vulnerados por el retardo de la Administración: a) El principio del debido proceso; b) Los principios de eficacia y eficiencia administrativa; c) Los principios de celeridad, conclusivo y de inexcusabilidad. 7.2. ¿Cuál es el efecto o consecuencia jurídica aparejada a la vulneración de tales principios? 7.3. El “decaimiento del procedimiento administrativo”. 7.4. Innovación doblemente destacable. 8. Otras vías disponibles. 9. A modo de cierre.

Cuando faltaban apenas tres días para que finalizara el año 2009, la Tercera Sala de la Corte Suprema nos sorprendió con un fallo¹ que desmitifica una muy repetida regla de Derecho Administrativo, que a nuestro juicio, cuando ha sido aplicada sin más, ha resultado tremendamente dañina para nuestro Estado de Derecho.

Nos referimos a ese especie de “dogma” según el cual los plazos no serían fatales para la Administración, por lo que esta podría ejercer válidamente sus potestades, siempre y sin excepción, aun después de transcurridos los plazos legales. Así, el particular afectado por un acto administrativo dictado tardíamente, a lo sumo podría perseguir las responsabilidades disciplinarias del funcionario infractor, pero jamás podría pretender la nulidad o ineficacia del acto respectivo, fundado en el retardo de la Administración.

Veremos que en opinión de nuestro máximo tribunal, los plazos previstos en la ley no son meros “consejos” para la Administración. Por el contrario, existen una serie de principios con expresa consagración legal, como el de eficiencia, eficacia, inexcusabilidad y celeridad, entre otros, que resultan gravemente vulnerados cuando la Administración incurre en un atraso inexcusable.

Además, advirtió la Corte Suprema, que cuando se produce una infracción manifiesta e inexcusable a tales plazos, puede llegar a comprometerse el logro de la finalidad propia de la potestad y afectarse el derecho al “debido proceso”, y que cuando todo esto ocurre, el acto que tardíamente se dicta no puede ser considerado eficaz.

Comenzaremos nuestro comentario con una breve reseña acerca de la causa sometida a la decisión del máximo tribunal.

1. LA SITUACIÓN DE HECHO, EL RECLAMO JUDICIAL Y LOS PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Mediante Oficio Ordinario N° 648, de fecha 7 de de octubre de 2004, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles formuló

¹ El fallo materia de este comentario fue dictado por la Tercera Sala de la Corte Suprema, con fecha 28 de diciembre de 2009, en los autos Rol N° 8682-2009. Fue pronunciado y suscrito por los ministros señores Oyarzún, Carreño, Pierry (redactor), por la ministra señora Araneda, y por el abogado integrante señor Mauriz.

cargos a una conocida empresa distribuidora de gasolina para vehículos.

En esa ocasión, la autoridad imputó al ente fiscalizado el haber infringido, presuntamente, una serie de disposiciones reglamentarias –que no es del caso precisar aquí–, contenidas tanto en el Decreto SEGPRES N° 58/2004, así como en el Decreto MINECON N° 90/1996.

Dentro del plazo previsto en el artículo 17 de la Ley N° 18.410, Orgánica de la Superintendencia, la empresa imputada evacuó sus descargos.

Tras los descargos de la empresa, transcurrió mucho tiempo sin que la autoridad fiscalizadora emitiera un pronunciamiento. En efecto, solo después de cuatro años, dos meses y veintiocho días desde la fecha de presentación de dichos descargos, la autoridad dio a conocer su veredicto. Lo hizo a través de su Resolución N° 170 de fecha 30 de enero de 2009, en la que decidió aplicar a la empresa una multa de cincuenta Unidades Tributarias Mensuales.

En contra de la señalada resolución, el afectado dedujo el recurso o acción de reclamación previsto en el artículo 19 de la Ley N° 18.410, ante la Corte de Apelaciones de Santiago. El reclamo se fundó, principalmente, en la excesiva tardanza de la Superintendencia en pronunciarse acerca de los descargos formulados, en tiempo y forma, por la empresa.

Argumentó la reclamante que el artículo 17 de la Ley N° 18.410 es claro en señalar que tras haberse evacuado los descargos, la autoridad fiscalizadora disponía de un plazo de treinta días para dictar su resolución, el que fue manifiestamente incumplido.

Agregó la empresa, citando e invocando doctrina y jurisprudencia, tanto judicial como administrativa, que las sanciones administrativas serían asimilables a las faltas del Derecho Penal, resultando aplicables a aquellas el mismo plazo de prescripción de seis meses que a estas. En este caso particular, dicho plazo estaría sobradamente cumplido a consecuencia de la larga inactividad de la Administración en resolver los descargos que oportunamente le habían sido presentados.

Por último, haciéndose cargo del fondo del asunto, la reclamante negó su responsabilidad en los hechos denunciados, esgrimiendo antecedentes fácticos y jurídicos que no es del caso reproducir.

En la parte petitoria del reclamo, la empresa afectada solicitó a la Corte dejar sin efecto la multa, y en subsidio, rebajar prudencialmente su monto.

Por su parte, la Superintendencia pidió el rechazo del reclamo. En lo que interesa para los efectos de este comentario, la autoridad argumentó que los plazos de prescripción previstos en el Código Penal, por ser de derecho estricto, no serían aplicables en materia sancionadora. Agregó que aceptar el criterio de la reclamante podría derivar en que graves transgresiones a la normativa podrían quedar impunes.

Finalmente, sostuvo que aplicar las normas de la prescripción penal al derecho administrativo sancionador importaría hacer prácticamente imposible la función fiscalizadora, por escasez de recursos.

2. EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Con fecha 14 de octubre de 2009, la Octava Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago dictó sentencia².

En el considerando 2° de dicho fallo se señala que la resolución reclamada corresponde a una sanción administrativa, a la cual le resultan aplicables los mismos principios que rigen en Derecho Penal, por ser aquellas, al igual que las penas, expresión del mismo *ius puniendi* del Estado.

En esa misma línea de razonamiento, se agrega, en el considerando 4°, que no existiendo en la Ley N° 18.410 normas expresas en materia de prescripción, ha de acudir, en forma supletoria, a las disposiciones pertinentes del Código Penal.

Tratándose de una falta³, en el considerando 5°, el fallo de primer grado concluye que debe aplicarse el plazo de prescripción de seis

² Autos sobre reclamación especial regida por la Ley N° 18.410, Ingreso Corte N° 2670-2009. La sentencia fue pronunciada y suscrita por el ministro señor Juan Manuel Muñoz, la fiscal Judicial señora Clara Carrasco, y el abogado integrante señor Jorge Lagos (redactor).

³ El fallo no explica por qué las multas administrativas serían asimilables a las faltas penales, y no a los crímenes o simples delitos, aun cuando este asunto parece estar debidamente asentado en la jurisprudencia. Véase, entre otras, la sentencia de reemplazo dictada por la Corte Suprema con fecha 22 de octubre de 2006, en los autos sobre recurso de casación en el fondo Rol N° 1403-2007 (hay dos votos en contra).

meses, previsto en el artículo 94 del ya mencionado código. También se trajo a colación su artículo 95, en cuanto dispone que el referido plazo de prescripción debe contarse desde la comisión del hecho ilícito respectivo.

Asentado lo anterior, los sentenciadores de primera instancia aterrizaron sus razonamientos al caso concreto, señalando lo siguiente:

“Que, según aparece de los documentos de fojas 2, la infracción a que se refiere el reclamo de fojas 37, que está sancionada con multa y que debe asimilarse a una falta, se habrían constatado por los funcionarios de la Superintendencia el 4 de junio de 2004 y la formulación de cargos el 7 de octubre de 2004, según Oficio Ord. N° 5218, siendo contestados el 2 de noviembre del mismo año, y resuelto el 30 de enero de 2009, es decir, una vez transcurrido en exceso el plazo que la ley contempla para la prescripción de la acción destinada a hacer efectiva la responsabilidad contravencional”⁴.

En función de lo anterior, y atendida la inactividad de la Superintendencia por más de cuatro años, la Corte de Apelaciones concluyó que el reclamo debía ser acogido. Así finalmente lo dispuso, dejándose sin efecto la multa impugnada, por prescripción⁵.

3. BREVES ALCANCES ACERCA DEL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Aunque no es el objeto de este comentario, aprovechamos la ocasión para manifestarnos de acuerdo con el razonamiento de la Corte, según el cual las sanciones administrativas y las sanciones penales son expresiones del mismo *ius puniendi* estatal, rigiéndose unas y otras por los mismos principios. Trátase de un asunto vastamente

⁴ Considerando 6° de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, de 14 de octubre de 2009.

⁵ Llama la atención que la Corte de Apelaciones haya resuelto eximir a la autoridad recurrida del pago de las costas, esgrimiendo que tuvo *“motivo plausible para litigar”*. Cuesta entender dicha decisión a la luz de los categóricos razonamientos del fallo y de los más de ¡cuatro años! que transcurrieron sin que la autoridad emitiera pronunciamiento alguno, manteniendo al particular fiscalizado sumido en la más absoluta incertidumbre acerca del destino de sus descargos.

desarrollado por nuestros autores⁶ y jurisprudencia (tanto judicial⁷ como administrativa⁸), que hoy por hoy, podría decirse que se encuentra debidamente asentado.

En efecto, pareciera ya no existir mayor discusión, salvo ciertos matices, en cuanto a que los principios y normas del Derecho Penal –muchos de ellos plasmados en el Código Penal y otros, incluso, en la Constitución–, son aplicables al derecho administrativo sancionador, en ausencia de norma expresa en contrario.

Por esa razón, concordamos con el fallo de primera instancia en aquella parte en que concluye que los plazos de prescripción del Código Penal –y particularmente el de seis meses previsto para las faltas–, son aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

En lo que discrepamos, sin embargo, es que la prescripción haya sido efectivamente aplicable al caso concreto, esto es: que efectivamente, en esa situación en particular, haya transcurrido el plazo de prescripción de seis meses.

Por el contrario, pareciera resultar claro, a la luz de los antecedentes consignados en el propio fallo, que la Administración no dejó transcurrir dicho plazo de prescripción.

Para fundamentar lo anterior, permítasenos aclarar que en materia de derecho sancionador, la prescripción comienza a correr, por regla general, en la fecha en que se comete la infracción, y se

⁶ Véanse, entre otros: CURY URZÚA, Enrique, *Derecho Penal. Parte General*, Tomo I (Ed. Jurídica de Chile, 2ª edición actualizada, Santiago, 1999), pp. 72 y ss; ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique, *Los Principios Generales del Derecho* (Ed. Universidad Católica de Chile, 1ª edición, Santiago, 2003), p. 224; y NAVARRO BELTRÁN, Enrique, “Notas sobre Potestad Sancionatoria de la Autoridad Administrativa y Principio de Legalidad”, en *Revista de Derecho Público*, Vol. 67 (Ed. Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, 2005), pp. 118-128.

⁷ En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Suprema, véase, entre otras, la sentencia de 3 de agosto de 2009, recaída en los autos Rol N° 3283-2009. El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado en este sentido. Consúltese, entre otros, su fallo Rol N° 479-2006, de fecha 8 de agosto de 2006.

⁸ Véanse, entre otros, los Dictámenes N°s 34.407 de 2008, 28.226 de 2007 y 14.571 de 2005.

interrumpe merced a la formulación de cargos por parte de la autoridad⁹⁻¹⁰.

Es decir, para interrumpir la prescripción basta que la autoridad formule –y notifique– los “cargos” al particular presuntamente infractor, y no necesariamente que dicte la resolución sancionadora.

En este caso concreto, los cargos parecen haber sido oportunamente formulados, dentro de los plazos de prescripción, pues ellos fueron dictados con fecha 7 de octubre de 2004, y notificados poco tiempo después, en circunstancias que la presunta infracción habría sido cometida alrededor de cuatro meses antes, el 4 de junio de ese año.

Por eso es que estimamos que al acoger la prescripción, la Corte de Apelaciones incurrió en una equivocación. A nuestro juicio, la actuación de la Superintendencia recurrida no era atacable en aplicación de dicho instituto, sino en razón de otros principios y normas que a continuación nos proponemos descubrir.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LOS EFECTOS DE LA DEMORA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO CHILENO

Por regla generalísima, los plazos del procedimiento administrativo, en lo que respecta al ejercicio de las facultades que competen a la Administración, no son fatales. Esto quiere decir que el solo transcurso del plazo no extingue, necesariamente ni *ipso jure*, la facultad que dentro del mismo debía ejercerse.

⁹ Es el criterio aplicado por la Corte Suprema, entre otras, en su sentencia de fecha 3 de agosto de 2009, recaída en los autos Rol N° 3283-2009, justamente en el marco de una reclamación dirigida en contra de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Se expresa en su considerando 4°: “*Que tanto la fecha en que la Superintendencia de Electricidad y Combustibles tomó conocimiento de las infracciones como la de la respectiva formulación de cargos –que dio inicio al procedimiento de fiscalización por parte de aquella– están bien determinadas, y entre ambas, transcurrió más de seis meses*”. Y se agrega en el motivo 5°: “*Que, en consecuencia, corresponde acoger la excepción de prescripción opuesta por la reclamante, Empresa Eléctrica de Aysén S.A., al encontrarse extinguida la responsabilidad infraccional con respecto a los hechos que se identifican en el considerando tercero del fallo en alzada*”.

¹⁰ Respecto de los diversos problemas que se plantean en relación a la forma como deben computarse los plazos de prescripción de los ilícitos administrativos, véase: NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador* (Ed. Tecnos, 4ª edición, Madrid, 2005), pp. 542 y ss.

En nuestro medio se ha usualmente entendido que la infracción de los plazos por parte de un órgano administrativo, solo acarrea la responsabilidad disciplinaria del funcionario respectivo, pero jamás podría arriesgar la plena eficacia del acto que se hubiera dictado, aun después de transcurridos los plazos legales.

Esto quiere decir que el particular afectado por la dictación de un acto administrativo tardíamente dictado, debería conformarse con pedir sanciones disciplinarias para el funcionario infractor, quedando atado de manos para reclamar la nulidad de dicho acto en razón del mencionado defecto.

Entre quienes se han pronunciado en este sentido, encontramos a CALDERA DELGADO, quien razona: *“Las potestades que la ley otorga a la Administración para cumplir sus fines no pueden estar limitadas a plazos fatales, los cuales impedirían que aquella pudiera ejercer sus atribuciones, luego de transcurrido el término establecido por la ley o el reglamento. Si el transcurso del plazo impidiera a la Administración cumplir sus cometidos se causaría un grave perjuicio al interés general que exige cada vez que sea necesario que la Administración ejerza sus atribuciones legales para proveer adecuada y oportuna a la satisfacción de las necesidades colectivas... La Administración debe ejercer sus funciones de manera oportuna, continua, eficiente, eficaz y de acuerdo al ordenamiento jurídico. Cuando alguno de estos deberes se infringe se generan responsabilidades, sin perjuicio del deber de actuar oportuna y regularmente, deber que será siempre exigible. Por ello cuando no se ha actuado oportunamente, dentro del plazo fijado por la ley, existe responsabilidad administrativa y subsiste el deber jurídico de ejecutar la acción omitida, no desarrollada dentro del plazo establecido”*¹¹.

Lo propio ha sido resuelto por la Contraloría General de la República: *“En relación a no haberse realizado el proceso calificadorio en tiempo y forma, este ente fiscalizador debe mencionar que no constituye un vicio de procedimiento, toda vez que según lo resuelto por la jurisprudencia, los plazos para las autoridades administrativas no tienen el carácter de fatales, lo que significa que pueden válidamente realizar una actuación más allá del término señalado por la ley para tales fines,*

¹¹ CALDERA DELGADO, Hugo, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I (Ed. Parlamento, 1ª edición, Santiago, 2001), pp. 194-195.

*sin perjuicio de las responsabilidades funcionarias que pudieran originarse por esa causa*¹².

Nos permitimos discrepar de tan autorizadas opiniones. A nuestro juicio, en un Estado de Derecho en que la Administración está condicionada por el ordenamiento jurídico, no resulta aceptable, sin más, que un acto que ha sido dictado con total y absoluto desprecio a los plazos que el órgano tenía para expedirlo, pueda ser tan válido como uno dictado en forma oportuna.

Los plazos ciertamente están establecidos por el legislador –o incluso por el Constituyente–, para cumplir con una determinada finalidad, cuya consecución no puede quedar sujeta al puro y mero arbitrio de la Administración. Las potestades, recordemos, constituyen poderes jurídicos finalizados¹³, predeterminados por el legislador, entre otros elementos, precisamente en cuanto a la oportunidad en que deben ser ejercitadas y al fin que debe perseguirse con su ejercicio¹⁴.

Por eso es que necesariamente ha de existir, en nuestro ordenamiento jurídico, un efecto a la infracción a tales plazos, más allá de las simples medidas disciplinarias que puedan imponerse a su autor. El sentido común nos inclina a pensar de esa manera. Lo que resta es encontrar los argumentos jurídicos que así lo sustentan, y que permitan afirmar que la demora excesiva de la Administración, en el marco de un procedimiento sancionatorio, produce la ineficacia del acto tardíamente dictado.

5. EL “SILENCIO ADMINISTRATIVO”

Partamos por buscar una solución en las normas sobre silencio administrativo. Parece ser un buen punto de partida, pues los más de cuatro años que se tomó la Superintendencia antes de dictar la resolución de multa, son claramente constitutivos de un largo silencio.

Como su nombre lo sugiere, el silencio administrativo se configura y opera cuando la Administración ha dejado transcurrir los plazos

¹² Dictamen N° 16.602 de 2004.

¹³ Véase, SOTO KLOSS, Eduardo, Derecho Administrativo. Temas Fundamentales (Ed. LegalPublishing, 1ª edición, Santiago, 2009), p. 125. Este connotado autor nacional define la potestad como “*un poder jurídico finalizado en beneficio de un tercero*”.

¹⁴ Véase, SOTO KLOSS, Eduardo, Derecho Administrativo. Bases Fundamentales, Tomo II (Ed. Jurídica de Chile, 1ª edición, Santiago, 1996), p. 54.

que tenía para dictar un determinado acto, y no lo hubiera hecho, siendo intimada a hacerlo. En esos casos, la ley “suple” la inactividad de la Administración –la falta de un acto expreso–, con un acto “presunto”, que puede significar una de dos cosas: que se acoge la solicitud no resuelta, o que se la rechaza.

Sin perjuicio de que existen otros cuerpos legales especiales que contemplan casos de silencio administrativo¹⁵, este instituto se encuentra regulado en la Ley N° 19.880, normativa que tiene aplicación general y supletoria para todo procedimiento administrativo¹⁶. Sus artículos 64 y 65 regulan en qué casos el silencio debe entenderse “positivo” –que se acoge la solicitud pendiente–, y en qué otros “negativo” –que se la deniega–.

En ambos casos, el particular afectado por la demora de la Administración recibe una protección. En el caso del silencio positivo, ni más ni menos que porque se le otorga o concede lo que había solicitado. Y en el caso del negativo, porque aun cuando su solicitud no hubiera sido acogida, al menos adquiere la posibilidad de recurrir en contra del “acto presunto” ante la judicatura¹⁷.

6. INSUFICIENCIA E INAPLICABILIDAD DE LAS NORMAS QUE REGULAN EL “SILENCIO ADMINISTRATIVO” EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS SANCIONATORIOS

Como se desprende de las disposiciones pertinentes de la Ley N° 19.880, la normativa sobre “silencio administrativo” discurre sobre la existencia no de un procedimiento administrativo cualquiera, sino que de uno en particular: el que ha sido iniciado por la “*solicitud*” de un interesado.

¹⁵ Entre otros, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en su artículo 140, y el Decreto Ley N° 3538, que contiene la ley orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros, en su artículo 45.

¹⁶ Así lo dispone su artículo 1°: “*La presente ley establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado. En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria*”.

¹⁷ La eficacia protectora del silencio administrativo ha sido fuertemente cuestionada por la doctrina. Véase, CORDERO VEGA, Luis, *El Procedimiento Administrativo* (Ed. Lexis-Nexis, 1ª edición, Santiago, 2003), pp. 153 y ss.

En efecto, de acuerdo al artículo 64, el presupuesto básico para la aplicación del silencio positivo, es que haya “transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento...”. Luego, esa misma norma agrega que el efecto consiste en que “la solicitud del interesado se entenderá aceptada”.

Lo propio ocurre en el caso del silencio negativo, al disponerse en el artículo 65, “*que se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte el patrimonio fiscal*”.

Parece claro, entonces, que las normas sobre “silencio administrativo” no se aplican a todo procedimiento –como habría de esperarse dado el amplio campo de aplicación que tiene la Ley N° 19.880 de acuerdo a lo manifestado en sus artículos 1° y 2°–, sino que únicamente a aquellos que hayan sido iniciados por solicitud de parte interesada. Quedan excluidos, por lo tanto, los procedimientos que se inician de oficio por la Administración¹⁸.

Esta distinción entre procedimientos iniciados a solicitud de parte, y procedimientos iniciados de oficio, se desprende del artículo 28 de la Ley N° 19.880, que dispone: “*Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de parte*”. En relación con estos últimos, el artículo 30 establece los requisitos que debe contener la respecta solicitud, entre los cuales se encuentran los “*hechos, razones y peticiones en que consiste la solicitud*”.

Las anteriores precisiones nos permiten concluir que las normas sobre silencio administrativo que se contienen en la Ley N° 19.880, no son aplicables a un procedimiento sancionador como el que nos ocupa. Y es que un procedimiento de esa naturaleza se inicia “de oficio” por la Administración¹⁹, a través de la formulación de cargos, y claramente no por iniciativa o solicitud del imputado.

En consecuencia, llevando estos razonamientos al caso concreto que nos ocupa, puede afirmarse que la empresa distribuidora imputada, no tenía en las normas sobre silencio administrativo una herramien-

¹⁸ De acuerdo al artículo 29 de la Ley N° 19.880, “*los procedimientos se iniciarán de oficio por propia iniciativa, como consecuencia de una orden superior, a petición de otros órganos o por denuncia*”.

¹⁹ El procedimiento que se inicia por “denuncia” de un tercero, se considera para todos los efectos legales como iniciado “de oficio” por la Administración, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 19.880, citado en la nota al pie precedente.

ta de defensa frente a la excesiva demora en que la Administración había incurrido. Por lo tanto, antes de que fuera dictado el acto sancionador (el “acto expreso”) que se impugnó ante la judicatura, la empresa jamás estuvo en posición de exigir la aplicación de tales normas, para entender resuelto el asunto a través de un “acto presunto”.

Dicho lo anterior, aprovechamos la ocasión para advertir que hay aquí una omisión legislativa que esperamos que el legislador supla en el futuro cercano, extendiendo la aplicación de las normas sobre silencio administrativo a otro tipo de procedimientos, como el sancionador. Sería aconsejable, a nuestro juicio, que por vía de una reforma legal, se regularan los efectos de la demora en un procedimiento sancionador, disponiéndose, por ejemplo, que si transcurre un determinado plazo sin que la Administración dicte resolución terminal y definitiva, habiendo sido requerida a hacerlo, se entienda absuelto al imputado de los cargos formulados en su contra²⁰.

7. LA SOLUCIÓN DE LA CORTE SUPREMA

Páginas atrás nos planteamos un desafío muy concreto: descubrir de qué manera y en base a qué argumentos podría alegarse la ineficacia de un acto administrativo que fuera expedido una vez transcurrido, en exceso, el plazo que el respectivo órgano tenía para dictarlo.

Hemos visto que la doctrina tradicional no ofrece ninguna solución –ya que suele entenderse que la infracción de los plazos solamente conlleva la responsabilidad disciplinaria del funcionario–, y que las normas sobre “silencio administrativo” contenidas en la Ley N° 19.880, tampoco constituyen un remedio.

²⁰ Otra alternativa sería consagrar, a nivel legal, el concepto de “caducidad del procedimiento administrativo”, por demora de la Administración. En España, el artículo 44 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, tras la modificación introducida en el año 1999, lo consagra en los siguientes términos: *“En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal, produciendo los siguientes efectos: 1. En los procedimientos en que la Administración ejerce potestades sancionadoras o, en general, de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones”*.

El fallo de la Corte Suprema objeto de este comentario sí nos ayuda en la tarea planteada, ya que justamente proporciona argumentos para sostener que de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional, es ineficaz una multa impuesta por la Administración, cuando esta ha incumplido, en forma manifiesta, los plazos que tenía para cursarla.

A continuación analizaremos dicho fallo.

Lo primero que cabe destacar es que el máximo tribunal dejó sin efecto los considerandos de la sentencia en alzada –dictada por la Corte de Apelaciones–, que acogían la reclamación de la empresa afectada en aplicación de las normas sobre prescripción.

No podemos sino concordar con tal decisión. Y es que según ya se expuso, la Corte de Apelaciones incurrió en un error al acoger la prescripción, toda vez que los cargos fueron notificados al imputado, antes de que transcurriera el plazo de seis meses contado desde la fecha de ejecución del supuesto hecho ilícito. Operó oportunamente, entonces, la interrupción de la prescripción.

Despejado lo anterior, la Corte Suprema inició su propio análisis, dejando constancia, desde un inicio, de algo que resulta evidente para cualquiera: que el plazo de cuatro años, dos meses y veintiocho días que la Superintendencia dejó transcurrir sin resolver los cargos de la empresa imputada, *“excede todo límite de razonabilidad”*. Agregó que ello contraría, además, diversos principios del Derecho Administrativo, que son obligatorios para la Administración y que tienen consagración legislativa.

7.1. Principios que resultan vulnerados por el retardo de la Administración

a) El principio del debido proceso

Expresó la Corte Suprema que *“la tardanza inexcusable de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles afectó... el principio del debido proceso, pues resulta indudable que para que nos encontremos ante un procedimiento racional y justo la sentencia debe ser oportuna”*.

Lo anterior está al margen de toda duda. Una resolución tardía y extemporánea claramente infringe garantías básicas de un debido proceso, el que exige, por el contrario, que la resolución sea dictada en un plazo razonable.

Así lo considera la doctrina. Por ejemplo, el profesor EVANS DE LA CUADRA, tras revisar las discusiones suscitadas al interior de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, concluye que entre los elementos que constituyen el debido proceso, está el que la “*sentencia sea dictada en un plazo razonable*”²¹.

Interesante resulta destacar que la Corte Suprema haya aplicado el principio del debido proceso a un procedimiento de naturaleza administrativa. Recordemos que esa garantía no solo es aplicable a los procedimientos judiciales, sino también a los de naturaleza administrativa. La expresiones “*sentencia*” y “*órgano que ejerce jurisdicción*”, empleadas en el artículo 19 N° 3, inciso quinto, de la Constitución, deben entenderse en forma amplia, referidas a toda autoridad que en el ejercicio de sus funciones pueda afectar los derechos de las personas²². La Corte Suprema así lo entendió, aplicando las garantías básicas del debido proceso al campo de los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora.

Interesante resulta también resaltar que nuestro máximo tribunal haya iniciado su análisis teniendo en cuenta lo que la Constitución dice y dispone con respecto al caso concreto, forma de razonar que ciertamente contribuye a fortalecer nuestro Estado de Derecho y a la plena vigencia de los principios de eficacia directa y supremacía constitucional²³.

b) Los principios de eficacia y eficiencia administrativa

Nuestro máximo tribunal también consideró infringidos los principios de “*eficacia*” y “*eficiencia*” administrativa. Dichos principios, tal como se consigna en el fallo, se encuentran consagrados en diversas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; entre ellas, sus artículos 3, 5, 11 y 53.

Aparte de mencionar tales principios y de citar, en lo pertinente, las normas legales que los consagran, la Corte no ahondó en su signi-

²¹ EVANS DE LA CUADRA, Enrique, *Los Derechos Constitucionales*, Tomo II (Ed. Jurídica de Chile, 3ª Edición actualizada, Santiago, 2004), p. 144.

²² *Ibidem*, p. 143.

²³ Véase nuestro trabajo: PARODI TABAK, Alejandro, “La solución constitucional de un conflicto de hermenéutica legal”, en *Sentencias Destacadas 2008* (Ed. Libertad y Desarrollo, Santiago, 2009), pp. 279-308.

ficado ni contenido, para explicar el porqué resultaron vulnerados por la tardanza de la Administración. Creemos que esta era una oportunidad propicia para hacerlo, habida consideración de que la ley no define lo que es “eficacia” ni “eficiencia” administrativa.

En todo caso, resulta claro, a nuestro juicio, que dichos principios sí resultaron vulnerados. Para el profesor CALDERA DELGADO, el principio de eficiencia *“está relacionado con la idoneidad del personal para el desempeño de sus cargos y, también, por la simplificación y rapidez de los trámites que deben realizarse para el desarrollo oportuno de los cometidos propios del servicio”*²⁴. Por su parte, la eficacia, notoriamente vinculada a la eficiencia, se diferencia de esta en cuanto *“mira el resultado global de la gestión desarrollada por el servicio, considerando para ello los recursos humanos, la infraestructura y entidad de los bienes utilizados, los recursos financieros empleados y comparando el costo global de todos los elementos indicados con el grado de satisfacción de las necesidades colectivas, con el volumen de la obra efectuada o con el número y características de las prestaciones proporcionadas...”*²⁵.

Así, ambos principios apuntan, como dice BREWER-CARIÁS a propósito de la eficacia, a satisfacer los fines propios procedimiento administrativo, *“en el menor tiempo posible y con el menor costo posible”*²⁶. La tardanza en que incurrió la Superintendencia claramente resulta contraria a dichos ideales.

c) Los principios de celeridad, conclusivo y de inexcusabilidad

Estos tres principios también se encuentran consagrados en la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, y resultaron vulnerados por el proceder tardío de la Superintendencia.

Según el primero de ellos, la Administración debe hacer “expedito” el procedimiento en todos sus trámites. Los más de cuatro años que transcurrieron sin que la Superintendencia emitiera pronunciamiento, demuestran que dicha autoridad estuvo lejos de hacer “expedito” el procedimiento.

²⁴ CALDERA DELGADO, Hugo, ob.cit., Tomo I, p. 120.

²⁵ CALDERA DELGADO, Hugo, ob.cit., Tomo I, p. 120.

²⁶ BREWER CARIAS, Allan, Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina (Ed. Legis, 1ª edición, Colombia, 2003), p. 44.

En lo que respecta al principio conclusivo, consagrado en el artículo 8° de la Ley N° 19.880, la Corte Suprema lo estimó vulnerado, “*pues –la demora de la Superintendencia– desvirtúa el fin último del procedimiento administrativo que consiste en que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad*”.

Por último, el máximo tribunal estimó vulnerado el principio de inexcusabilidad, según el cual la Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación. No señaló la Corte los motivos concretos por los cuales se habría infringido el principio en cuestión, no resultando del todo clara la forma en que dicha infracción se habría cometido.

En resumidas cuentas, el más alto tribunal de la República concluyó que la tardanza en que había incurrido la Superintendencia, importó la vulneración de sendos principios consagrados tanto en la Constitución como en la ley.

7.2. ¿Cuál es el efecto o consecuencia jurídica aparejada a la vulneración de tales principios?

La Corte Suprema tenía muy claro que los plazos del procedimiento administrativo no son fatales para la Administración y que su incumplimiento, en principio, no genera otro efecto que las responsabilidades disciplinarias correspondientes. Es la doctrina tradicional, a la que antes hemos hecho referencia.

Sin embargo, la Corte también tenía claro que en este caso concreto no se estaba en presencia de un retardo cualquiera, sino que de un retardo manifiesto, excesivo e inexcusable, que importaba más que un mero incumplimiento de los plazos legales, una vulneración grave a una garantía constitucional y a un serie de principios del Derecho Administrativo, que tienen expresa consagración legal.

La vulneración a tales principios y garantías necesariamente, según la Corte, ha de tener un efecto jurídico en el procedimiento administrativo.

Así se razonó en el considerando 4°:

“Que lo anterior significa que no obstante que el plazo de 30 días establecido en el artículo 17 de la Ley N° 18.410... y el

plazo de seis meses mencionado en el artículo 27 de la Ley N° 19.880... no son plazos fatales, y que en principio su incumplimiento solo genera las responsabilidades administrativas correspondientes, la vulneración abierta de los principios señalados en los considerandos anteriores ha de tener un efecto jurídico en el procedimiento administrativo”.

En concreto, según el máximo tribunal, ese efecto jurídico es el denominado “decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio”, esto es, “su extinción y pérdida de eficacia”.

7.3. El “decaimiento del procedimiento administrativo”

En el párrafo segundo del considerando 5°, se define el decaimiento del procedimiento administrativo como “*la extinción de un acto administrativo, provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo*”.

La procedencia de dicho instituto está determinada, entonces, por lo siguiente: (i) en primer lugar, por el acaecimiento de una circunstancia sobreviniente, de hecho o de derecho; y (ii) en segundo término, porque dicha circunstancia afecte el contenido jurídico del acto o del procedimiento, tornándolo ya sea inútil o abiertamente ilegítimo.

Para la Corte, el retraso excesivo de la Superintendencia constituye un “hecho sobreviniente” que afectó el contenido jurídico tanto del procedimiento administrativo sancionador, como también, del acto mismo que impuso la sanción, tornándolos a ambos en abiertamente ilegítimos.

Así, en lo que respecta al procedimiento, razonó la Corte en el párrafo tercero del considerando 5°:

“El elemento de hecho sobreviniente en el caso de autos, es el tiempo excesivo transcurrido desde la evacuación oportuna de los descargos... hasta la dictación de la Resolución N° 00170 –de multa– ... lo que ha afectado el contenido jurídico del procedimiento administrativo tornándolo abiertamente ilegítimo, produciendo su decaimiento y pérdida de eficacia, y la extinción de los actos administrativos de trámite dictados, siendo por lo mismo ilegal el de término que aplicó la sanción administrativa”.

Por su parte, en lo que respecta al acto mismo de la multa, se señaló en el considerando 6°:

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

Asimismo, es abiertamente ilegítima, pues, como se expuso, son manifiestas las vulneraciones a los principios de derecho administrativo que se producen con la dilación excesiva e injustificada. En consecuencia, es ilegal la resolución exenta N° 00170, de 30 de enero de 2009, de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, por decaimiento del procedimiento administrativo sancionador”.

7.4. Innovación doblemente destacable

En los inicios de este trabajo planteamos nuestra natural reticencia a aceptar como válida, sin mayores cuestionamientos, aquella doctrina según la cual la Administración ejerce válidamente sus potestades, aun después de haber transcurrido largamente el plazo que tenía para ejercitarlas. En nuestro concepto, tal afirmación no resulta coherente con un Estado de Derecho, en que la actividad de la Administración está condicionada por el ordenamiento jurídico, justamente, entre otras cosas, en cuanto a la oportunidad en que los órganos estatales deben ejercer las prerrogativas de que se encuentra investidos. A nuestro juicio, los plazos previstos en la ley no pueden ser concebidos como meros “consejos” para la Administración.

La Corte Suprema también lo entendió así, y como hemos visto, en aplicación del instituto denominado “decaimiento del procedimiento administrativo”, dejó sin efecto una multa que había sido cursada tardía y extemporáneamente.

Este fallo representa una doble innovación. Primero, en cuanto desmitificó esa suerte de “dogma” que por años ha rondado en nuestro medio, según el cual los actos dictados en forma tardía solo acarrear la responsabilidad disciplinaria de su autor. Y segundo, en cuanto al recurso y línea argumental de que se valió la Corte para fundamentar la ineficacia de la multa impugnada: la figura del “decaimiento del procedimiento administrativo”.

Detengámonos por un momento en este último instituto.

Lo primero a destacar, es que, salvo por contadas excepciones, la figura del “decaimiento” no ha sido desarrollada por la doctrina nacional. Es más, autores de la talla de SILVA CIMMA, consideran que se trata de “una teoría del todo irrelevante”²⁷.

Sus palabras son particularmente duras: “*La teoría del decaimiento, a nuestro modesto juicio, no es otra cosa que un espejismo sin mayor asidero; no es más que una falacia jurídica. ¿Por qué? Porque dentro de nuestra concepción no se puede concebir que esto sea una modalidad especial de extinción del acto administrativo. Y no aceptamos este espejismo que la doctrina uruguaya y argentina lucubran sobre el decaimiento y que ha sido trasplantado a algunos casos de nuestro Derecho Administrativo, porque no tiene ninguna validez ni en lo que se refiere a la teoría ni a la práctica de nuestro ordenamiento positivo*”²⁸.

CALDERA DELGADO, por su parte, si bien reconoce y acepta como válido el concepto de “decaimiento”, circunscribe su aplicación a un tipo específico de actos administrativos: los de carácter general o permanente. Expresa este tratadista que el decaimiento “*constituye una forma de extinción de los efectos del acto administrativo que se produce respecto de un acto de carácter general o permanente, cuando, por cambios operados en la realidad social, desaparecen los motivos de hecho invocados como fundamento para la dictación del acto*”²⁹.

Aunque breve y tangencialmente, BOLOÑA KELLY también se refiere al decaimiento, a propósito de la denominada caducidad de los actos administrativos. Señala este autor que el decaimiento tiene lugar

²⁷ SILVA CIMMA, Enrique, Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos, contratos y bienes (Ed. Jurídica de Chile, 1ª edición, Santiago, 2001), p. 161.

²⁸ SILVA CIMMA, Enrique, ob. cit., p. 161.

²⁹ CALDERA DELGADO, Hugo, ob. cit., Tomo II, p. 121.

cuando se produce “*la desaparición superviniente del motivo o causa o fundamento*” del acto administrativo³⁰.

En nuestra opinión, con prescindencia del nombre que se le quiera dar –si el de “decaimiento” o cualquier otro–, resulta más que razonable –casi evidente– sostener que un determinado acto administrativo pueda devenir en ineficaz, a consecuencia de un hecho externo que frustra su finalidad, que lo torna ilegítimo y que lo hace perder sentido.

Pensemos, en este caso, en los distintos actos de trámite que se dictaron antes de la resolución final de multa. En la resolución de “cargos”, por ejemplo, que dio inicio al procedimiento, o en los diversos actos relativos a la prueba que pudo haberse producido en el curso del procedimiento.

Según se desprende de los antecedentes consignados en la sentencia, cuando tales actos trámite se dictaron, el procedimiento sancionatorio, atendido el tiempo que había transcurrido desde la comisión del supuesto hecho ilícito, aún era apto para cumplir con su finalidad propia: reprimir una conducta contraria a derecho; desalentar futuras conductas similares; y restablecer el orden jurídico quebrantado por la acción del transgresor. Se trataba, en consecuencia, de un procedimiento legítimo y apto para cumplir su fin propio, lo que se transmitía a los actos trámite dictados hasta ese momento.

Sin embargo, cuando tras la dictación de esos actos empezaron a pasar los meses y los años, sin que la autoridad se pronunciara acerca del fondo de lo discutido, el procedimiento en sí mismo perdió sentido. En efecto, tal como sostuvo la Corte, habiendo transcurrido cuatro años, dos meses y veintiocho días de su inicio, el procedimiento perdió su oportunidad, siendo inútil y estéril para cumplir con la finalidad prevista por el legislador.

Al frustrarse por el paso del tiempo la finalidad del procedimiento, ¿qué ocurre con los actos de trámite dictados en el curso del mismo? ¿Tiene algún sentido defender su eficacia y vigencia?

Si, como hemos dicho, la legitimidad de los actos trámite arranca y se deriva, al menos en parte, de la legitimidad que tiene el pro-

³⁰ BOLOÑA KELLY, Germán, *El Acto Administrativo* (Ed. LexisNexis, 1ª edición, Santiago, 2005), p. 267.

cedimiento en que se enmarcan, cuando este pierde su legitimidad y oportunidad, también se pierde la de aquellos, por la vía consecuencial. Esos actos dejan de servir, pierden su sentido y dejan de tener legitimidad, desde el momento en que el procedimiento en que se insertan queda desprovisto, a su turno, de esos elementos.

A nuestro juicio, el solo hecho de reconocer que los actos trámite pierden legitimidad, basta para concluir que dichos actos devienen en ineficaces. Por una razón muy simple: lo ilegítimo no obliga; menos en el marco de un Estado de Derecho en que prima la persona sobre el Estado, y en que este es quien está al servicio de aquella³¹.

En consecuencia, concordamos plenamente con el razonamiento de fondo de la Corte Suprema, en cuanto a que si un determinado acto administrativo se torna ilegítimo o inútil por causa sobreviniente, se produce su extinción. Y aprovechamos también de aplaudir su audacia de innovar en una materia que escasamente había sido desarrollada por nuestros autores, contribuyendo, en definitiva, al fortalecimiento del Estado de Derecho.

8. OTRAS VÍAS DISPONIBLES

Sin ánimo de formular crítica, creemos que para dejar sin efecto la multa impugnada, existían también otras líneas argumentales, aceptadas en nuestro Derecho.

En efecto, partiendo de la base, como sostuvo la Corte, que la multa aplicada por la Superintendencia era inidónea para cumplir con la finalidad preventivo-represora que las sanciones administrativas tienen –y deben tener–, existen en nuestro ordenamiento jurídico otras figuras que también habrían llevado a concluir acerca de la ineficacia e invalidez de la multa.

Como se sabe, toda potestad tiene un fin, definido por el legislador. Para ejercer válidamente dicha potestad, el fin concreto perseguido por la autoridad, a través de la dictación del acto respectivo, debe ser coincidente con el fin de la ley³².

³¹ Artículo 1° de la Constitución Política de la República.

³² Ciertos autores, tanto en Chile como en el derecho comparado, niegan la existencia del “fin” como elemento de las potestades y de los actos administrativos. Vid., por to-

Así como la autoridad administrativa, en virtud del principio de juridicidad, no puede adoptar ninguna decisión distinta a las expresamente permitidas por la ley, tampoco puede perseguir con el ejercicio de la potestad una finalidad distinta de la prevista por el legislador. La sujeción a Derecho de parte de la autoridad administrativa es, como diría el profesor SOTO KLOSS, “integral”, sin excepciones³³.

Las lecciones de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ resultan particularmente ilustrativas a este respecto: “*Distinto del presupuesto de hecho es el fin que la norma creadora de la potestad asigna a ésta como objetivo a perseguir... Al configurar la potestad, la norma, de manera explícita o implícita, le asigna un fin específico... que por de pronto es siempre un fin público..., pero que se matiza significativamente en cada uno de los sectores de actividad o institucionales como un fin específico... El acto administrativo, en cuanto es ejercicio de una potestad, debe servir necesariamente a este fin típico, e incurrirá en un vicio legal si se aparta de él o pretende servir una finalidad distinta aun cuando se trate de una finalidad pública...*”³⁴.

En este sentido, si la autoridad administrativa, cualquiera que sea, ejerce una determinada potestad alejándose o desviándose de la finalidad que esta tiene con arreglo a la ley, incurre en un defecto que acarrea la invalidez del acto de que se trate. Es lo que se conoce en doctrina como la nulidad o ineficacia del acto administrativo por “desviación de fin” o “desviación de poder”.

Como dice GORDILLO, “*existe desviación de poder toda vez que el funcionario actúa, subjetiva u objetivamente con una finalidad... distinta de la perseguida por la ley*”³⁵. Precisa este connotado tratadista argentino, que cuando se incurre en este defecto, “*el acto está así viciado aunque su objeto no sea contrario al orden jurídico*”³⁶. Es decir, aunque la autoridad adopte alguna de las medidas concretas que la ley le

dos, BOLAÑA KELLY, Germán, ob. cit., p. 175. Estamos plenamente conscientes de dichas objeciones. Sin embargo, la doctrina mayoritaria, a la cual adherimos, sí reconoce y admite la existencia de dicho elemento.

³³ SOTO KLOSS, Eduardo, Derecho Administrativo. Bases Fundamentales, Tomo II (Ed. Jurídica de Chile, 1ª edición, Santiago, 1996), p. 24.

³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *et al.*, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I (Ed. Civitas, Madrid, 12ª edición, 2004), p. 558.

³⁵ GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo (Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 9ª Edición, Buenos Aires, 2007), p. IX-27.

³⁶ *Ibidem*, p. IX-28.

facultad adoptar, el acto estará igualmente viciado, y será ineficaz, en razón de no perseguir la finalidad prevista por el legislador.

Agrega que existen al menos tres casos típicos de desviación de poder; a saber: (i) cuando el funcionario actúa con finalidad personal³⁷; (ii) cuando actúa con la finalidad de beneficiar a un tercero o grupo de terceros³⁸; y, (iii) cuando actúa con la finalidad de beneficiar a la Administración o al bien común³⁹. En relación con este último, GORDILLO señala que se trata de *“un caso bastante común y si acaso el que más, de desviación de poder. El funcionario, imbuido de un erróneo espíritu estatista o de autopreservación, pretende ejercer el poder en indebido beneficio de la administración, del gobierno o del Estado; hasta de la sociedad. Puede pues haber desviación de poder con respetables fines públicos, pero distintos de los contemplados por el ordenamiento jurídico”*⁴⁰. Pone a continuación un ejemplo, que para los efectos de este trabajo resulta particularmente ilustrativo: el de un funcionario que *“trata de cobrar el mayor número posible de multas, no para desalentar el incumplimiento de las normas administrativas, sino para obtener fondos para el presupuesto público...”*⁴¹.

Llevados estos razonamientos al caso concreto, habría podido concluirse que la multa cursada era ineficaz, justamente en razón de que, producto de la inexcusable y excesiva demora de la Superintendencia, dicho acto administrativo no fue idóneo para cumplir con la finalidad preventivo-represora que las sanciones administrativas tienen, y deben tener, de acuerdo a la ley. La ineficacia de la multa habría resultado, pues, de aplicar el instituto de la nulidad por “desviación de poder”.

9. A MODO DE CIERRE

Existen sólidas razones para sostener que los plazos para la Administración no son fatales y que, por lo tanto, en principio, la infracción a tales plazos no debiera comprometer la eficacia del acto tardíamente dictado.

³⁷ Ibídem, p. IX-30.

³⁸ Ibídem, p. IX-31.

³⁹ Ibídem, p. IX-32.

⁴⁰ Ibídem, p. IX-32.

⁴¹ Ibídem, p. IX-32.

Sin embargo, hay casos en que la Administración excede tales plazos en forma tan manifiesta e inexcusable, que pasa a incurrir, más que en un mero o simple retardo, en graves infracciones a principios esenciales de la función administrativa, como son los de eficacia, eficiencia, celeridad e inexcusabilidad. Esos principios, cabe recordar, están consagrados a nivel legal, resultando plenamente vinculantes para los órganos de la Administración.

Además, en aquellos casos en que se retarda en forma excesiva el ejercicio de las potestades administrativas, puede resultar conculcado el derecho constitucional al “debido proceso”, de acuerdo con el cual toda persona que tiene interés en la resolución de un procedimiento administrativo, tiene derecho a obtener una resolución dictada en un plazo razonable.

Por último, el retraso excesivo de la Administración puede comprometer el cumplimiento de las finalidades propias de las potestades de que se encuentra investida, lo que torna ilegítimo e inoportuno su ejercicio.

En ese tipo de situaciones, en que el retraso de la Administración importa mucho más que la simple vulneración que los plazos del procedimiento, resulta del todo razonable —por no decir evidente—, que los actos dictados tardíamente no pueden ser reconocidos como válidos o eficaces. Concluir lo contrario importaría dejar al arbitrio de la Administración la decisión de cumplir o no con el ordenamiento jurídico, y con principios y derechos básicos del mismo, cuestión que resultaría insostenible en el marco de un Estado de Derecho, regido por el principio de juridicidad.

Así lo entendió la Corte Suprema en un fallo que ciertamente ha contribuido a fortalecer nuestro Estado de Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique, *Los Principios Generales del Derecho* (Ed. Universidad Católica de Chile, 1ª edición, Santiago, 2003).

BOLOÑA KELLY, Germán, *El Acto Administrativo* (Ed. LexisNexis, 1ª Edición, Santiago, 2005).

BREWER CARIAS, Allan, *Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina* (Ed. Legis, 1ª edición, Colombia, 2003).

- CALDERA DELGADO, Hugo, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I (Ed. Parlamento, 1ª edición, Santiago, 2001).
- CORDERO VEGA, Luis, El Procedimiento Administrativo (Ed. Lexis-Nexis, 1ª edición, Santiago, 2003).
- CURY URZÚA, Enrique, Derecho Penal. Parte General, Tomo I (Ed. Jurídica de Chile, 2ª edición actualizada, Santiago, 1999).
- EVANS DE LA CUADRA, Enrique, Los Derechos Constitucionales, Tomo II (Ed. Jurídica de Chile, 3ª edición actualizada, Santiago, 2004).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *et al.*, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I (Ed. Civitas, Madrid, 12ª edición, 2004).
- GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo (Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 9ª edición, Buenos Aires, 2007).
- NAVARRO BELTRÁN, Enrique, “Notas sobre Potestad Sancionatoria de la Autoridad Administrativa y Principio de Legalidad”, en Revista de Derecho Público, Vol. 67 (Ed. Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago, 2005), pp. 118-128.
- NIETO, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador (Ed. Tecnos, 4ª edición, Madrid, 2005).
- PARODI TABAK, Alejandro, “La solución constitucional de un conflicto de hermenéutica legal”, en Sentencias Destacadas 2008 (Ed. Libertad y Desarrollo, Santiago, 2009), pp. 279-308.
- SILVA CIMMA, Enrique, Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos, contratos y bienes (Ed. Jurídica de Chile, 1ª edición, Santiago, 2001).
- SOTO KLOSS, Eduardo, Derecho Administrativo. Bases Fundamentales, Tomo II (Ed. Jurídica de Chile, 1ª edición, Santiago, 1996).
- SOTO KLOSS, Eduardo, Derecho Administrativo. Temas Fundamentales (Ed. Legal Publishing, 1ª edición, Santiago, 2009).