

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

Dilaciones excesivas en los procedimientos administrativos: crónica de una falta de convicción jurisprudencial (parte XII)

“...La Corte Suprema continúa en su sinuoso camino jurisprudencial en la materia, adoptando una forma un tanto tornadiza de evolucionar (...); existe dispersión en los fundamentos de las decisiones, mostrando en los últimos años doctrinas erráticas, lo que denota cierta confusión, perplejidad o falta de convicción jurisprudencial...”

Miércoles, 27 de marzo de 2024 a las 12:49



A⁻ A⁺ Imprimir Enviar

Alejandro Vergara

En *Hurtado* (2024), la Corte Suprema (CS) confirma una sentencia anterior de la Corte de Apelaciones de Valparaíso que, junto con acoger un recurso de protección, declara ilegal la demora administrativa y le ordena al órgano respectivo emitir el pronunciamiento en un plazo de 60 días. Podríamos pensar que se trata de la continuación de líneas jurisprudenciales anteriores en materia de dilaciones, pero veremos en esta crónica, en que resumo tales tendencias desde 2009 a 2023, que no es así, pues los fundamentos de las decisiones suelen variar, lo que es resultado de la disímil interpretación que ofrece la jurisprudencia del art. 27 LBPA.

Es posible seguir el sinuoso camino de la jurisprudencia en esta materia en mis comentarios anteriores de [agosto](#), [septiembre](#) y [octubre](#) de 2022, a partir de los cuales resumo y actualizo las tendencias que ha mostrado la CS en los últimos años, para así contrastarlas con la reciente decisión que motiva este comentario.

Las demoras administrativas desde 2009 hasta 2021

La CS, desde 2009 a 2021, enfrentó las demoras excesivas a partir de la doctrina llamada de *decaimiento*, según la cual el plazo tolerable de demora de los órganos administrativos sería, a su juicio, de dos años; tesis esta que abandonará a partir de fines de 2021. A este derrotero he dedicado diversos comentarios, pues con ello la CS desatendió el texto, contexto y espíritu del establecimiento del art. 27 LBPA.

Las demoras administrativas durante 2022

La CS, una vez abandonada la doctrina del decaimiento, fue uniforme en 2022 en valorar el mandato contenido en el art. 27 LBPA, debiendo distinguirse dos tipos de casos:

i) las demoras en los procedimientos sancionatorios, los enfrenta la CS con las doctrinas de la pérdida de eficacia y del plazo razonable y justificado. Este criterio está muy bien desarrollado, por ejemplo, en *Araya* (2022), que parte citando los principios de eficiencia y eficacia según su consagración en el art. 3° LOCBGAE; de ahí la CS deriva la “pérdida de eficacia del procedimiento administrativo sancionatorio”, lo que trae aparejada su extinción “por la constatación del trascurso injustificado de un tiempo excesivo por parte de la Administración”, pero, agrega, “no cualquier dilación en la dictación del acto conlleva la pérdida de eficacia del procedimiento, sino solo aquella que es excesiva e injustificada” (consid. 5°).

Cita luego el art. 27 LBPA y apela a su “claridad” señalando que, no obstante, se debe aplicar “con matices a la Administración (...), por cuanto no basta para la ineficacia del procedimiento su solo trascurso, sino un análisis adicional de razonabilidad o justificación del exceso; que ello no puede significar que el Administrado quede entregado al arbitrio del órgano en cuanto a la duración del proceso”. Agrega que los seis meses que establece el art. 27 LBPA “marca un hito a partir del cual podrá examinarse la razonabilidad o justificación de su extensión temporal a la luz de los principios que han de regir la actuación administrativa, obligatorios para la Administración y que, además, tienen expresa consagración legislativa (consid. 6°).

En ese año 2022, y en relación a este tipo de casos, la CS abandona así la doctrina del decaimiento, lo que había traslucido a fines de 2021 en *Baltierra* (2021), pero luego lo explicita en *Compañía Puerto de Coronel S.A.* (2022) y en *Ingeniería y Construcción Olivares* (2022).

Como se ve, la CS muestra en las demoras en procedimientos sancionatorios un aprecio y aplicación del art. 27 LBPA, si bien con los matices trascritos.

ii) las demoras en los demás procedimientos, en especial relativos a solicitudes del administrado, los enfrenta la CS este año 2022 con una doctrina muy cercana a los valores contenidos en el art. 27 LBPA, declarando ilegal las dilaciones de los órganos administrativos. En los múltiples casos originados en solicitudes de inmigrantes la CS invoca permanentemente dicha disposición legal para declarar ilegal la dilación, acogiendo recursos de protección en ese sentido, otorgando 60 días al órgano administrativo para emitir la resolución respectiva.

En este año la mayoría de los ministros de la Tercera Sala abandonaron asimismo la postura de la inexistencia de los plazos fatales, no mencionando tal expresión en ningún caso, salvo un ministro (Matus) en tres votos disidentes.

Todo el anterior cambio en la jurisprudencia puede verse más detalladamente en los citados comentarios anteriores.

Las demoras administrativas durante 2023

Pero, en el año 2023, la CS realiza nuevos cambios a su posición en la materia, que reviso ahora.

i) por una parte, existen únicamente tres casos de procedimientos sancionatorios, *Espinoza* (2023), *Pharma Investi* (2023) y *Mago Chic* (2023) (los que muestro al final en nota *), en los que la CS vuelve a su arcaica posición sostenida entre 2009 y 2021, según la cual el plazo establecido en el art. 27 LBPA, a su juicio, "no es fatal", agregando que lo señalado por esa disposición legal no obsta a que, de acuerdo al principio de celeridad, el órgano administrativo "ha de tender o instar por la pronta terminación del procedimiento administrativo".

ii) por otra parte, existen 15 casos relativos a solicitudes de inmigrantes demoradas por el órgano administrativo competente (los que muestro al final en nota **), en los que la CS viene a dar un giro respecto de la doctrina esgrimida en todo el año 2022, volviendo a la anterior doctrina según la cual el plazo contenido en el art. 27 LBPA "no es fatal", a lo cual agrega ahora que los órganos administrativos deben resolver las solicitudes "en un plazo razonable"; a partir de ello, ahora en 2023 deniega los recursos de protección que se interponen (durante el año 2022 los acogió).

La conducta de la Tercera Sala de la CS durante 2023 en demoras administrativas

Si hemos de hacer una crónica más detallada de la conducta de la Tercera Sala de la CS durante 2023 en materia de demoras, podemos decir:

1º) la Sala fue uniforme en su decisión en todos los casos de 2023, no obstante que cambió su criterio respecto de 2022. Hubo una variación respecto de 2022, pero un zigzag respecto del retorno a invocar la no existencia de "plazo fatal"; en esto la CS retrocedió. La posición mayoritaria consiste en negar la condición de plazo fatal al establecido en el art. 27 LBPA, agregando que la Administración debe resolver en un plazo "razonable", sin fijarlo específicamente, y no acogiendo los recursos de protección, dado que entiende que no ha actuado ni ilegal ni arbitrariamente el órgano administrativo.

2º) Uno de sus ministros (Sergio Muñoz), a través de votos disidentes sostiene una doctrina según la cual si el órgano ha excedido el plazo de un año, que él estima entonces "razonable", cabe acoger el recurso por haber actuado ilegal y arbitrariamente el órgano administrativo, y conminarlo a emitir pronunciamiento dentro del plazo de 60 días. Innova así el señalado ministro su posición anterior sostenida en 2022, lo que señala en votos disidentes en nueve casos, a partir de marzo de 2023; así, en: *Villegas* (2023), *Cat* (2023), *Marcelus* (2023) y otros que se puede ver en el listado al final.

3º) Cabe reportar, no obstante, que el señalado ministro incurrió en un zigzag respecto de su propia y nueva posición. En efecto, en *Criollo* (2023), en que integra la Sala, no emite su voto en contra y vota junto al resto apoyando el criterio que había rechazado antes en 2023, incluso en una sentencia del mismo día, criterio que luego rechazará en sentencias posteriores. Esto es en *Antoine* (2023) y *Molina* (2023) vota por su propio criterio; luego, en *Criollo* (2023) cambia y vota en unanimidad con el resto de la Sala, y en seguida retrocede a su anterior criterio, en *Lena* (2024).

¿Una nueva doctrina de la CS en demoras administrativas en 2024?

Pero del descuido del ministro en 2023 ahora podemos fijarnos en la conducta de la Sala. En *Hurtado* (2024) (nota ***), salvo que se trate de un descuido, observamos un nuevo y sorprendente giro jurisprudencial. En efecto, la CS confirma una sentencia de la Corte de Valparaíso que acoge un recurso de protección por dilación excesiva en la tramitación (más de seis meses), lo que a juicio de la sentencia constituye una omisión ilegal y arbitraria que infringe los principios de celeridad y conclusivo establecidos en los arts. 7 y 27 LBPA, doctrina que es coherente con lo dispuesto en las normas citadas y con el hecho de acoger el recurso de protección. Declara tal sentencia: "La recurrida deberá, dentro del plazo de sesenta días hábiles, concluir la tramitación y emitir pronunciamiento como en derecho corresponda, sobre la solicitud presentada por el recurrente". Pero ocurre que este criterio es diametralmente distinto al criterio de todos los casos que la CS falló en 2023, sin perjuicio de lo correcto y coherente que resulta esta escueta sentencia de 2024 con lo dispuesto en el art. 27 LBPA y con la decisión de acoger el recurso de protección (en 2023 los rechazaba y recelaba del mandato del art.27 LBPA).

Como se ve, con *Hurtado* (2024) la CS continúa en su sinuoso camino jurisprudencial en la materia, adoptando una forma un tanto tornadiza de evolucionar. Si bien los resultados concretos suelen ser los mismos (una vez constatada la demora, la CS suele otorgar a la Administración un plazo), existe dispersión en los fundamentos de las decisiones, mostrando en los últimos años doctrinas erráticas, lo que denota cierta confusión, perplejidad o falta de convicción jurisprudencial.

(*) Sentencias de demoras en procedimientos sancionatorios del año 2023:

Pharma Investi de Chile S.A con Instituto de Salud Pública (2023): CS, 16 junio 2023 (Rol N°53.046-2022), 3a Sala. S. Muñoz, Matus, Ravanales, J. Muñoz; AI: Benavides (r) 8casación en el fondo).

Espinoza con Dirección de Aguas (2023): CS, 06 septiembre 2023 (Rol N°152.161-2022), 3a Sala. M: Vivanco, Matus (r - d), S. Muñoz, Ravanales y Carroza (casación en el fondo).

Mago Chic Aseo Industrial S.A con Servicio de Salud Metropolitano Sur (2023): CS, 19 octubre 2023 (Rol N°157.937-2022), 3a Sala. M: Vivanco, Carroza y Matus; AI: Alcalde y Benavides (r) (protección).

() Sentencias de demoras en solicitudes de inmigrantes del año 2023**

Obdaliz Coromoto Hernández de Valles y otros con Servicio Nacional de Migraciones (2023): CS, 20 marzo 2023 (Rol N°115.368-2022), 3a Sala. M: Vivanco, Ravanales, Carroza y Matus (r); AI: Alcalde (apelación recurso de protección).

Villegas con Servicio Nacional de Migraciones (2023): CS, 29 marzo 2023 (Rol N° 235.496-2023), 3a Sala. M: S. Muñoz (d), Ravanales, Matus, J. Muñoz; AI: Aguila (apelación recurso de protección).

Cat Administradora de Tarjeta S.A. con Servicio Nacional de Migraciones (2023): CS, 30 marzo 2023 (Rol N° 6-2023), 4a Sala. M: sin información; AI: Alvia (apelación recurso de protección).

Marcelus con Servicio Nacional de Migraciones (2023): CS, 12 abril 2023 (Rol N°10.404-2022), 3a Sala. M: S. Muñoz (d), Vivanco, Ravanales y Matus; AI: Alcalde (apelación recurso de protección).

Alcina con Servicio Nacional de Migraciones (2023): CS, 17 mayo 2023 (Rol N°120.311-2022), 3a Sala. M: Vivanco, Matus y Pardo; AI: Alcalde y Benavides (apelación recurso de protección).

Pascal con Servicio Nacional de Migraciones (2023): CS, 9 agosto 2023 (Rol N°175.294-2023), 3a Sala. M: S. Muñoz (d), Vivanco, Ravanales, Carroza y Matus (apelación recurso de protección).

Díaz y otros con Servicio Nacional de Migraciones (2023): CS, 6 septiembre 2023 (Rol N°182.814-2023), 3a Sala. M: S. Muñoz (d), Vivanco, Ravanales y Matus; AI: Aguila (apelación recurso de protección).

Antoine con Servicio Nacional de Migraciones (2023): CS, 11 octubre 2023 (Rol N°223.092-2023), 3a Sala. M: Valderrama, Vivanco y Ravanales; AI: Munita y Benavides (apelación recurso de protección).

Da Silva con Servicio Nacional de Migraciones (2023): CS, 11 octubre 2023 (Rol N° 226.380-2023), 3a Sala. M: Valderrama, Vivanco, Ravanales; AI: Munita, Benavides (apelación recurso de protección).

Molina con Subsecretaría del Interior (2023): CS, 25 octubre 2023 (Rol N° 235.496-2023), 3a Sala. M: S. Muñoz (d), Vivanco, Carroza, Matus; AI: Alcalde (apelación recurso de protección).

Criollo con Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2023): CS, 25 octubre 2023 (Rol N° 235.496-2023), 3a Sala. M: S. Muñoz, Vivanco, Carroza, Matus; AI: Alcalde (apelación recurso de protección).

Polindara con Servicio Nacional de Migraciones (2023): CS, 08 noviembre 2023 (Rol N° 238.031-2023), 3a Sala. M: S. Muñoz, Vivanco, Matus; AI: Munita, Coppo (apelación recurso de protección).

Alarcón con Ministerio del Interior (2023): CS, 15 noviembre 2023 (Rol N° 242.246-2023), 3a Sala. M: S. Muñoz (d), Vivanco, Carroza, Simpértigue y J. Muñoz (s) (apelación recurso de protección).

Lena con Servicio Nacional de Migraciones (2023): CS, 22 noviembre 2023 (Rol N° 242.695-2023), 3a Sala. M: S. Muñoz (d), Ravanales, Carroza; AI: Coppo y Aguila (apelación recurso de protección).

Gimenez con Ministerio del Interior (2023): CS, 22 noviembre 2023 (Rol N° 243.745-2023), 3a Sala. M: S. Muñoz (d), Ravanales, Carroza; AI: Coppo y Aguila (apelación recurso de protección).

(***) Sentencia comentada

Hurtado con Servicio Nacional de Migraciones (2024): CS, 20 marzo 2024 (Rol N°252.115-23). 3ª. Sala. M: Vivanco, Simpértigue, J.M. Muñoz (s). AI: Valdivia, Ruiz. (apelación protección). Confirma sentencia Corte Valparaíso, 13 diciembre 2023 (rol N° 22.304-2023). M: Carrasco, Figueroa. AI: Morales. (protección acogida).

0 Comentarios

 Alex Rojas ▼

A

Sé el primero en comentar...



Comparte

Mejores Más recientes Más antiguos

Sé el primero en comentar.

Suscríbete

Política de Privacidad

No vendan mis datos

EL MERCURIO

Términos y condiciones de la Información © 2002 El Mercurio Online