

Santiago, tres de mayo de dos mil veintiuno.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de sus fundamentos sexto a octavo, que se eliminan.

Y se tiene en su lugar y, además, presente:

PRIMERO: Que, en la especie, don Humberto Baltierra Campos dedujo acción de cautela de derechos constitucionales en contra del Tesorero Provincial de Maipú, fundado en que, como consta en el expediente administrativo Rol N° 10.000-2011, tramitado ante el recurrido, el 8 de abril de 2011 su parte fue requerida de pago respecto de las obligaciones tributarias que son materia de dicho proceso, ocasión en la que, además, se trabó embargo sobre dos vehículos motorizados.

Refiere que, por hallarse paralizado el citado expediente administrativo desde el 17 de junio de 2015, su parte solicitó al recurrido, con fecha 29 de julio de 2019, que declarase la prescripción o caducidad de las acciones de cobro, al tenor de lo prevenido en el artículo 201 del Código Tributario, petición que, sin embargo, fue denegada por resolución de 16 de diciembre de 2019.

A continuación, indica que en el historial de las gestiones del expediente administrativo consta que el cierre de la etapa administrativa del proceso se habría producido el 23 de marzo de 2012, que el 21 de enero de



2013 siguiente se habría dictado una resolución por la que se ordenó remitir los antecedentes al Juzgado Civil competente y que el 28 de marzo de 2013 se habría verificado la notificación del inicio de la etapa judicial del procedimiento, actuaciones todas que, no obstante, no se llevaron a la práctica, a lo que adiciona que posteriormente el citado proceso se extravió en la referida repartición pública. En cuanto a las gestiones efectivamente concretadas, consigna que, además del requerimiento de pago y del embargo realizado el 8 de abril de 2011, con posterioridad sólo consta una resolución de 17 de junio de 2015 que ordena ampliar el embargo, misma que, sin embargo, no ha sido cumplida.

Asevera que los antecedentes no han sido derivados al juzgado civil competente y afirma que la inactividad del recurrido en la prosecución del cobro se traduce en la pérdida de eficacia del procedimiento, a la vez que constituye un proceder ilegal y arbitrario que vulnera la garantía del N° 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República y termina solicitando que se ordene al recurrido dictar, conforme a lo establecido en el artículo 14 de la Ley N° 19.880, una resolución que declare terminado el procedimiento administrativo en comento, por desaparición de su objeto, en aplicación de la prescripción establecida en los artículos 200 y 201 del Código Tributario, con costas.



SEGUNDO: Que las partes no han controvertido que, en la especie, el actor ha sido objeto de un procedimiento de cobro ejecutivo de obligaciones tributarias de dinero, seguido bajo el rol N° 10.000-2011, en el que se despachó mandamiento de ejecución y embargo y fue notificado y requerido de pago personalmente con fecha 8 de abril de 2011, ocasión en la que, además, un recaudador fiscal trabó embargo sobre dos vehículos motorizados. A continuación, consta que con fecha 28 de abril de 2015 se dispuso la reconstitución del expediente administrativo, que el 17 de junio de ese año se ordenó ampliar el embargo, diligencia que se llevó a cabo, sin éxito, el 26 de julio de 2016, y, por último, que con fecha 29 de julio de 2019, y dada la inactividad evidenciada en la fase administrativa, cuestión que no es controvertida por el Servicio recurrido, el contribuyente moroso solicitó que se declarase la caducidad del procedimiento.

TERCERO: Que, para resolver el asunto en examen, es necesario consignar que la legislación distingue entre las fases administrativa y jurisdiccional de los procedimientos contencioso administrativos.

A su turno, y en relación con la primera etapa, la Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, consagra en su artículo 8 el principio conclusivo, conforme al cual todo



"procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad", el que es complementado por el inciso tercero del artículo 14, que contempla el principio de inexcusabilidad, de acuerdo al cual, ante la terminación de un procedimiento, aun por causales extraordinarias, corresponde dejar expresada esta circunstancia, disponiendo al efecto que: *"En los casos de prescripción, renuncia del derecho, abandono del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables"*.

CUARTO: Que, en este sentido, resulta relevante que la ley establezca como causal extraordinaria de término del procedimiento *"la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento"*, todo lo cual es complementado por el artículo 40, relativo a la conclusión del procedimiento, en cuanto prescribe que terminará normalmente por la *"resolución final"*, pero también por las causales extraordinarias de desistimiento, abandono y renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando no esté prohibida la renuncia, y que también *"producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad*



material de continuarlo por causas sobrevinientes", la que deberá ser declarada por resolución fundada. En este contexto el inciso quinto del artículo 41 dispone: "En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisibilidad de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento".

QUINTO: Que la ley regula la renuncia, el desistimiento y el abandono del procedimiento administrativo, en el entendido que tales causales proceden en los casos en que éste haya comenzado por requerimiento del administrado.

Por otro lado, cabe destacar que el artículo 23 estatuye que el cumplimiento de los plazos previstos en la Ley N° 19.880 *"u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de la Administración en la tramitación de los asuntos, así como los interesados en los mismos"*, a la vez que el artículo 24 fija los plazos máximos de respuesta y la posibilidad que el interesado solicite que se certifique que la solicitud se encuentra en estado de ser decidida, originando responsabilidad administrativa la *"prolongación injustificada de la certificación"*. Más adelante, el artículo 25 de la ley



hace referencia expresa al silencio administrativo, de forma tal que los plazos *"se computarán desde el día siguiente a aquél en que se notifique o publique el acto de que se trate o se produzca su estimación o su desestimación en virtud del silencio administrativo"*, pudiendo ampliarse los plazos en aquellos casos en que no se encuentre prohibido y que estén vigentes, lo que se podrá hacer de oficio o a petición de parte, sin exceder la mitad de los mismos y en *"ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido"* (artículo 26), mientras que el artículo 27 expresa perentoriamente que: *"Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final"*.

Vinculado con lo anterior, la ley regula en su artículo 64 el silencio administrativo desde el prisma positivo, en que se llega a acoger la solicitud del administrado, previa denuncia de esta circunstancia a la autoridad competente de resolver el requerimiento y transcurrido que sea el plazo de cinco días, oportunidad en que *"la solicitud del interesado se entenderá aceptada"* si no ha existido pronunciamiento de la autoridad. En el artículo 65 se desarrolla el silencio negativo, conforme al cual el requerimiento a la Administración se entiende rechazado, limitado a las



peticiones de carácter patrimonial y que afecte los intereses fiscales o la Administración actúe de oficio, "cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política". La consecuencia de que los actos concluyan por aplicación del silencio positivo o negativo de la Administración, de acuerdo al artículo 66 de la ley, consiste en que estas circunstancias producirán los mismos efectos "que aquéllos que culminaren con una resolución expresa de la Administración, desde la fecha de la certificación respectiva".

Por último, el inciso 2° del artículo 54 ordena que interpuesta "la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional", el cual volverá a computarse "desde la fecha en que se notifique el acto que la resuelve o, en su caso, desde que la reclamación se entienda desestimada por el transcurso del plazo".

SEXTO: Que, de esta forma, la fase administrativa de todo procedimiento, respecto a su sustanciación, reposa, a lo menos, en los siguientes supuestos:

a.- Acción de oficio. Teniendo presente lo dispuesto respecto de la iniciación (art. 29) y la sustanciación (art. 34), pero especialmente derivado de los principios conclusivo (art. 8) e inexcusabilidad (art. 14), el



procedimiento está destinado a obtener que la Administración emita pronunciamiento sobre las materias de que éste trata, esto es, que emita una resolución final, razón por la que se dota a la Administración de acción de oficio en el procedimiento.

b.- A la Administración le vinculan los plazos y en especial el término máximo de respuesta, el que la ley establece para el procedimiento propiamente tal en seis meses (art. 27), desde la iniciación y hasta la decisión final, con la sola excepción, que en todo caso deberá probarse, de caso fortuito o fuerza mayor.

c.- La demora injustificada por parte de la Administración da origen a responsabilidad, sin perjuicio de aplicar positiva o negativamente el silencio como causal de término del procedimiento.

d.- Se regula expresamente que *"producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes"* (arts. 14, inciso final, y 40, inciso segundo).

e.- La iniciación del procedimiento tiene como efecto interrumpir cualquier plazo para ejercer acciones ante la autoridad jurisdiccional (art. 54).

SÉPTIMO: Que, en el Mensaje del proyecto que dio inicio a la tramitación de la Ley N° 19.880, se lee:

"2. Los plazos en el procedimiento administrativo.



Por mucho que estén reguladas las etapas que lo componen, un procedimiento sin plazos, no funciona. En efecto, mediante los plazos se logra fijar un límite temporal a las distintas etapas o a los diferentes trámites por los que pasa un acto administrativo antes de surgir al mundo del derecho.

De ahí que el plazo sea definido como aquel espacio de tiempo que fija el ordenamiento jurídico para que un órgano de la administración ejerza sus potestades o para que un particular que se vincula con dichos órganos, ejerza sus derechos o cumpla sus obligaciones.

Mientras en el derecho privado prevalecen los plazos convencionales, en el derecho público los plazos son fijados por la ley o el reglamento.

Sin embargo, la inexistencia de una regulación del procedimiento administrativo ha llevado a que sea la doctrina y la jurisprudencia de la Contraloría General de la República las que definan los elementos centrales de los plazos para la Administración. Estos pueden sintetizarse en dos.

En primer lugar, se sostiene que para el cumplimiento de sus fines, la Administración no puede concebirse, en principio, como supeditada a un plazo determinado, más allá del cual la Administración se vería impedida de actuar. Ello, se agrega, derivaría en un perjuicio del interés general, que exige que cada vez que



las circunstancias lo hagan necesario, la Administración provea adecuada y oportunamente a la solución de las necesidades públicas.

De ahí que se concluya que requerida legalmente a prestar un servicio que la ley ha puesto a su cargo, la Administración no puede válidamente negarse a actuar, no otorgándolo a pretexto de que haya transcurrido el plazo dentro del cual debió responder al requerimiento de que fue objeto; en este caso, su obligación de actuar no puede encontrarse sujeta a prescripción.

En el derecho público, se sostiene, las obligaciones que se imponen a la Administración tienen relevancia colectiva y ello origina un interés general en su cumplimiento. De este modo, deben armonizarse la finalidad de los plazos y las consecuencias que involucra su incumplimiento.

En segundo lugar, lo anterior no significa que el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración no produzca consecuencias jurídicas. La exigencia de un plazo tiene una finalidad conducente a la implantación de un buen orden administrativo. Luego, cada vez que la administración no cumpla una obligación dentro del plazo fijado, se atenta contra este buen orden.

Ambos elementos han permitido arribar a la conclusión de que la regla general es que la Administración no está sujeta a plazos para cumplir sus



obligaciones, aun cuando la ley los fije determinadamente. Los actos de ejecución extemporánea de dichas obligaciones son, en consecuencia, válidos.

Esta regla tiene una excepción: los casos en que la ley contemple expresamente la 'caducidad' como sanción al incumplimiento del plazo, o bien, que la ley establezca expresamente un mecanismo de sustitución de dicha sanción que determine el destino de la obligación incumplida.

De este modo, por regla general, el incumplimiento del plazo no tiene otra consecuencia que la de motivar la adopción de medidas correctivas y sancionatorias respecto de los funcionarios responsables de alterar dicho orden. Pero no afecta la validez de los actos de ejecución extemporánea, toda vez que en el efectivo cumplimiento de las mismas existe un interés general comprometido, con prescindencia de su oportunidad.

Dicha visión de los plazos para la administración 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” (Historia de la Ley 19.880, páginas 5 y 6 del Mensaje Presidencial).

OCTAVO: Que, así las cosas, si bien el decaimiento de los actos de la Administración se produce en el contexto del demérito o pérdida de eficacia primero por desaparición sobreviniente de los presupuestos de hecho que ocasionan la imposibilidad de producir sus efectos, en que la substancia o contenido del acto pierde su eficacia, y, en segundo lugar, producto de su falta de legitimidad por antijuricidad del acto también con posterioridad a su dictación, por alteración del ordenamiento jurídico sobre cuya base se dictó y que determina que, en el nuevo escenario, el acto sea ilegal o, a lo menos ilegítimo. Así, el profesor Enrique Sayagués Laso caracteriza los motivos del decaimiento en:

a) Por la desaparición de un presupuesto de hecho indispensable para la validez de un acto; b) Por la derogación del precepto legal en que se funda el acto, cuando dicha regla es indispensable para su vigencia, y c) Por modificación del régimen legal, en términos tales que constituya un impedimento para el mantenimiento del acto, por lo que define esta causal como *“la pérdida de eficacia que experimenta un acto administrativo por circunstancias supervinientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho, indispensable para su*



existencia" (*"Tratado de Derecho Administrativo"*, Editorial Talleres Bianchi-Altuna, Montevideo, 1953, páginas 518 y 519, citado por Hugo A. Olguín Juárez en *"Extinción de los Actos Administrativos"*, Universidad de Chile, páginas 268 y 269).

Vinculado a lo anterior, nuestro legislador hizo referencia a que el procedimiento puede terminar tanto por *"la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento"* (art. 14) como por la *"imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes"* (art. 40), conceptos que están más bien referidos a circunstancias de hecho, como el fallecimiento del solicitante de un derecho personalísimo o la destrucción del bien respecto del cual se solicita el pronunciamiento favorable de la Administración, pero que nada impide darle aplicación en relación a presupuestos de derecho, pues, en tal caso, la Administración tampoco podrá actuar materialmente.

Ante la claridad del precepto del artículo 27, que *"el procedimiento no podrá exceder de 6 meses"* de duración en su sustanciación, contado desde su iniciación y hasta la decisión final, como lo indicado por el Ejecutivo en su Mensaje, en orden a que el proyecto tiende, precisamente, a solucionar los problemas derivados de considerar que a la Administración no le afectan los plazos y que su incumplimiento únicamente



genera responsabilidades administrativas, entre otros aspectos, se ha de concluir que existe una imposibilidad material para continuar el procedimiento y que la causa sobreviniente es el cumplimiento del plazo, razonable contexto en el que todo el actuar posterior de la Administración deviene en ineficaz por ilegalidad. Teniendo presente que dentro de los presupuestos de la institución en análisis no se encuentra descartado que el antecedente de la ilegalidad esté previsto al momento de dictarse el acto, corresponde darle aplicación, en este caso, en torno al procedimiento sustanciado. De resolver en sentido contrario, la ley no habría solucionado una situación que expresamente contempló entre sus objetivos.

NOVENO: Que, en consecuencia, al haberse extendido el procedimiento de que se trata en autos por más de seis meses y hallándose materialmente paralizado por un término largamente superior al indicado, corresponde declarar, de conformidad a lo previsto en el artículo 40 inciso segundo de la Ley 19.880, la imposibilidad material de continuar dicho proceso.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo prevenido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se revoca** la sentencia apelada de veinticinco de agosto de dos mil veinte, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, y, en su lugar, se



declara que **se acoge** el recurso de protección deducido por don Humberto Baltierra Campos en contra del Tesorero Provincial de Maipú, sólo en cuanto se ha verificado, respecto del expediente administrativo Rol N° 10.000-2011, seguido ante la Tesorería Provincial de Maipú en contra del actor, la causal de terminación del procedimiento prevista en el artículo 40 inciso segundo de la Ley 19.880, consistente en la imposibilidad material de continuar el proceso.

Se previene que, si bien el Ministro Suplente señor Shertzer y el Abogado Integrante señor Pierry concurren a la revocación del fallo en alzada, no comparten los fundamentos contenidos en los razonamientos cuarto a noveno de la presente sentencia, pues, en su concepto, el recurso de protección de que se trata ha debido ser acogido en consideración a las siguientes reflexiones:

A.- Es sabido que el juicio ejecutivo tributario se compone de dos etapas, una administrativa y otra judicial, en las que intervienen órganos diversos; así, por un lado, la fase administrativa es sustanciada ante el Servicio de Tesorerías, mientras que aquella de carácter judicial es conocida por el Juez de Letras en lo Civil que corresponda.

B.- Como resulta evidente, y, además, así ha sido declarado por esta Corte, para que un procedimiento administrativo pueda ser calificado de racional y justo,



la resolución que le pone término debe ser oportuna, conclusión en la que adquieren especial relevancia los principios de eficacia y eficiencia administrativa, consagrados en diversas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (y que encuentran su correlato en el Estatuto Administrativo).

En efecto, el inciso 2° de su artículo 3 dispone que: *"La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes"*.

Por su parte, el inciso 1° del artículo 5 previene que: *"Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública"*.

En tanto, el artículo 11 de la misma ley regula el llamado control jerárquico, y relaciona la eficiencia y eficacia con la oportunidad en que se realiza la



actuación administrativa. En efecto, dispone que *"Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia."*

Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones".

A continuación, el inciso 2° del artículo 52 señala que el principio de probidad administrativa, consagrado actualmente en el artículo 8 de la Carta Fundamental, *"consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular"*, mientras que el artículo 53 vincula los principios de eficiencia y eficacia con la probidad administrativa. En efecto, define la expresión *"interés general"* señalando que *"exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la*



integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley".

Finalmente, el N° 8 del artículo 62 indica que el principio de probidad administrativa es infringido al *"Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración"*.

C.- La exposición de la normativa orgánica constitucional referida resulta trascendente, pues a partir de ella la jurisprudencia ha decantado la institución del *"decaimiento del procedimiento administrativo"*, que trae aparejada su extinción y pérdida de eficacia, y que ha sido aplicada al constatar el transcurso de un tiempo excesivo por parte de la Administración para la dictación de una resolución de término.

En tal sentido cabe consignar que la prolongación del juicio ejecutivo tributario, al menos en una de sus fases, durante un período que a todas luces puede importar una contravención al derecho del contribuyente moroso de ser juzgado dentro de un plazo razonable como garantía del debido proceso, resulta inaceptable.



Desde esa perspectiva es necesario señalar que la razonabilidad en el trámite, como también la conclusión de las diversas etapas de que se compone el procedimiento, con miras a la obtención de la decisión de término y su posterior ejecución, constituye, sin duda, un presupuesto insustituible del debido proceso, en aras de obtener no sólo una justa, sino que también una pronta resolución del conflicto, precaviendo que las autoridades competentes incurran en dilaciones injustificadas durante el desarrollo del proceso, pues, de lo contrario, es palmaria la afectación de la situación jurídica de las personas involucradas en él, al transgredir el derecho fundamental al plazo razonable.

D.- Así, en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, esta Corte ha considerado como referencia los plazos que el derecho administrativo contempla para situaciones que puedan asimilarse.

De acuerdo con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 53 de la Ley N° 19.880, el plazo que tiene la Administración para invalidar sus actos administrativos es de dos años. De ello se sigue que resulta válido sostener que si la Administración deja transcurrir, de forma injustificada, un lapso superior entre el inicio y término del procedimiento, se produce el decaimiento del



procedimiento administrativo y la consecuente extinción del acto administrativo pertinente, perdiendo por lo tanto su eficacia, pues tal demora en la decisión afecta el contenido jurídico del procedimiento administrativo transformándolo abiertamente en ilegítimo y lesivo para los intereses del afectado, quien, al estar sujeto a un procedimiento excesivamente extenso, ve afectado su derecho a la seguridad jurídica.

En este sentido conviene puntualizar que no cualquier dilación en la tramitación del procedimiento administrativo conlleva su decaimiento, sino que sólo la amerita aquella que es excesiva e injustificada.

E.- En consecuencia, el plazo razonable de conclusión de la fase administrativa del procedimiento en el presente caso no es otro que el de dos años citado y considerando que, en la especie, desde que se dispusiera la ampliación del embargo de bienes del actor, por resolución de 17 de junio de 2015, no se observan antecedentes que demuestren la prosecución de la cobranza judicial tributaria, es claro que transcurrió en exceso el término de dos años antes reseñado, de modo que se ha producido el decaimiento del procedimiento administrativo seguido a su respecto.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra señora Vivanco y de la prevención, sus autores.



Rol N° 127.415-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sr. Rodrigo Biel M. (s), Sr. Juan Shertzer D. (s) y el Abogado Integrante Sr. Pedro Pierry A. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Biel por haber concluido su período de suplencia.



En Santiago, a tres de mayo de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

