

Legal |

Análisis Jurídico | Regulatorio económico | Artículo 1 de 1

Demoras excesivas en los procedimientos administrativos como amenaza a la seguridad individual (parte IX)

"...La Segunda Sala de la Corte Suprema entiende que el hecho de la demora en que incurre el órgano administrativo no solo es un quebranto a la legalidad, sino que con ello afecta el derecho a la libertad personal y seguridad individual del solicitante..."

Jueves, 18 de agosto de 2022 a las 13:19



A⁻ A⁺ Imprimir Enviar

Alejandro Vergara

La Tercera Sala de la Corte Suprema (CS) era la única que hasta ahora había venido desarrollando diversas doctrinas (con períodos muy zigzagueantes) sobre la materia de las demoras en los procedimientos administrativos, lo que parece natural pues ella conoce la casi totalidad de las acciones contenciosas administrativas.

A raíz de tal especie de monopolio temático podría pensarse que únicamente de dicha sala cabe esperar pronunciamientos sobre la materia y fue así efectivamente durante mucho tiempo, pero desde fines de mayo de 2022 la situación ha cambiado y el tema de las demoras excesivas de la Administración ha comenzado a ser abordado también por la Segunda Sala de

la Corte Suprema, especializada en lo penal. Lo que me propongo es una crónica sucinta de esta *oportuna y acertada intromisión* en un tema de Derecho Administrativo por parte de esa Sala Penal, lo que es indicativo del *efecto negativamente expansivo* que tienen las demoras excesivas en los procedimientos administrativos. Previamente ofrezco una panorámica de la materia.

La batalla contra las demoras excesivas en los procedimientos administrativos

El tema de las demoras excesivas ha sido abordado tanto por el legislador como por la jurisprudencia y doctrina, con resultados disímiles: acertados algunos, desconcertantes otros.

En cuanto al legislador, un hito importante fue el Mensaje de 4 de octubre de 2000 por el que se presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley "que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo", de tan solo ocho artículos, dirigido esencialmente a propiciar el cumplimiento de los plazos por parte de la Administración. Todos sabemos que este modesto proyecto dio lugar, en 2003, a la ley de bases de los procedimientos administrativos (LBPA), la que terminó incluyendo

69 artículos. Pero si hay una materia que se contenía desde el inicio y que nunca desapareció, y se mantuvo en términos idénticos, es la del art. 27. Es oportuno recordar su tenor: "*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*". Ese sencillo, pero a la vez expresivo, texto fue el magno aporte de la LBPA a la materia.

¿Qué han dicho de ese claro tenor literal la jurisprudencia y la doctrina? Hasta ahora, ha habido mucha perplejidad y confusión.

En cuanto a la jurisprudencia de la Tercera Sala de la Corte Suprema, como muestro en comentarios anteriores, desde 2009, [primero](#) desatiende ese art. 27 y sustenta el mito de la inexistencia de los plazos fatales y, enseguida, incurre en la infundada [tesis del decaimiento](#) a la que adhirió durante un tiempo, hasta su [total abandono](#), ocurrido recién a fines de 2021, en que ensaya nuevos derroteros con la tesis de la pérdida de eficacia de los procedimientos de oficio, en el caso *Instituto de Diagnóstico* (2021). Ya tendré momento para observar la continuación de esa nueva y promisoriosa línea jurisprudencial.

Buena parte de la doctrina que se ha dedicado al tema ha aceptado el arcaico criterio de la existencia de los plazos fatales (así, Parodi, 2009; Valdivia y Blake, 2015, y Cordero, L., 2014 y 2015). Si bien diversos autores critican la tesis del decaimiento (así, Parodi, 2009; Bocksang, 2010; Cordero, L., 2015, Guerrero y Guigoux, 2013; Evans y Poblete, 2014, y Valdivia y Blake, 2015), no observo un reconocimiento expreso de la necesidad de cumplir ese art. 27 LBPA, obviando su claro tenor o se trata el tema de una manera circunspecta, como si no fuese un problema relevante del Derecho Administrativo actual, que afecta los derechos de las personas. Véase nota (*)

Entre tanto, la conducta demorosa, ilegalmente demorosa, de diversos órganos de la Administración ha continuado y recientemente ha tenido nuevas respuestas de parte de la jurisprudencia. Y el caso más sorpresivo ha sido el que comento, proveniente de la Sala Penal.

Las demoras administrativas como amenaza a la seguridad individual

El 31 de mayo de 2022, en la causa *Bonfiglio y otros con Servicio Nacional de Migraciones* (2022), la Segunda Sala de la Corte Suprema *irrumpió* con una nueva línea jurisprudencial al fallar un recurso de amparo de inmigrantes cuyas solicitudes de residencia definitiva no habían sido objeto de decisión administrativa oportuna, habiendo transcurrido más de seis meses desde su solicitud (en este caso, 18 meses), declarando que con ello se infringe el art. 27 LBPA. Es un caso, entonces, en que un administrado está a la espera de un acto favorable.

Cabe señalar que el recurso de amparo, regulado en el art. 21 CPR, dice relación con la privación, perturbación o amenaza del derecho a la libertad personal y seguridad individual. En esa oportunidad la CS estimó que la demora "importa un problema de seguridad jurídica", dejando a la actora "en una situación de incertidumbre completamente injustificada", vulnerándose la garantía fundamental de la seguridad individual, conminando al órgano administrativo a pronunciarse en un plazo de 30 días. Citando siempre el art. 27 LBPA como fundamento, en este caso y en todos los que le siguieron en esa línea, la Segunda Sala entiende que el hecho de la demora en que incurre el órgano administrativo no solo es un quebranto a la legalidad (art. 27 LBPA), sino que con ello afecta el derecho a la libertad personal y seguridad individual del solicitante.

Conducta de la Sala y de sus integrantes

El recuento es el siguiente: a partir de ese primer caso se han sucedido al menos 19 más sobre la materia, en que la Sala acoge los recursos basado en esos mismos fundamentos. En 18 casos la Sala ha mantenido el criterio inicial y solo en uno, el último de la serie, *Vidal con SNM (2022)*, la Sala cambia de criterio rechazando el amparo a raíz del cambio de su voto tanto de una ministra como de una abogada integrante, según doy cuenta enseguida.

En los casos en que se acogen los recursos concurren siempre con sus votos favorables los ministros Brito, Valderrama y Llanos. Siempre vota en contra el ministro Dahm. La ministra Letelier, después de votar en 14 casos acogiendo los recursos, en el último cambia su voto, con lo que origina el único caso en que la Sala deniega el recurso. La abogada integrante Tavolari ha variado su criterio: en tres casos iniciales sigue el criterio de acoger y en tres sucesivos deniega los recursos, con lo que no ha incurrido en zigzag.

Caben algunos comentarios a las doctrinas de los ministros Brito, Dahm y Llanos:

i) Conducta consistente y sensible en el tema del ministro Brito

La irrupción de la Segunda Sala de la Corte Suprema en el tema se produjo de la mano del ministro Brito, o al menos con su participación, quien no solo es uno de los actuales ministros más estables en sus criterios jurisprudenciales, sino que ha exhibido una especial sensibilidad en el tema de las dilaciones indebidas.

Cabe recordar que, en los años 2010 y 2011, cuando él integró la Tercera Sala de la CS, fue el único ministro de esa Sala que no se dejó llevar (como ocurrió con *todos* los demás) por los encantos iniciales de la tesis del decaimiento; en efecto, en al menos nueve ocasiones fue el único voto disidente (véase nota **), cuyas prevenciones fueron del siguiente tenor: "*Que el término de la vigencia del acto administrativo de que se trata, es consecuencia de la injustificada y prolongada inactividad de la Administración que incumplió el deber de resolver la reposición solicitada, no obstante los derechos involucrados y el mandato constitucional de seguridad jurídica*". De ahí que no resulta sorprendente que ahora en la Segunda Sala abogue, junto a otros ministros, por una postura sensible al cumplimiento de los plazos por la Administración.

ii) Conducta consistente pero desconectada con la realidad del ministro Dahm

En todas las ocasiones en que ha integrado la Sala el ministro Dahm ha emitido un voto, del mismo tenor, en contra de esta nueva línea jurisprudencial, en lo que ha sido consistente. A su juicio, "el recurso de amparo no es la vía para acelerar trámites administrativos ante la autoridad, desvirtuando así su naturaleza". Agrega que la ley "contempla otros recursos específicos para lograr el mismo fin que ahora se pretende" y cita especialmente los arts. 64, 65 y 66 de la LBPA, sobre silencio administrativo.

Pero dicho ministro pierde conexión con la realidad al invocar tales artículos como si a partir de ellos los ciudadanos pudiesen lograr algún resultado favorable ante las demoras, pues tanto la institución del silencio como esas normas han resultado ser un completo fracaso, como todos sabemos, y como he puesto de manifiesto en un [comentario anterior](#).

iii) El ministro Llanos y la demora como amenaza a la libertad individual

Solo el ministro Llanos suele incorporar una prevención agregando que la demora constituye una amenaza a la libertad ambulatoria, amagando su libertad individual. El resto de los integrantes se apoyan únicamente en la infracción al art. 27 LBPA y en el efecto que entienden eso produce en la libertad individual.

Como se ve, lo anterior no es sino una ramificación producida por una conducta administrativa que debiésemos considerar anómala (las demoras excesivas), cuyos desesperados afectados han intentado, esta vez con éxito, una solución judicial en una sede impensada: la del recurso de amparo, en la Sala Penal.

() Bibliografía:*

El recuento de la doctrina puede verse en mis trabajos: (2017). "La batalla contra las demoras excesivas en los procedimientos administrativos. Derribando el mito de la inexistencia de plazos fatales para la administración". El derecho administrativo y la protección de las personas, Santiago: Ediciones UC, pp. 167-185; y, (2017). "El mito de la inexistencia de plazos fatales para la administración y el 'decaimiento' en los procedimientos administrativos". *Estudios Públicos*, 148 (primavera 2017), 79-118. Los nueve comentarios de jurisprudencia anteriores sobre el tema pueden verse en: (2022): *El derecho administrativo ante la jurisprudencia*, Santiago: Thomson Reuters, pp. 185-231. Cabe agregar un reciente comentario de: *Matheus Hidalgo, Mayerlin (2022), "La Administración Pública sí está sujeta a plazos", Revista de Derecho Administrativo Económico, N° 35, pp. 307-319*. En su reciente manual, Osorio Vargas, Cristóbal, *Derecho Administrativo*. T.III: Procedimiento administrativo, ofrece un breve análisis a las dilaciones y al art.27, pp. 130-135 y 364-367.

(**) Puede verse la participación del ministro Brito en el tema de las demoras administrativas durante los años 2010 y 2011, en nuestro: (2019). El derecho administrativo ante la jurisprudencia de la Corte Suprema: Líneas y vacilaciones. Veinte temas, diez años (2008-2018). *Revista de Derecho Administrativo Económico*, N° 28, en especial, pp. 57-58 (gráfico 4) y 113 (sentencias).

(***) Sentencias de la Segunda sala de la Corte Suprema sobre dilaciones indebidas:

Bofiglio, Giuseppa y otros con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 31 mayo 2022 (Rol N° 17.250-2022), Segunda Sala, M: Brito, Valderrama, Dahm (d), Llanos; AI: Tabolari [amparo].

Reyes, Yahaira con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 20 junio 2022 (Rol N° 22084-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Valderrama, Dahm (d), Llanos (p), Letelier [amparo].

Hidalgo Sosa, Iván Antonio y otra con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 23 junio 2022 (Rol N° 20862-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Valderrama, Dahm (d), Letelier; AI: Munita (d) [amparo].

Corro Araujo, Darwin Rafael con Servicio de Migraciones (2022): CS, 28 junio 2022 (Rol N° 22445-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Valderrama, Dahm (d), Letelier; AI: Munita (d) [amparo].

Fernández Higuera, Abel Antonio y Domínguez Peña, Daylin con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 28 junio 2022 (Rol N° 22446-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Valderrama, Dahm (d), Letelier; AI: Munita (d) [amparo].

Pérez Domínguez, Gabriela Jeniree con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 30 junio 2022 (Rol N° 24716-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Dahm (d), Letelier; AI: Munita (d), Tavolari [amparo].

Soublett Rivas, Julio con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 04 julio 2022 (Rol N° 24805-2022), Segunda Sala. M:

S. Brito, Valderrama, Dahm (d), Letelier; AI: Abuauad (d) [amparo].

Sandrea Viloria, Guillermo José con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 05 julio 2022 (Rol N° 24922-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Valderrama, Dahm (d), Letelier; AI: Abuauad [amparo].

Marichal Battikha, Johanna Carolina con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 07 julio 2022 (Rol N° 25368-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Valderrama, Dahm (d), Letelier; AI: Munita (d) [amparo].

Flores Barrios, Clemedy Mercedes con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 12 julio 2022 (Rol N° 31241-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Valderrama, Dahm (d); AI: Abuauad, Tavolari [amparo].

Geneus, Sabounacha y Geneus, JordanDave con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 19 julio 2022 (Rol N° 32549-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Valderrama, Dahm; AI: Abuauad, Tavolari [amparo].

Rausseo Rangel, Juan Eduardo con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 19 julio 2022 (Rol N° 32547-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Valderrama, Dahm (d); AI: Abuauad (d), Tavolari [amparo].

Guzmán Gómez, Yusmily José con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 21 julio 2022 (Rol N° 32.674-2022), Segunda Sala. M: Brito; Dahm (d); Letelier. AI: Tabolari (d); Abuauad [amparo].

Belarbe Laborde, Madeline y otros contra Dirección General de Asuntos Consulares, Inmigración y Chilenos en el exterior (2022): CS, 21 julio 2022 (Rol N° 39740-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Dahm (d), Llanos, Letelier; AI: Ruz [amparo].

Ore Valenzuela, Liz Karin con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 21 julio 2022 (Rol N° 39732-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Dahm (d), Llanos, Letelier; AI: Ruz [amparo].

Ramírez González, Pedro; Ortega Velásquez, Lidia María y Ramírez Ortega, Mark Daniel con Ministerio de Relaciones Exteriores (2022): CS, 21 julio 2022 (Rol N° 39730-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Dahm, Llanos, Letelier; AI: Ruz [amparo].

Reyes Vergara, Ricardo con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 21 julio 2022 (Rol N° 39738-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Dahm (d), Llanos, Letelier; AI: Ruz [amparo].

Colina Martínez, Alfonso Alberto con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 22 julio 2022 (Rol N° 39940-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Dahm (d), Llanos, Letelier; AI: Tavolari (d) [amparo].

García Díaz, John William con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 22 julio 2022 (Rol N° 39939-2022), Segunda Sala. M: S. Brito, Dahm (d), Llanos, Letelier; AI: Tavolari (d) [amparo].

Vidal Yacas, Julio Domingo con Servicio Nacional de Migraciones (2022): CS, 25 julio 2022 (Rol N° 40214-2022), Segunda Sala. M: S. Brito (d), Dahm (p), Llanos (d), Letelier; AI: Munita [amparo].

EL MERCURIO

Términos y condiciones de la Información © 2002 El Mercurio Online