

JURISPRUDENCIA COMENTADA

Responsabilidad patrimonial por la “excesiva demora en la tramitación” de un procedimiento administrativo (Corte Suprema)

*State liability for “excessive delay in administrative procedures”
(Supreme Court)*

*Comentario de Flavio Quezada Rodríguez**

Santiago, siete de octubre de dos mil veinticuatro.

VISTOS:

En estos autos Rol Corte Suprema Nº 80.206-2023, caratulados “Canedo Cueto Franchesca con Fisco de Chile CDE”, sobre indemnización de perjuicios por falta de servicio, el Primer Juzgado de Letras de Iquique con fecha 3 de octubre del año 2022 acogió la demanda entablada, condenando al demandado al pago de la suma de \$2.000.000 por concepto de daño moral, rechazándola respecto de los restantes ítems demandados.

Apelada dicha sentencia por la demandante y por el Fisco de Chile, conoció de la causa la Corte de Apelaciones de Iquique, la que por medio de sentencia de 18 de abril de 2023 revocó la sentencia de primer grado, rechazando la demanda en todas sus partes.

En contra de dicho fallo, la demandante dedujo recurso de casación en el fondo.

CONSIDERANDO:

[...]

SEXTO: Que, en este contexto, como reiteradamente ha señalado esta Corte, nuestra legislación escogió como regla de responsabilidad para el Estado la falta de servicio. El estándar de aquella permite la formulación de reglas de deberes de actuación en concreto que, si no se cumplen, permiten calificar de antijurídica una actuación, o, en

* Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile. Magíster en Derecho, mención en Derecho Público, Universidad de Chile. Máster en Derecho Público, Universidad de Bordeaux, Francia. Doctor en Derecho y Ciencia Política, Universidad de Barcelona, España. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Tarapacá, Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5981-3060>. Correo electrónico: fquezadar@academicos.uta.cl.

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación UTA Mayor Nº 3726-24.

su caso, una omisión. Lo anterior obliga al juez al examen de un deber de actuación, normalmente preventivo que, cumplido, liberará de responsabilidad al Estado.

Si bien se trata de un mecanismo bastante avanzado de responsabilidad, no llega a una que sea objetiva o total, no se funda exclusivamente en el hecho que ha provocado el daño, es decir, en la causalidad material, sino que es necesario acreditar el mal funcionamiento del servicio, esto es, que la Administración no ha cumplido su deber de prestar el servicio en la forma exigida por el legislador.

Dicho lo anterior, ante una acción u omisión que origina daño a un administrado, se debe precisar si la Administración actuó, no lo hizo o lo hizo en forma tardía. El solo hecho de no actuar, debiendo hacerlo, o hacerlo de manera tardía, es suficiente para establecer la falta de servicio de la Administración; por otro lado, si ésta actuó se comparará su proceder con el exigido a un servicio moderno, conforme a los recursos técnicos y humanos con que debe contar.

SÉPTIMO: Que, en el caso concreto, la falta de servicio que la parte demandante le imputa al Fisco de Chile radica en la excesiva demora en la tramitación de su permiso de residencia definitiva, considerando que fue solicitado en marzo del año 2017 y que recién el 24 de julio del año 2020 fue resuelto, interposición de un recurso de protección por dicha causa entremedio, cuestión que quedó acreditada en autos.

OCTAVO: Que, de acuerdo con lo estatuido en la Ley Nº 19.880, que regula la actividad de la Administración, existen reglas y principios básicos que constituyen una garantía en favor de los particulares frente a la Administración, deben ser respetados en el procedimiento administrativo y, al respecto cabe reseñar, que el artículo 4 de la citada ley establece cuáles son tales principios, entre los que se incluyen los de celeridad, conclusivo, economía procedimental e inexcusabilidad.

{...}

NOVENO: Que, estos principios encuentran una materialización concreta en el artículo 27 de la Ley Nº 19.880, que dispone: “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”.

Al respecto, si bien esta Corte ha manifestado que dicho plazo no es un plazo fatal para la Administración, también ha dicho que debe interpretarse en el sentido que la obliga a pronunciarse o a concluir un procedimiento en un plazo razonable, no mediando caso fortuito o fuerza mayor debidamente acreditada por el ente estatal.

DÉCIMO: Que, de lo expuesto queda en evidencia el incumplimiento de la normativa que regula la actividad de la Administración y la configuración de la falta de servicio denunciada, toda vez que la autoridad respectiva ha desconocido la aplicación de los principios de celeridad, conclusivo, de economía procedimental e inexcusabilidad, excediendo con creces el plazo establecido en el artículo 27 de la Ley Nº 19.880 con más de tres años de tramitación de un procedimiento iniciado incluso antes de la pandemia

Covid-19 que afectó al país, sin que medie justificación alguna en relación a un posible caso fortuito o fuerza mayor que lo tornara razonable.

{...}

UNDÉCIMO: Que, los sentenciadores del grado, al prescindir de los elementos probatorios que se tuvieron por acreditados, que daban cuenta de la excesiva y dilatada tramitación del permiso de residencia de la recurrente, ante la cual incluso acudió a los Tribunales de Justicia para obtener una respuesta, obteniendo una sentencia favorable al estimarse vulneradas sus garantías fundamentales con la demora, han transgredido las leyes reguladoras de la prueba, invirtiendo el onus probandi, e incurriendo, de este modo, en los yerros jurídicos denunciados.

DUODÉCIMO: Que el indicado error ha influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo, toda vez que, considerando únicamente que la recurrente no habría padecido daño relevante, los sentenciadores decidieron rechazar la demanda, pese a que obran en autos antecedentes suficientes para tener acreditada la falta de servicio de la recurrente y la situación en la que se encontró, mientras que el demandado no aportó aquella prueba que resultaba necesaria para comprobar que en la especie no se verificó la falta de servicio que sirve de sustento a la acción intentada, motivo suficiente para acoger el arbitrio de nulidad en examen, tal como se dispondrá.

Por estos motivos y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 764, 765 y 767 del Código de Procedimiento Civil, se acoge el recurso de casación en el fondo deducido por la parte demandante en contra de la sentencia de dieciocho de abril de dos mil veintitrés, dictada por la Corte de Apelaciones de Iquique, la que por consiguiente es nula y es reemplazada por la que se dicta a continuación, sin nueva vista de la causa.

{...}

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., y los Abogados Integrantes Sra. María Angélica Benavides C. y Sr. José Valdivia O. [...]. Santiago, siete de octubre de dos mil veinticuatro.

COMENTARIO

Las administraciones públicas cumplen un sinnúmero de tareas públicas en espacios sociales complejos y muchas veces conflictivos; y no es inusual que los estándares que se imponen a sus procedimientos no se correspondan con la efectiva disponibilidad de medios para cumplirlos, o que hacerlo implique relegar otras tareas importantes¹. Paralelamente, la vigencia de los derechos de los particulares requiere una eficaz y

¹ Chevallier, Jacques, 2019: *Science administrative* (6° edición), Paris: PUF, pp. 445-467.

oportuna acción pública. La necesidad de equilibrar esta situación puede explicar las intensas controversias doctrinales que existen en el medio nacional acerca de los efectos jurídicos del incumplimiento de los plazos administrativos².

Como resultado del ineludible balance, el legislador proyecta los principios básicos de eficacia y eficiencia en el procedimiento administrativo e impone que sean “ágiles y expeditos” (artículo 3º, inciso segundo, y 8º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). Consecuencia de aquello es el deber de la administración de remover “todo obstáculo que pudiese afectar a su pronta y debida decisión” (artículo 7 de la Ley Nº 19.880).

Lo anterior contextualiza la sentencia que se comenta; la que pareciera revisar el criterio jurisprudencial de “Transec con Fisco” (2016), según este, el incumplimiento de los plazos administrativos en un procedimiento no sería necesariamente constitutivo de falta de servicio³. Lamentablemente, la decisión comentada sigue un razonamiento débil y pareciera que establece un nuevo criterio que exige importantes matizaciones. Para explicar lo anterior, este trabajo se divide en dos secciones: la primera evidencia las inconsistencias de la línea argumental de la sentencia; y la segunda explica la necesidad de matizar su criterio jurisprudencial.

I. *Línea argumental de la sentencia y su inconsistencia*

La inconsistencia de la argumentación se expresa en dos dimensiones: en primer lugar, el análisis realizado no se sigue del supuesto que plantea; y, en segundo lugar, se soslaya el marco legal vigente respecto del incumplimiento de plazos administrativos. Respecto de lo primero, la Corte Suprema señala que el régimen de responsabilidad por falta de servicio “permite la formulación de reglas de deberes de actuación en concreto” (cons. 6º), esto es, las exigencias de actuación se deben construir desde las particulares circunstancias concretas de la acción o inacción administrativa. Sin embargo, luego limita la procedencia de ese análisis a una de las hipótesis de falta de servicio: la acción administrativa, porque en los casos de inacción y retardo bastaría el “solo hecho de no actuar, debiendo hacerlo, o de hacerlo de manera tardía”.

La distinción no solo carece de asidero legal, sino que desconoce los pilares históricos, de referencia del derecho nacional, desde donde se ha construido la noción de falta de servicio, en tanto régimen autónomo y especial de responsabilidad. En efecto, desde el famoso Arrêt Blanco (1873) del Tribunal de Conflictos Francés”, la responsabilidad

² Flores, Juan Carlos, 2023: *Revisión del acto administrativo: recursos administrativos, invalidación, revocación, caducidad y decaimiento*, Santiago: Ediciones DER, pp. 139-171.

³ En la parte pertinente, la Corte Suprema señala: “...no toda ilegalidad necesariamente es constitutiva de falta de servicio, por cuanto las nociones de ilegalidad y falta de servicio son independientes. De este modo, una ilegalidad no da siempre derecho a reparación, lo que sucede precisamente en este caso, ya que la tardanza en la dictación del decreto tarifario, incumpliendo los plazos legales, no constituye falta de servicio, por la actividad desplegada por la propia demandante”. Corte Suprema, sentencia de 16 de junio de 2016, rol 11.358-2015.

patrimonial del Estado “...no es ni general ni absoluta; [...]se rige por normas especiales que varían en función de las necesidades del servicio y de la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados”. Lo anterior implica que el análisis que debe realizar el juez no es totalmente estandarizado, pues aunque existe cierta concepción de la “buena administración”, aquella se debe apreciar según las consideraciones fácticas propias del caso⁴. En efecto, la propia Corte Suprema —con acierto— lo ha señalado: “...para establecer la falta de servicio debe considerarse la actuación de la administración en relación a los medios de que dispone para ello. Se trata pues de un deber de actuación en concreto, tomando en consideración las particularidades de cada organismo administrativo”⁵.

Así, desde las particulares circunstancias del caso, tal como parte argumentando la Corte, se deben abstraer las reglas de conducta, con lo que es posible establecer la existencia o no de responsabilidad. Este ejercicio intelectual procede en cualquier hipótesis de falta, no solo ante la acción administrativa. De este modo razona, por ejemplo, el Consejo de Estado francés, pues, para determinar si un retardo resulta constitutivo de falta o no, considera con especial atención las particulares disfuncionalidades administrativas de un servicio⁶. Así, entonces, no bastaba detenerse —en abstracto— en las exigencias legales acerca de los plazos, sino que la demora en la tramitación se debe sopesar con la concreta situación institucional del servicio.

En la sentencia comentada, la Corte construye la falta de servicio desde el incumplimiento del plazo máximo general de los procedimientos administrativos, pues significaría un desconocimiento de sus principios. Esto último constituiría, a juicio de la Corte, la falta de servicio⁷. Llega a esa conclusión luego de afirmar que, si bien no se trata de un plazo fatal, obliga a resolver el procedimiento en un “plazo razonable”, lo que no se cumple cuando su tramitación se extiende por más de tres años.

Más allá del errado cómputo del tiempo de tramitación del procedimiento (en rigor, había transcurrido menos de tres años, pues el procedimiento de impugnación es autónomo del que antecedió el acto que se revisa), sorprende que la Corte soslaye completamente que la parte demandante siempre tuvo la posibilidad de poner término al retardo de la decisión. Resulta curioso que haya obviado completamente el régimen legal vigente respecto de los efectos jurídicos de la tardanza administrativa.

⁴ Belrhali, Hafida, 2017: *Responsabilité administrative*, Paris: LGDJ, p. 139. Lo que también ha sido planteado en nuestra doctrina: Cordero, Luis, 2018: *Responsabilidad extracontractual de la administración del Estado*, Santiago: Ediciones DER, p. 99.

⁵ “Inmobiliaria Lleulleu con Fisco” (2010). Corte Suprema, sentencia de 19 de enero de 2010, rol 3172-2008.

⁶ Así, el *arrêt* Améon (1998). Conseil d’État, sentencia del 13 de marzo de 1998, N° 89370. Como también el *arrêt* Commune de Hannapes (1998). Conseil d’État, sentencia del 29 de abril de 1998, N° 164012.

⁷ El razonamiento también desvirtúa el fundamento de los principios del procedimiento administrativo. En efecto, afirma que aquellos constituirían “una garantía en favor de los particulares frente a la Administración” y que “deben ser respetados”; lo que es un error, porque en el procedimiento administrativo no solo están en juego los derechos e intereses de los interesados, sino que también —de forma protagónica— el interés general que se concreta con la potestad pública que se ejerce.

El silencio administrativo es una garantía crucial del Estado de Derecho, en especial de la tutela judicial efectiva, pues permite el control judicial de la acción administrativa ante ausencia de decisión. Así, el particular puede reaccionar ante la tardanza ilegal, generar una decisión ficta y lograr que se aplique la ley en su caso. De hecho, esta institución genera los mismos efectos de un acto administrativo expreso⁸, por lo que su impugnación podrá revertirlos o dar lugar a una reparación si corresponde.

Sin embargo, en este conflicto, el particular no provocó el silencio administrativo, sino que fue pasivo ante la tardanza en la tramitación. El asunto podría haberse resuelto mucho antes y, así, evitar la excesiva tardanza; sin embargo, la interesada decidió otra vía de litigación para concretar sus intereses. ¿El servicio demandado, el interés general y las arcas públicas deben soportar los daños que generan estas decisiones que adoptan los particulares?

Además, permitir que los particulares impongan a la Administración, vía acción de protección, una oportunidad precisa de decisión del procedimiento constituye una afectación al principio de igualdad, pues se altera la “orden riguroso de ingreso” que impone la ley en la resolución de asuntos. En otras palabras, los interesados que cuenten con los medios para poder litigar podrán resolver sus solicitudes de manera preferente.

Asimismo, se puede reprochar a la crítica anterior que no se considera la situación particular de la solicitante en este tipo de procedimientos. De hecho, procede el silencio administrativo negativo, pues se trata de un procedimiento de impugnación de una denegación de un permiso de residencia. De este modo, se habría visto frustrado su interés real en el procedimiento: obtener el permiso; y, como consecuencia, se le impondría la carga de impugnar judicialmente la decisión ficta para acceder a él. Si bien lo último puede resultar persuasivo, lo correcto habría sido que la Corte acotara su criterio jurisprudencial a esos precisos supuestos; ya que de lo contrario se parece crear un precedente que, además de su inconsistencia argumental, resulta tosco por su amplitud. En otros términos, no resulta razonable asumir que toda tardanza, incluso “excesiva”, dé lugar a responsabilidad por falta de servicio.

II. *La anormalidad como razonable estándar de reproche ante la tardanza administrativa*

La Corte en ningún momento profundiza el análisis para determinar si la demora en la resolución del procedimiento se debe a dificultades institucionales estructurales o a una anormalidad que afecta especialmente a la recurrente. Esta distinción resulta crucial, porque la demora, incluso excesiva, puede deberse a una imposibilidad de actuar; la que puede ser fáctica o jurídica. La primera se configuraría cuando la administración carece de los medios necesarios en el contexto concreto de su actuación; mientras que la imposibilidad jurídica cuando, a pesar de contar con medios, aquellos son escasos y, debido al contexto específico, su actuación conllevaría una ilegalidad más gravosa.

⁸ Cordero, Eduardo, 2023: *Curso de Derecho Administrativo*, Valparaíso: Editorial Libromar, p. 694.

De conformidad al marco legal vigente, en general, la administración debe estar preparada para adecuar sus labores ante exigencias sociales que implican una sobrecarga de trabajo. Sin embargo, no resulta legítimo exigir que decida dentro de ciertos plazos cuando le resulta materialmente imposible, en especial, en los casos de una explosiva mayor demanda que genera un desajuste estructural grave en su organización y quehacer. Además, en estos casos los afectados son todos sus usuarios; por lo que la indemnizabilidad solo compensa —desigualmente— a quienes pueden —en los hechos— litigar.

Sin embargo, a lo anterior se puede objetar que desconoce una de las funciones sociales propias del régimen de responsabilidad por falta de servicio: constituirse en un mecanismo de control del quehacer administrativo, mediante el establecimiento de estándares de actuación a los cuales ir adecuándose⁹. Así, entonces, en este caso, la Corte Suprema estaría enviando una “señal” al órgano administrativo de adecuarse a las exigencias sociales.

Si bien es cierto que la responsabilidad cumple dicho rol, no es su finalidad principal, ni es el único mecanismo de control con ese objetivo. En efecto, el sistema institucional de control cuenta con instrumentos especializados al respecto, como son las auditorías que realiza la Contraloría General de la República. De hecho, el reciente caso del informe de auditoría realizada al Consejo de Monumentos Nacionales es un buen ejemplo en este sentido, pues identificó un retardo generalizado en procedimientos administrativos e impuso un conjunto de medidas para corregir dicha situación (Informe de Auditoría de 16 de octubre de 2024, N° 456-24).

En síntesis, la sentencia “Canedo con Fisco” (2024) abre interrogantes que no responde, pues parece establecer un criterio demasiado general ante problemas que pueden deberse a diversas causas. La construcción del estándar de actuación, si bien consiste en un juicio de abstracción, se realiza en atención a las específicas circunstancias del obrar administrativo. Dicho análisis no se realizó para dar por establecida la falta de servicio que el Fisco deberá reparar.

En las últimas décadas, el Derecho chileno ha sofisticado progresivamente el régimen de responsabilidad por falta de servicio. Las antiguas controversias doctrinales acerca de sus fundamentos últimos parecieran estar relegadas a los estudios históricos. Sin embargo, aún resta avanzar en pulir sus diversas dimensiones y ámbitos más específicos. La responsabilidad patrimonial por la “excesiva demora en la tramitación” de un procedimiento administrativo es uno de aquellos.

⁹ Lochak, Danièle, 1993: “Réflexion sur les fonctions sociales de la responsabilité administrative”, en VV.AA., *Le droit administratif en mutation*, Paris: PUF, pp. 287-296.

