



Universidad Miguel de Cervantes
Escuela de Derecho

Memoria para Taller de Seminario de Tesis

**El decaimiento del procedimiento de cobro de obligaciones tributarias: una solución
jurisprudencial**

Natali Arenas León

Profesor Cátedra Sr. Gabriel Álvarez Undurraga

Santiago, Chile

2013

Índice

Planteamiento del problema.....	3
Capítulo I. El decaimiento del acto administrativo y su aplicación como forma de extinción de un procedimiento administrativo.....	5
Capítulo II. Criterios jurisprudenciales sobre el decaimiento del procedimiento.....	9
Capítulo III. Críticas a la aplicación del decaimiento del procedimiento en este tipo de cobros tributarios.....	13
Capítulo IV. Sustento teórico y normativo del decaimiento del procedimiento.....	15
Conclusiones.....	22
Bibliografía.....	23

Planteamiento del problema

El Título V de nuestro Código Tributario regula “el cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias en dinero”, estableciendo en su artículo Artículo 168 N° 1 que la cobranza administrativa y judicial de las obligaciones tributarias que deban ser cobradas por el Servicio de Tesorerías, de acuerdo con la ley, se regirá por las normas de dicho Título. Sin embargo, el legislador no ha establecido las consecuencias jurídicas que acarrea la demora excesiva de dichos procedimientos de cobro, ni el momento preciso en que se puede considerar que tal demora se ha tardado de manera injustificada. La omisión de solución expresa pone al ejecutado de dichos procedimientos en una situación de incerteza jurídica, junto con la afectación a su patrimonio que implica el incremento de los intereses moratorios por la tardanza en la conclusión de dicho procedimiento, cuyo impulso es de cargo del Servicio de Tesorerías.

En efecto, el legislador otorga las facultades de cobro administrativo y judicial de las obligaciones tributarias al Servicio de Tesorerías. Esto produce dos problemas adicionales. El primero dice relación con la falta de la imparcialidad del órgano que sustancia el procedimiento, más aún teniendo en cuenta las amplias atribuciones que se le confiere. La segunda falencia es que el legislador fija reglas especiales para la tramitación del procedimiento, sin definir con precisión si éste corresponde al ámbito administrativo o judicial, con el propósito de tener claridad sobre las reglas procedimentales a las que se puede acudir para que de forma supletoria proporcionen una solución a éste problema.

La cuestión jurídica detrás de este problema mantiene una tensión entre dos posiciones. La primera, que descansa en una interpretación *pro Fisco*, que concluye que la omisión legislativa daría cuenta de una intención clara, cual es que la demora excesiva e injustificada en estos procedimientos de cobro no conlleva ninguna consecuencia jurídica. Es el ejercicio de amplias facultades de cobro que se radican en el Servicio de Tesorerías lo que justifica que, durante la tramitación de aquellos procedimientos, pueda producirse una dilación en la finalización del mismo. La otra posibilidad consiste en que, sobre la base de una interpretación *pro ejecutado*, se concluya que dicha tardanza injustificada necesariamente debe generar una consecuencia jurídica y que, sobre la base de la aplicación de una serie de principios que rigen el actuar de los órganos de la Administración del Estado, se ofrezca una solución ante la incerteza jurídica que ocasiona dicha demora, evitando un detrimento ilegítimo en el patrimonio del ejecutado.

Atendido el panorama expuesto, es necesario determinar cuáles son los elementos que pueden estructurar una solución ante esta situación, y avanzar en la justificación jurídica de dicha solución. El reciente desarrollo jurisprudencial en la materia ha constituido un correctivo elaborado por la Corte Suprema para hacer frente a situaciones en que la normativa tributaria se ha visto excedida en

proporcionar una solución adecuada y justa. Por tal razón, parece interesante analizar el estado de la cuestión y observar el rol que ha asumido la máxima corte de nuestro país con la finalidad de subsanar e imponer criterios de justicia jurídicamente elaborados y fundamentados.

En suma, y de conformidad con lo expuesto, surge la siguiente interrogante: ¿cuál es el efecto jurídico ante la inactividad prolongada de la Administración en un procedimiento de cobro ejecutivo de una obligación de dar y en qué situación queda el ejecutado tributario? A partir de esta pregunta es posible establecer como hipótesis de este trabajo que el decaimiento del procedimiento de cobro de obligaciones tributarias de dar constituye una solución en justicia ante la prolongada inactividad de la Administración y la consecuente situación de incerteza en las que se puede dejar al deudor tributario.

Capítulo I. El decaimiento del acto administrativo y su aplicación como forma de extinción de un procedimiento administrativo

En Chile la institución del decaimiento no se encuentra consagrada expresamente en nuestra legislación como una forma de poner término a la vigencia del acto administrativo. Por tal motivo, ha sido la doctrina la que ha desarrollado el concepto de decaimiento del acto administrativo entendiéndolo, en términos generales, como una forma de extinción de éste que se produce por causas sobrevinientes. Al respecto un autor uruguayo define esta figura 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...”¹. De lo anterior, se desprende que esta figura exige la concurrencia de una circunstancia sobreviniente y posterior que altera el sustento fáctico o jurídico de un acto administrativo, acarreado la pérdida de su eficacia.

El decaimiento del acto administrativo se produce por la ocurrencia de un hecho que hace desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho, esencial para la vigencia del acto. De esto se deriva que el acto administrativo se ve privado de sus efectos tanto por razones de hecho como de derecho. En el primer caso, se verifica un hecho que lo torna inútil, es decir, desaparece un presupuesto de hecho indispensable para que ellos ocurran. Dicho de otro modo, por la ausencia de las circunstancias fácticas que fueron invocadas como motivos en el acto administrativo.

En el segundo caso, un acto administrativo puede extinguirse por la ocurrencia de un hecho que lo vuelve ilegítimo. Lo importante en este caso es que el acto nace a la vida jurídica como válido, pero un hecho o circunstancia posterior lo torna contrario a derecho. En otras palabras, si bien el acto no surge con un vicio, una vez vigente y produciendo plenos efectos, lo afecta una ilegitimidad sobreviniente.

Tradicionalmente se ha sostenido que las circunstancias que pueden configurar el decaimiento del acto administrativo son: (1) la desaparición de un presupuesto de hecho (por ejemplo, una persona adquiere una salud que le impide permanecer en el desempeño de un cargo público o cuando se licita la reparación de un puente que, con posterioridad, se destruye por un caso fortuito); (2) la modificación del régimen normativo que respalda la validez del acto o la derogación de algún precepto que forma parte de aquél (por ejemplo, la supresión de un cargo, que acarrea la extinción del acto de nombramiento).

De acuerdo con lo anterior, cuando el decaimiento se produce por un hecho, o por la pérdida de su contenido material, sin que el acto cumpla con su objeto, éste se vuelve inútil, es decir, pierde de eficacia y, consecuentemente, carece de sentido su vigencia. Pierde su eficacia por la imposibilidad de producir los efectos originalmente previstos para el acto.

¹ SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, p. 519.

En el caso de que el acto pierda o vea alterado sustancialmente su contenido jurídico, provocado por la disconformidad entre el ordenamiento jurídico y el acto administrativo, éste pierde vigencia por padecer de una ilegitimidad sobreviniente. La pérdida de juridicidad del acto se traduce en su expulsión del ordenamiento jurídico, ya que no sería posible mantener un acto contrario a la normativa vigente.

Quienes no comparten esta solución sostienen que cuando por una circunstancia sobreviniente el acto se ve privado de sus efectos propios, son las formas de extinción ya reconocidas por la legislación las que podrían aplicarse (por ejemplo, si desaparece un sector sobre el que se otorgó una concesión producto de un terremoto, desaparece el presupuesto de hecho del acto concesional). Por lo tanto, sería innecesaria la creación de una nueva forma de extinción del acto administrativo.

Entonces, el decaimiento puede producirse por circunstancias de hecho como de derecho. Dicho de otro modo, se produce por la desaparición de un presupuesto de hecho indispensable para la eficacia de un acto o por la alteración o derogación de un presupuesto jurídico, sea que se derogue el precepto legal en que se funda el acto, como cuando se modifica el régimen jurídico que lo priva de validez dentro del ordenamiento jurídico.

De lo antes expuesto es dable concluir que lo que decae es el contenido jurídico del acto producto de la ocurrencia de un hecho sobreviniente, lo que puede desembocar en una ilegitimidad sobreviniente (decae un presupuesto jurídico del acto) o la inutilidad del acto (decae el presupuesto de hecho o se produce la pérdida del contenido material del acto).

La explicación de lo que justifica la aplicación de esta figura puede partir de la distinción entre los elementos del acto administrativo. Cada uno de éstos recae en un objeto o atiende a determinadas circunstancias que justifican su dictación. Del mismo modo, son una serie de consideraciones jurídicas las que debe observar todo acto administrativo al momento de dictarse, y que le confieren un sustento jurídico. Dentro de esto último, y en consonancia con el principio de juridicidad, el ejercicio del poder público se puede considerar válido cuando se realiza previa habilitación y conforme a una serie de principios y normas que lo orientan. En otras palabras, un acto administrativo será válido cuando se apega a las exigencias jurídicas que el propio ordenamiento jurídico le impone para considerarlo legítimo.

Como se adelantó, las causas que pueden originar el decaimiento del acto administrativo son la imposibilidad de producción de efectos, por haberse visto trastocado el sustento fáctico del acto, lo que lo vuelve inútil, y la ilegitimidad sobreviniente. Sobre ésta, lo que sucede es que los efectos que surgen del acto administrativo son contrarios al ordenamiento jurídico, por lo que dicha antijuridicidad se extiende al contenido mismo de aquél y lo torna contrario al ordenamiento jurídico. Mediante el decaimiento, entonces, se expulsa ese acto contrario a derecho.

Así, en el caso de que el acto se vuelva ilegítimo lo que sucede es que se produce una disconformidad entre el acto y alguna de las normas que fundamentan su existencia. Eso explica el que la consecuencia jurídica a dicha incompatibilidad se traduzca en la privación de efectos del acto y su consecuencial expulsión y eliminación del ordenamiento jurídico vigente.

Ahora bien, es menester pronunciarse y justificar la aplicación de este instituto como una forma de poner fin al procedimiento administrativo. Si un acto administrativo puede decaer por la inobservancia de presupuestos de hecho y derecho, más aún se justifica su aplicación al procedimiento administrativo, el que por esencia supone una consecución de actos en el que el tiempo es consustancial a su tramitación. En efecto, el procedimiento administrativo supone un ejercicio prolongado de la potestad pública de la Administración, el que en caso alguno puede ser indefinido. Según el artículo 18 de la Ley N° 19.880 el procedimiento administrativo consiste en una sucesión de actos trámites vinculados entre sí y emanados de la Administración y, en su caso de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal. Pese a ser una definición más bien formal, se puede destacar el carácter sucesivo en la concatenación de diversos actos trámites vinculados entre sí. Dicha conexión de actos no es instantánea y se va produciendo dentro de un lapso.

Por su parte, se señaló que un cambio de la normativa era considerado como una razón suficiente para que, eventualmente, un acto administrativo cese en sus efectos por su decaimiento. Se precisó que en tal caso se producía una ilegitimidad sobreviniente, dado que son una serie de elementos y principios jurídicos los que sustentan la dictación de todo acto administrativo, el que descansa tanto en presupuestos jurídicos como fácticos. Pues bien, la misma argumentación es plenamente aplicable al procedimiento administrativo. Así, todo procedimiento administrativo se erige y sustenta en una serie de principios que lo estructuran y que encauzan el poder de la Administración, antes de pronunciarse formalmente sobre un asunto. De esta manera, el procedimiento administrativo podría tornarse ilegítimo cuando tales principios se ven violentados por una circunstancia sobreviniente, que se suscita durante su tramitación. Por lo tanto, si un acto administrativo puede extinguirse por su decaimiento, más aún podrá extinguirse un procedimiento administrativo cuando su existencia jurídica se vuelva ilegítima por su prolongada e injustificada duración en el tiempo. Lo señalado precedentemente adquiere especial importancia si se atiende a que en los procedimientos de cobro de obligaciones tributarias la tardanza en su pago genera intereses moratorios, lo que por genera un perjuicio al patrimonio del ejecutado, mayor mientras más sea el tiempo que transcurra sin que se le ponga término.

En tanto, otra razón que permite aplicar el instituto del decaimiento al procedimiento administrativo puede reconducirse a la finalidad del mismo. Así, la finalidad de todo procedimiento administrativo consiste en erigirse como garantía de los derechos de las personas, mediante la sujeción de la Administración a las

formas predefinidas por el legislador. De esta manera, el procedimiento, en cuanto herramienta que limita el ejercicio del poder por parte de la Administración del Estado, es concordante con la aplicación del decaimiento del procedimiento que, precisamente, va en la misma dirección limitante. Por consiguiente, no podría utilizarse el procedimiento administrativo como un dispositivo al servicio de la Administración. Entonces, se aprecia la vinculación con el procedimiento administrativo en la comprensión del instituto como garantía ante la Administración del Estado, por cuanto comparten su finalidad: la protección de los derechos de las personas ante el ejercicio del poder de la Administración del Estado.

Por último, cabe apuntar que nuestra legislación ha regulado como formas de extinción del acto administrativo dos instituciones que es menester diferenciar del decaimiento, a saber, la revocación y la invalidación. Con el objetivo de diferenciarlos sucintamente puede señalarse que si bien con el devenir ilegal de un acto administrativo se produce una discordancia entre el acto y el ordenamiento jurídico, no existe propiamente un vicio, toda vez que el acto fue emitido regularmente y, por ende, no se daría el supuesto de procedencia de la invalidación (un acto que nace con un vicio invalidante). Tampoco existe un demérito sobreviniente, puesto que no se elimina un acto en razón del interés público que lo sustenta, sino que su ilegitimidad sobreviniente se genera, precisamente, por ser contrario a derecho.

En definitiva, el decaimiento del acto administrativo es una figura extintiva del mismo con desarrollo doctrinal que permite explicar y justificar la suerte que sigue dicho acto ante la desaparición de un presupuesto de hecho, que lo torna inútil, o por la alteración o modificación de un presupuesto de derecho, que lo vuelve ilegítimo. Su aplicación como forma de poner término al procedimiento administrativo descansa en el dato inherente a todo procedimiento, cual es su desarrollo dentro de un período de tiempo, en el rechazo a permitir la vigencia de cualquier acto tramitado conforme a un procedimiento contrario al ordenamiento jurídico y en la finalidad protectora que comparte con dicho procedimiento, la figura del decaimiento.

Capítulo II. Criterios jurisprudenciales sobre el decaimiento del procedimiento

En atención a la falta de norma expresa que regule la materia, parece conveniente analizar y sistematizar los criterios jurisprudenciales de la Corte Suprema para dar solución al problema planteado.

Es así, como han sido dos los tipos de procedimientos en los que la máxima magistratura de este país se ha pronunciado sobre la materia. El primero de ello ha sido con motivo de un procedimiento administrativo sancionador y en el segundo a propósito de los procedimientos de cobros de las obligaciones tributarias seguidas ante el Servicio de Tesorerías.

En el contexto de aplicación de multas, principalmente, a empresas del rubro eléctrico, la secuencia argumental de la Corte Suprema comienza con la afirmación de que el plazo que transcurre entre una y otra diligencia en el procedimiento sancionatorio excede todo límite de razonabilidad, lo que contraria diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la Administración, los que además tienen consagración legislativa. Continúa señalando que la tardanza inexcusable afecta, en primer término, el principio del debido proceso consagrado en el artículo 19, numeral tercero de la Constitución Política, pues resulta indudable que tal circunstancia contraría un procedimiento racional y justo, dado que la sentencia debe ser oportuna.

También se vulnera el principio de la eficacia y eficiencia administrativa, consagrado en diversas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Dicha ineficiencia administrativa demostrada con la tardanza conculca, del mismo modo, el principio de celeridad y el conclusivo, ambos consagrados en los artículos 7 y 8 de la Ley Nº 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, respectivamente.

En la secuencia argumental la Corte agrega que se vulnera además el Asimismo infringe el principio de la inexcusabilidad establecido en el artículo 14 de la citada ley, que prescribe que la Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación. Este precepto agrega un elemento que puede resultar interesante sobre el análisis de las formas de terminación del procedimiento. En efecto, dispone 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. Esta referencia a la desaparición del objeto del procedimiento puede servir como punto de partida para sostener un el respaldo normativo positivo del decaimiento del procedimiento.

Asimismo, señala que si bien el artículo 27 de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos prescribe 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, éstos no son plazos fatales y en principio su incumplimiento sólo genera las responsabilidades administrativas. Por consiguiente, dicha magistratura concluye que la vulneración abierta de una serie de principios que expone ha de tener un efecto jurídico en el procedimiento administrativo, el que no puede ser otro que una especie de decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio, esto es, su extinción y pérdida de eficacia.

En la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, habrá de estarse a los plazos que el derecho administrativo contempla para situaciones que puedan asimilarse. Así, agrega, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 inciso primero de la ley de Bases de los procedimientos Administrativos, el plazo que tiene la Administración para invalidar sus actos administrativos es de dos años. En el contexto de los procedimientos sancionatorios que tuvo a la vista para desarrollar su doctrina, la Corte Suprema estima que resulta lógico sostener que transcurrido el plazo de dos años puede estimarse que ha sido un tiempo excesivo sin actividad de la Administración. Por lo tanto, el abandono del procedimiento administrativo sancionador por parte de la Administración, sin resolver un asunto dentro de dos años (sean los descargos ante la aplicación de multas o un recurso de reposición contra las mismas), produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo por lo tanto su eficacia.

Por consiguiente, en este contexto los criterios jurisprudenciales pueden resumirse de la siguiente manera: (1) el elemento de hecho sobreviniente ha sido el tiempo excesivo transcurrido, entre la última gestión realizada por la Administración y el intento por proseguir con el procedimiento sancionatorio respectivo, lo que afecta su contenido jurídico, transformándolo abiertamente en ilegítimo; (2) si pasado dos años la Administración no puede invalidar, tampoco podría transcurrido dicho término reponer sus actos en que aplica sanciones; (3) el decaimiento se produce con prescindencia de la actitud del reclamante o del ejecutado, y que éste no haya instado a la autoridad a resolver; y (4) el objeto jurídico del acto administrativo, que es la multa impuesta, producto del tiempo excesivo transcurrido se torna inútil, ya que la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represora, por ende, después de un período superior a dos 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

Ahora bien, otro contexto en que se ha pronunciado la Corte Suprema ha sido con motivo de la sustanciación del procedimiento de cobro tributario. Si bien la exposición de sus argumentos y la secuencia argumental que sigue es casi idéntica, varía en el criterio temporal al que atiende. Así, para

considerar que se configura el decaimiento del procedimiento ha tenido a la vista los plazos de prescripción del Código Tributario.

Recientemente, la Corte Suprema, en causa rol N° 2577-2012, luego de desestimar la procedencia del instituto del abandono del procedimiento en la fase administrativa que se sigue ante el juez sustanciador, sostuvo que la tardanza inexcusable de la Tesorería en la tramitación y prosecución de un procedimiento de cobro ejecutivo de obligaciones tributarias contraría diversos principios de derecho administrativo obligatorios para la Administración.

En su argumentación, la máxima corte de justicia sostuvo que el efecto jurídico no puede ser otro que una especie de decaimiento del procedimiento ejecutivo especial de cobro de impuestos, esto es, su extinción y pérdida de eficacia (considerando decimoquinto de la aludida sentencia). Agregó que el elemento de hecho sobreviniente consiste en el tiempo excesivo transcurrido.

Tal circunstancia afecta el contenido jurídico del procedimiento administrativo tornándolo ilegítimo, sin perjuicio de que el propio órgano de la Administración, con su inacción, atenta gravemente contra los intereses patrimoniales del Estado. Con el propósito de definir un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo en esta materia, la Corte Suprema toma en consideración los plazos de prescripción contenidos en los artículos 200 y 201 del Código Tributario, agregando que "... resulta lógico sostener que pasado el plazo de tres años sin que el Servicio de Tesorerías haya realizado en el procedimiento gestión alguna para proseguir con el cobro de los impuestos adeudados, se produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la extinción del cobro ejecutivo de la obligación tributaria..." (considerando decimosexto). Para concluir que, luego de un período de tres años, carece de eficacia el procedimiento de cobro de impuestos, siendo estéril para el fin señalado, quedando vacío de contenido y sin fundamento jurídico que lo legitime, pues son manifiestas las vulneraciones a los principios de derecho administrativo que se producen con la dilación indebida e injustificada.

De su argumentación se puede concluir que la Corte Suprema (1) establece una estrecha vinculación entre la prescripción y la institución del decaimiento, acudiendo a los plazos de aquélla para configurar ésta. Además, (2) que el decaimiento del procedimiento constituye un remedio jurídico idóneo para hacer valer la prescripción en las circunstancias en que no se pudo oponer como excepción, como en este caso, por falta del debido emplazamiento.

En síntesis, la Corte ha atendido a una serie de principios con reconocimiento tanto constitucional como legal para desarrollar su doctrina acerca del decaimiento del procedimiento. Para la determinación del momento preciso en que se entiende que se configura el decaimiento, la Corte Suprema ha utilizado como a modo de referencia los plazos de prescripción para el ejercicio de acciones en contra de la Administración, o el

término para el ejercicio de su potestad invalidatoria. Asimismo, en ambos tipo de procedimientos, la Corte Suprema ha sostenido que la tardanza injustificada y excesiva de la Administración debe generar consecuencias jurídicas. Para tal efecto, ha elaborado la teoría del decaimiento del procedimiento, justificando que esta forma de extinción del procedimiento se produce por la vulneración de una serie de normas y principios reconocidos en el ordenamiento jurídico.

Capítulo III. Críticas a la aplicación del decaimiento del procedimiento en este tipo de cobros tributarios

Ante la solución propuesta por la Corte Suprema, algunos autores han reaccionado de forma adversa a tales planteamientos. A continuación se pretende ofrecer en forma sistemática cuáles han sido los argumentos que han sostenido al efecto.

La primera y más natural crítica es la falta de reconocimiento legal expreso del instituto del decaimiento como forma de finalización del procedimiento. El legislador no dispuso dentro de las formas de finalización del procedimiento administrativo al decaimiento, el que ni siquiera está previsto explícitamente como forma de extinción del acto administrativo. La única referencia asimilable consiste en la terminación del procedimiento por "*la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes*" (artículo 41 inciso segundo de la Ley N° 19.880). Es decir, de conformidad con dicho precepto, la única manera de concluir con el procedimiento administrativo sería por producirse causas sobrevinientes que generan una imposibilidad material de su consecución. Esto, como puede adelantarse, restringiría la procedencia del decaimiento a supuestos en que el supuesto de hecho del procedimiento se ve alterado de modo tal que vuelve inútil continuar su tramitación.

Además, tampoco existe un criterio que sirva como referencia uniforme al tiempo que debe estimarse como suficiente para volver ilegítimo un procedimiento de cobro. En efecto, la Corte Suprema ha tomado conocimiento de dos situaciones diversas en que se ha producido una dilación excesiva del ente administrativo. Por ello, si bien podría estimarse procedente respecto de un procedimiento administrativo sancionatorio, no resultaría aplicable a juicios de cobro de obligaciones tributarias de dinero, en donde la obligación respectiva se encuentra previamente determinada por el organismo emisor competente, procediéndose al cobro de la misma mediante el procedimiento judicial establecido al efecto. Aún así, igualmente parece cuestionable la aplicación de este instituto respecto de los actos administrativos sancionatorios, ya que no existe fundamento legal para el decaimiento de un procedimiento administrativo.

El Servicio de Tesorerías, sobre este punto, parece estimar que la Corte Suprema confunde la naturaleza jurisdiccional administrativa del procedimiento ejecutivo especial para el cobro de las obligaciones tributarias, con la de un procedimiento administrativo propiamente tal, lo que ha llevado a sostener el decaimiento de un acto jurisdiccional acaecido en la primera etapa de este procedimiento especial, en la que participa tanto un juez sustanciador como un abogado del servicio, quienes ejercen una función jurisdiccional (sic).

Otra crítica podría centrar su cuestionamiento en que dicha Corte no construye un argumento acabado que permita justificar la aplicación del decaimiento, limitándose a una mera enunciación de principios y normas de rango constitucional y legal para concluir, invocando razones de justicia, el que una vez

transcurrido el tiempo que ha estimado para cada caso, el acto pierde el sustento jurídico que lo erige como tal y decae. En efecto, no se avanza en un esfuerzo argumentativo que permita aplicar una solución doctrinal sobre actos administrativos al procedimiento que concluyó con aquél, ni definir bases sólidas de extrapolación de dispositivos normativos concebidos con otro objeto.

En similar sentido, podría señalarse que en las oportunidades en que la Corte Suprema se ha pronunciado sobre la teoría del decaimiento del acto administrativo, lo ha hecho valiéndose para acogerla de consideraciones formales, es decir, sin entrar a un análisis de la legalidad interna de dicha decisión.

Sobre el fondo de la cuestión, se puede controvertir la solución ofrecida por la Corte Suprema señalando que los principios legales que han servido de sustento a la teoría del decaimiento del procedimiento no podrían estimarse aplicables al juicio ejecutivo de cobro, que se rigen por normas tributarias, procesales y sustantivas, en el marco de un procedimiento judicial con rasgos particulares y características propias.

Incluso, en la estimación de la vulneración del debido proceso, la Corte Suprema no utiliza ninguna de las figuras que el derecho procesal interno chileno prevé para ello. En nuestro país la noción de plazo razonable, como parámetro de control de la actividad jurisdiccional, no ha sido concebida para generar sanciones de ineficacia de los procedimientos. Por lo demás, en los procedimientos judiciales civiles los plazos legales son fatales, salvo aquellos establecidos para la realización de actuaciones propias del tribunal. De ello se sigue que no podría estimarse vulnerado un plazo para que los tribunales, de forma imperativa, deba pronunciarse o actuar.

En síntesis, la aplicación de la teoría del decaimiento por parte de la Corte Suprema ha recibido críticas que, principalmente, centran su eje de atención en la falta de reconocimiento legal de dicha solución, en las características propias del procedimiento judicial de cobro de obligaciones tributarias y en la carencia de una argumentación acabada para sustentar, sobre la base de los principios enunciados por dicha Corte, una teoría propiamente tal.

Capítulo IV. Sustento teórico y normativo del decaimiento del procedimiento.

A continuación se pretende elaborar los argumentos que permitan sostener la aplicación del decaimiento del procedimiento en el caso de cobro de obligaciones tributarias. Para ello se atenderá a una serie de consideraciones tanto teóricas como normativas.

Con tal propósito es necesario, en primer lugar, proponer el sustento teórico en que descansará esta figura extintiva del procedimiento de cobro de obligación tributaria. Luego de ello, se analizarán y aplicarán a la elaboración de la argumentación aquellos preceptos que propician el sustrato normativo de dicha figura.

Sobre el primer tema es menester desarrollar aquellos principios que erigen el procedimiento que sustancia la labor de los órganos de la Administración del Estado. En el ejercicio de su potestad pública, y con el objeto de proporcionar anticipadamente reglas que rijan su desarrollo, la Administración debe respetar una serie de principios que estructuran todo procedimiento administrativo.

En términos generales, la función de los principios generales consiste en facilitar o justificar la aplicación de las fuentes del derecho administrativo. Constituyen el engranaje en la aplicación de un ordenamiento jurídico compuesto, en ciertos casos, por normas que en una lectura preliminar parecen insuficientes para la cobertura de determinados problemas que surgen. Los principios jurídicos constituyen elementos útiles para el operador jurídico (juez) en la resolución de los problemas interpretativos a los que pueda enfrentarse. Asimismo, flexibilizan la aplicación de los preceptos, permitiendo extender soluciones previstas por el ordenamiento jurídico a nuevas problemáticas que surjan, de modo que exista coherencia entre un sistema de fuentes diverso y variable.

Entre los principios es posible distinguir entre aquellos de carácter sustantivo de otros con carácter formal, según el aspecto que disciplinan. Dentro de los primeros, cuyo propósito es asegurar la participación de un interesado en el *iter* que se encamina a la adopción de una decisión pública, es posible considerar, principalmente, el principio de juridicidad y de defensa. Cabe destacar que forman parte del principio de juridicidad el principio de razonabilidad, que exige que la Administración fundamente en forma acabada y debida cada acto que emite. En tanto, el principio de defensa incluye la posibilidad efectiva de impugnar las decisiones de la Administración ante ella o ante los tribunales de justicia (control judicial).

Los principios formales son aquellos instrumentales a la vigencia de los sustantivos y que constituyen herramientas útiles a su consecución. Consisten en estándares de materialización del debido proceso en el ámbito administrativo. Dentro de éstos, se pueden enumerar el principio oficialidad, de informalismo y los de eficacia y eficiencia. Derivan de éste principio reglas de celeridad, sencillez y economía procedimental. En

general, estos principios posibilitan una tutela efectiva de los derechos de las personas y contribuyen al control del ejercicio del poder público.

A partir de lo señalado, es dable concluir que todo procedimiento administrativo se estructura sobre la base de presupuestos de hecho y de derecho. Éstos, a su vez, se configuran de una serie de principios tanto sustantivos como formales que dan fisonomía a determinados procedimientos que sustentan órganos de la Administración del Estado. De esta manera, los principios que sustentan tales presupuestos fijan un determinado estándar que permite evaluar tanto su legitimidad como su eficacia. La inobservancia de los presupuestos de hecho acarrea la ineficacia del procedimiento administrativo, toda vez que el objeto para el cual el procedimiento se había instruido desaparece por causa sobreviniente.

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce una serie de principios que rigen el actuar de la Administración del Estado. A nivel constitucional, es posible acudir al principio de servicialidad, según el cual el Estado está al servicio de la persona humana (artículo primero, inciso tercero de la Constitución Política en armonía con el artículo 3 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado -LBGAE-).

De igual manera, es el propio constituyente el que ha reconocido que la pronta administración de justicia es un elemento orientador de la labor judicial. En efecto, el artículo 77, inciso primero de la Constitución Política remite a la regulación legislativa las atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia.

Asimismo, y tal como lo ha sostenido la Corte Suprema, el punto de partida en la aplicación del decaimiento es el debido proceso y, específicamente, la garantía del justo y racional procedimiento contenido en el artículo 19, numeral tercero de la Constitución Política, toda vez que para que esta garantía goce de plena vigencia, el órgano llamado a pronunciarse en él debe hacerlo de manera oportuna, independientemente de la actitud pasiva que pueda adoptar el individuo.

A nivel legal, el artículo 1 inciso segundo de la Ley Orgánica N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, en la precisión de su ámbito de aplicación, prescribe que sus disposiciones rigen a los “órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”. Dentro de éstos es posible considerar al Servicio de Tesorerías, a partir del cuerpo legal que fija su estatuto orgánico y dependencia del Ministerio de Hacienda (artículo 1, del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 1994).

Son diversos los cuerpos legales que proporcionan principios que estructuran el procedimiento administrativo. El artículo 3, inciso final LBGAE impone a la Administración del Estado la observancia, entre otros, de los principios de eficiencia, eficacia e impulsión de oficio del procedimiento. En el desarrollo de su

contenido, el artículo 5, inciso primero, de la LBGAE dispone 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 el ámbito de competencias de la Administración del Estado resulta especialmente relevante si se atiende a que son recursos públicos los que están comprometidos. Es por ello, que la exigencia de idónea administración de los medios públicos pretende que cada organismo de la Administración oriente su actuar a la optimización y correcta utilización de los recursos públicos. Pero no solo eso exige el mandato a la Administración, sino que tanto las autoridades como los funcionarios observen el principio de eficiencia de los mismos². En este contexto, la eficiencia puede entenderse como aquella forma de obtener, mediante los medios con los que cuenta la Administración, una decisión dentro de un plazo razonable. Corrobora este aserto, el artículo 8 del mismo cuerpo legal que, junto con consagrar el principio de impulsión de oficio de los órganos de la Administración del Estado, prescribe en su inciso segundo que los procedimientos administrativos deberán ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las que establezcan las leyes y reglamentos.

Por su parte, la Ley N° 19.880, que Establece Bases los procedimiento administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, recoge una serie de principios que permite sustentar la aplicación del instituto del decaimiento del procedimiento: celeridad, economía procedimental, el conclusivo y el de eficacia y eficiencia, entre otros. Según el principio de celeridad el procedimiento administrativo debe ser ágil, debiendo exigir solo los trámites necesarios, prescindiendo de actuaciones dilatorias. Aunque el artículo 7 de la Ley N° 19.880 prescribe que “el procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites”, en estricto rigor, reconoce el principio impulsión de oficio, el que forma parte complementaria del principio de economía procedimental.

El artículo 9 del mismo cuerpo legal consagra el deber de la Administración de “responder a la máxima economía de medios con eficacia, evitando trámites dilatorios”. La norma agrega que “se decidirán en un solo acto todos los trámites que por su naturaleza, admitan un impulso simultáneo, siempre que no sea obligatorio su cumplimiento sucesivo”.

A su vez, el principio conclusivo impone el deber de la Administración de adoptar una decisión sobre el asunto que conoce. Así, el artículo 8 de la misma ley prescribe que “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”. Tal como sostiene un autor “...se *debe tener en*

² Cabe recordar que la regulación estatutaria también recoge los mandatos de eficiencia. En efecto, son obligaciones funcionariales el realizar sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia, contribuyendo a materializar los objetivos de la institución (artículo 61, letra c, en concordancia con el artículo 64, letra a y c, todos del Estatuto Administrativo).

cuenta que la idea que subyace en la LBPA es que no existan procedimientos administrativos abiertos indefinidamente y que la tramitación concluya en algún momento...³.

Sobre el particular, la Contraloría General de la República, en ejercicio de las competencias que le reconoce el ordenamiento jurídico, ha realizado interpretaciones sobre estos principios.

DICTAMENES que reconocen principios de economía y celeridad

Según lo señalado, los principios desarrollados constituyen el contenido jurídico de todo procedimiento que se sigue ante la Administración del Estado. Por tal motivo, es menester pronunciarnos acerca de aquellos casos en que se vacía del contenido jurídico al procedimiento lo que se traduce en una vulneración de sus principios fundantes.

Entonces, un procedimiento administrativo válidamente instruido puede devenir en ilegítimo cuando su contenido jurídico se torna contrario al ordenamiento jurídico. De suerte tal, los principios que lo erigen constituyen su presupuesto de derecho, vale decir, en una exigencia jurídica que debe satisfacer todo procedimiento en su sustanciación.

Dentro de dichos presupuestos jurídicos, basado en las normas expuestas en éste acápite, es dable considerar al principio de eficiencia y eficacia administrativa, lo que se traduce en que la Administración no deberá prolongar injustificadamente la tramitación de un procedimiento y, en caso de que así suceda, se dicho presupuesto decaerá, el procedimiento tornará en ilegítimo y, en definitiva, decaerá, perdiendo vigencia.

Una serie de principios estructuran todo procedimiento administrativo y le confieren sustrato jurídico a la decisión que adopte la Administración. En el caso en análisis, todo procedimiento de cobro de una obligación tributaria se sustenta en presupuestos de derecho que lo erigen los principios anteriormente enunciados. Entre ellos, destaca el de eficiencia, eficacia, economía procedimental y celeridad. Todos éstos se encuentran consagrados en normas que, ante su inobservancia, conllevan su vulneración y que el procedimiento, iniciado en forma válida, decaiga por verse afecto a una ilegitimidad sobreviniente.

Por otra parte, para determinar cuándo la Administración incurre en conductas que vulneran dichos principios habrá que atender a si existe un plazo para la expedición y decisión de un procedimiento tramitado ante ésta, vale decir, cuándo la inactividad por parte de la Administración ha excedido los plazos previstos en las normas o, en ausencia de éstos, cuándo se estimará que ha dejado transcurrir un término que supera justificación alguna o un término razonable para resolver. En el caso de que existan plazos que impongan a la

³ BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho administrativo general*, (2ª Edición, Santiago de Chile, Editorial Abeledo Perrot Chile, septiembre 2011), p. 110.

Administración un lapso de actuación válida, fuera del cual se vulnera no sólo la norma que obliga a actuar dentro de un determinado período sino que también la obligación misma de actuar en un determinado sentido.

Una regla que proporciona un plazo referencial al cual debe sujetarse la Administración está contenido en el artículo 24 de la Ley N° 19.880⁴. Este artículo, según el tipo de decisión que deberá adoptar la Administración, ordena al organismo competente expedir una decisión definitiva dentro de los 20 días siguientes, contados desde que, a petición del interesado, se certifique que el acto se encuentra en estado de resolverse. Agrega el inciso final de dicho artículo que la prolongación injustificada de la certificación dará origen a responsabilidad administrativa. En consonancia con dicha norma, el artículo 23 del mismo cuerpo legal dispone que los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes obligan a las autoridades y personas al servicio de la Administración en la tramitación de los asuntos así como los interesados en los mismos.

Luego, en los casos en que no existe un plazo perentorio para concluir la tramitación de un procedimiento ante la Administración, habrá que buscar un criterio útil para la definición de un parámetro de razonabilidad. En otras palabras, se deberá atender a un término que permita elaborar un criterio concluyente en torno a cuándo la inactividad prolongada de la Administración carece de razonabilidad.

La definición de un término razonable debe valerse de aquellos plazos en que el ordenamiento jurídico ha atribuido un efecto a la inacción de la Administración. En concreto, la solución por antonomasia a esta situación ha sido la prescripción, la que en el caso de un cobro tributario, se remite al Código del ramo en sus artículos 200 y 201.

A partir del artículo 201, inciso primero, en vinculación con el artículo 200, ambos del Código Tributario se desprende que dentro del término de tres años contado desde la expiración del plazo legal en que debió efectuarse el pago o de seis años, para la revisión de impuestos sujetos a declaración, cuando ésta no se hubiere presentado o la presentada fuere maliciosamente falsa prescribirá la acción del Fisco para perseguir el pago de los impuestos, intereses, sanciones y demás recargos.

Así como se señaló que la Corte Suprema acude al plazo de dos años, previsto para el ejercicio de la potestad invalidatoria de la Administración, en el caso de que se pretenda aplicar el decaimiento de procedimientos sancionatorios, cuando la dilación excesiva se produce en el contexto de un procedimiento de cobro tributario los plazos de prescripción antes indicados parecen el criterio temporal adecuado para determinar cuándo se configura una situación de ilegitimidad sobreviniente de dicho procedimiento. En efecto,

⁴ Asimismo, parece conveniente tener a la vista que según el artículo 63 Ley N° 19.880, se permite tramitar en forma urgente un procedimiento administrativo, de lo que se colige que si el legislador ha conferido una regla que permite una tramitación más rápida, existe un principio esto denota que la celeridad en la resolución de un procedimiento es parte integral de éste.

cualquier circunstancia que implique una inactividad del Servicio de Tesorerías superior a seis años carece del sustento racional que sostenga su validez y, por ende, los principios legales que regulan su sustanciación se ven vulnerados. Tal infracción se traduce en la ilegitimidad del procedimiento de cobro tributario y en su consecuencial decaimiento.

A la inversa, y a partir de este razonamiento, la inactividad de la Administración durante un procedimiento de cobro tributario inferior a seis años no puede ser calificada de excesiva. Dicho carácter es predicable respecto de procedimientos que exceden dicho plazo, dado que la normativa pertinente atribuye como consecuencias a dicha inactividad excesiva, una sanción de *última ratio* como la prescripción extintiva de las acciones de cobro.

Ahora bien, en lo que concierne a la falta de reconocimiento expreso, parece conveniente atender a la solución prevista por el ordenamiento jurídico ante lagunas normativas. El artículo 76, inciso segundo de la Constitución Política, reconoce el denominada principio de inexcusabilidad judicial, en virtud del cual reclamada la intervención de un órgano jurisdiccional en forma legal y en negocios de su competencia, no podrán excusarse de ejercer su autoridad, ni aun por falta de ley que resuelva la contienda o asunto sometidos a su decisión.

A propósito de la enumeración del contenido de toda sentencia definitiva, el artículo 170, numeral quinto del Código de Procedimiento Civil autoriza al juez a fallar, en defecto de leyes en las que apoye su decisión, conforme a los principios de equidad. Por lo tanto, la ausencia de un precepto legal expreso que confiera una solución ante la situación de inactividad prolongada e injustificada en la tramitación del procedimiento de cobro tributario no es óbice a que el juez, conforme a dicho artículo, ofrezca una solución en justicia cuando se dilata indebidamente la emisión de un pronunciamiento definitivo. Esto adquiere especial relevancia si se estima que mientras mayor sea el tiempo que transcurra sin un pronunciamiento definitivo en un procedimiento de cobro tributario, mayor será el monto de los intereses moratorios que se irán devengando, lo que incide negativamente en el patrimonio del ejecutado. En efecto, si la impulsión del procedimiento de cobro es competencia y obligación del ente persecutor de las deudas tributarias, su inactividad condiciona la pronta administración de justicia, según el mandato constitucional (artículo 77, inciso primero de la Constitución Política), y deviene en una situación de incerteza jurídica al individuo que, en la legítima expectativa de que su situación tributaria será resuelta dentro de un tiempo razonable, queda en suspenso por un procedimiento inconcluso.

Vinculado con el principio de protección de la confianza legítima, el administrado que debe someterse a un procedimiento de cobro de obligación tributaria asume que la Administración observará los principios que sostienen el contenido jurídico de un procedimiento y, en concreto, que el ejercicio del poder de la Administración concluirá con una decisión dentro de un término razonable. En el caso de un procedimiento de

cobro de obligación tributaria, a falta de un plazo expresamente dispuesto al efecto, cabe acudir al término de prescripción extintiva de la acción de cobro, de conformidad con el artículo 200 y 201 del Código Tributario.

En conclusión, y a partir del análisis y descripción de estos principios, es dable afirmar que éstos constituyen el contenido jurídico de todo procedimiento administrativo, toda vez que éste debe orientar su sustanciación a ellos. En otras palabras, todo procedimiento que se sigue ante la Administración debe respetar los principios enunciados, en tanto que éstos constituyen su contenido jurídico y justificación del posterior acto por el cual la Administración adopta una decisión. Será el legislador quien un período durante el que se justifique una inacción, transcurrido el cual la inactividad de la Administración deberá generar consecuencias jurídicas. Las mismas consecuencias podrán derivarse a partir de la prolongación injustificada en la dictación de un acto, término que se podrá precisar a partir de los términos de prescripción de la acción en contra de la Administración o para ejercer su potestad invalidatoria.

Conclusiones.

El Derecho, como herramienta que modula el ejercicio del poder, debe traducirse en la adopción de decisiones justas ante los conflictos sociales. Con tal propósito, y habida consideración del dinamismo de la vida en sociedad, es que se han diseñado una serie de principios que complementen e informen el ordenamiento jurídico, compuesto por reglas fijas y establecidas en un momento determinado, para lograr una adecuada adaptación a la realidad.

Estos principios impregnan la legislación e irradian la finalidad que los conciben como tales, para que en su aplicación ésta se cumpla. A lo largo de este trabajo, se ha podido ver la relevancia práctica que han adquirido los principios que rigen el actuar de todo órgano de la Administración del Estado, en el sentido de constituir el elemento de partida y fundante de una decisión de la Corte Suprema, tendiente a dar una solución en justicia a la situación de incerteza y eventual perjuicio que representa la dilación excesiva de los procedimientos de cobro tributario.

La aplicación de este instituto como forma de extinción de un procedimiento administrativo se justifica por la vigencia de una serie de principios que erigen todo procedimiento administrativo, le da fisonomía y constituyen parte de sus presupuestos jurídicos. Su inobservancia debe acarrear una consecuencia jurídica que en este caso, y ante laguna normativa que solucione la cuestión, puede sustentarse en la equidad, conforme al cual deben fallar los jueces según el artículo 170, numeral quinto del Código de Procedimiento Civil.

La solución que ha elaborado la Corte Suprema, y que se ha pretendido sistematizar y profundizar en estas líneas, parece adecuada, máxime ante la indefinición de la normativa aplicable para procedimientos de cobro de obligaciones tributarias. Sin embargo, esta circunstancia de vacío legal no es obstáculo para que el juez, en conocimiento de la etapa judicial del cobro de obligaciones tributarias, remedie tal situación y ofrezca una solución en justicia acudiendo a los principios de equidad (artículo 170, numeral quinto del Código de Procedimiento Civil).

Bibliografía

BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *El control de la discrecionalidad administrativa*, en *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XVII* (1996), pp. 275-284

BERMÚDEZ SOTO, Jorge, *Derecho administrativo general*, (2ª Edición, Santiago de Chile, Editorial Abeledo Perrot Chile, septiembre 2011)

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, (10ª Edición, España, Editorial Civitas, Vol. I, 2000)

CALDERA DELGADO, Hugo, *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II* (Santiago de Chile, Ediciones Parlamento Ltda., 2001).

PIERRY, Pedro, *Tribunales Contencioso-Administrativos*, en *Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado*, N° 2, año 2000.

SAAVEDRA FERNÁNDEZ, Rubén, *Discrecionalidad administrativa* (1ª Edición, Santiago, Abeledo Perrot - Legal Publishing, Chile, 2011)

SAYAGUÉS LASO, Enrique, *Tratado de Derecho (3a Edición, Montevideo, vol. I, 1963)*

SOTO KLOSS, Eduardo, *Derecho Administrativo, bases fundamentales*, Tomo II, p. 208, Ed. Jurídica de Chile, Santiago 1996.

Sentencia Corte Suprema rol EC N° 7502-2009, de 28 de enero de 2010

Sentencia Corte Suprema rol EC N° 7284-2009, de 28 de enero de 2010

Sentencia Corte Suprema rol EC N° 4922-2010, de 15 de septiembre de 2010

Sentencia Corte Suprema rol EC N° 4923-2010, de 16 de septiembre de 2010

Sentencia Corte Suprema rol EC N° 5228-2010, de 20 de octubre de 2010

Sentencia Corte Suprema rol EC N°2577-2012, de 11 de mayo de 2012.

