

Flores Rivas, Juan Carlos
La caducidad de los actos administrativos
Revista de Derecho (Valdivia), vol. XXX, núm. 2, diciembre, 2017, pp. 225-249
Universidad Austral de Chile
Valdivia, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173753621010>

La caducidad de los actos administrativos

*Juan Carlos Flores Rivas**

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto determinar la configuración dogmática de la caducidad administrativa como forma de extinción anormal de los actos administrativos, cuyo contenido no ha sido regulado expresamente en la Ley N° 19.880, de 2003. Se analiza el concepto de caducidad en el Derecho Administrativo, sus requisitos, efectos, límites adjetivos y sustantivos, y su compatibilidad con otras potestades de retiro de la Administración del Estado.

Caducidad – acto administrativo – procedimiento administrativo

The expiry of administrative acts

ABSTRACT

The present study aims to determine the dogmatic setting administrative revocation as a form of abnormal termination of administrative acts whose contents have not been expressly regulated in Law N° 19,880, 2003 expiration concept is discussed in the Administrative Law, requirements, effects, limits adjectives and nouns, and its compatibility with other powers of withdrawal of the State Administration.

Expiration – administrative act – administrative procedure

* Doctor en Derecho, Universidad de los Andes, Chile. Profesor de Derecho Administrativo, Universidad de los Andes, Santiago, Chile. Correo electrónico: jcflores@uandes.cl

Artículo recibido el 24.3.2016 y aceptado para su publicación el 10.7.2017.

I. INTRODUCCIÓN

Hoy a más de una década de la publicación de la Ley N° 19.880, de 2003, que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, la revisión dogmática y jurisprudencial de las formas de extinción anormales de los actos administrativos se ha centrado en el análisis de los límites formales y sustantivos de la potestad invalidatoria, omitiendo por una parte, un estudio sistemático de la potestad revocatoria, y por otra parte una revisión integral de la caducidad administrativa. Esta última, precisamente, no fue objeto de regulación en la Ley N° 19.880, de 2003, no obstante que la Contraloría General de la República desde el Dictamen N° 89.271, de 1966, la reconocía como un tipo de extinción anormal de los actos administrativos junto con la invalidación y la revocación administrativa.

Este trabajo tiene por objeto analizar dogmáticamente la recepción de la caducidad como forma de extinción anormal de los actos administrativos, su regulación legal, requisitos, efectos y límites, dando cuenta también de su configuración jurisprudencial. La primera parte de este trabajo estará dedicada a analizar dogmáticamente la caducidad administrativa como forma de extinción de los actos administrativos. Luego abordaremos el estudio de los requisitos, efectos y límites de la caducidad administrativa en el derecho nacional. Finalmente expondremos las conclusiones respectivas.

II. LA CADUCIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. Generalidades

La caducidad administrativa hace alusión, en general, a un modo de extinción anormal de los actos administrativos en razón del incumplimiento por parte del interesado de las obligaciones que aquellos les imponen¹. En este sentido, se entiende por caducidad administrativa la extinción de ciertas situaciones activas que están acompañadas de la necesidad de cumplir con determinados deberes, cargas o modalidades originadas por el hecho de no haber observado estos últimos².

Una visión más general configura la caducidad como una especie dentro del género de las formas de extinción del acto administrativo, generalmente de actos administrativos que consagran situaciones jurídicas subjetivas de carácter favorable, que amplían el patrimonio del destinatario, pero que a su vez, imponen una carga jurídica que condiciona el ejercicio de la situación jurídica favorable y sus efectos. Ahora bien, en la caducidad administrativa no existe ilegalidad o vicio alguno en el acto administrativo, que habiliten

¹ Dromi, J., *El acto administrativo*, Instituto de Estudio de la Administración Local, Madrid, 1985, p. 165.

² Soria, D., "La caducidad del acto administrativo", en "AA.VV.", *Acto administrativo y reglamento*, RAP, Buenos Aires, 2002, p. 261.

a la Administración del Estado para volver sobre sus actos, sino que simplemente ocurre una circunstancia de hecho a la que el ordenamiento jurídico le atribuye el efecto de generar la extinción del acto administrativo³.

De este modo, la caducidad en el derecho público a diferencia del derecho privado es un mecanismo extintivo que tiene por objeto garantizar la correcta satisfacción del interés general. Es decir, la caducidad es una vía de canalización de las relaciones jurídicas por cuanto, en virtud del interés general el ordenamiento jurídico, impone que tanto en el derecho público como en el derecho privado las acciones y recursos sean ejercidos dentro de un plazo concreto, que los procedimientos no queden estancados indefinidamente, y que los derechos otorgados en términos favorables sean realmente aprovechados por sus titulares⁴.

No obstante, a nivel legislativo una regulación sistemática de la caducidad administrativa ha sido omitida por el legislador. Una valiosa oportunidad fue desperdiciada con la dictación de la Ley N° 19.880, de 2003, en la que el legislador solo se avocó a reglamentar la extinción de los actos administrativos por vicios de legalidad –invalidación– en el artículo 53; y por otro lado, la extinción de los actos administrativos por graves discrepancias de oportunidad, mérito o conveniencia entre la finalidad del acto administrativo y el interés general –revocación– en el artículo 61. Esta omisión hace necesario estructurar ciertas reglas que nos permitan configurar un concepto más preciso de la caducidad administrativa, distinguiendo sus diversas manifestaciones, requisitos, efectos y limitaciones en nuestro ordenamiento jurídico.

En primer lugar, hacemos presente que la caducidad responde a un mecanismo extintivo que tiene por objeto concluir relaciones jurídicas generadas a partir de actos administrativos, generalmente de contenido favorable, y que opera como consecuencia de la inactividad del titular dentro de un tiempo prefijado normativamente. De esta forma, la caducidad se concreta en un acto administrativo de gravamen que busca afectar la esfera jurídica del destinatario, privándolo de seguir gozando de un beneficio proveniente de un acto administrativo legítimo por haber incumplido una condición dentro de un plazo legal.

En este sentido es importante distinguir si la caducidad opera sobre el acto administrativo propiamente tal, o si opera sobre los efectos del mismo. Según se verá, la caducidad opera sobre los efectos del acto administrativo, pues tiene por objeto extinguir situaciones favorables derivadas de un acto administrativo regular o legítimo, a raíz del incumplimiento del destinatario de algunas de sus modalidades. En otras palabras, la caducidad administrativa no ataca la juridicidad del acto administrativo, la que no es discutible porque el acto es regular, válido y ajustado a la legalidad, sino que los efectos del mismo por haber operado la condición de la que pendía su mantención.

³ Bermúdez, J., *Derecho Administrativo General*, 2^a edic., Abeledo Perrot, Santiago, 2011, p. 142.

⁴ Caballero, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, p. 92.

En segundo lugar, es importante señalar que el ordenamiento jurídico regula la caducidad con claros tintes sancionatorios, lo que se traduce en la extinción radical de un acto administrativo en defensa del interés general, obligando a la Administración a ponderar el interés particular insrito en un acto administrativo favorable con el interés general de la colectividad⁵.

En este sentido, señala Madariaga, que:

“La caducidad es una sanción impuesta por el orden jurídico en vistas de resguardar el interés general de la colectividad, que sin lugar a dudas se encuentra comprometido en la ejecución de las actuaciones admitidas y facilitadas por un acto administrativo de efectos individuales. Si el titular de estas facultades no las ejerce dentro del tiempo previsto, debe la administración velar porque otro interesado pueda desarrollar la misma actividad lícita, en las mismas condiciones y con acceso a los mismos bienes de carácter público, generalmente escasos”⁶.

De esta forma, las distintas manifestaciones de la caducidad administrativa suponen una consecuencia desventajosa asociada a la inactividad de quien pudo evitarla, realizando el acto impeditivo de la caducidad⁷. Se debe entender que se trata de un concepto genérico de sanción administrativa, es decir, como un gravamen asociado a los resultados de una carga que cede en beneficio del titular del propio acto administrativo favorable⁸, y no como sinónimo de una multa.

Ahora bien, si aceptamos que la caducidad reviste la naturaleza de una verdadera sanción administrativa, se hace necesario seguir las exigencias jurídicas impuestas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en los fallos Rol N° 244, N° 479 y N° 480, sobre derecho administrativo sancionador, debiendo aplicarse sobre ella ciertos principios jurídicos que tienen por objetivo evitar la automaticidad en su imposición, la falta de debido proceso, la ausencia de tipicidad, culpabilidad y proporcionalidad en la determinación del supuesto fáctico que habilita a los órganos públicos a decretar la extinción radical del acto administrativo por haber operado la caducidad⁹.

En cuanto a la proporcionalidad, resulta importante en la determinación de los hechos habilitantes de la caducidad verificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose factores subjetivos como la reiteración, la naturaleza de los perjuicios provocados, el interés general, incluso la aplicación de principios como la confianza legítima o la conservación del acto administrativo que permiten mantener el acto administrativo, no obstante haberse el supuesto fáctico de la caducidad .

⁵ Rodríguez-Arana, J., *La caducidad en el Derecho Administrativo Español*, Montecorvo, Madrid, 1993, p. 15.

⁶ Madariaga, M., *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI*, 2^a edic., Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1993, p. 103.

⁷ Caballero, R., ob. cit. (n. 4), p. 95.

⁸ Marienhoff, M., *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*, Librería Jurídica Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1947, pp. 28-29.

⁹ Dromi, R., *Derecho Administrativo*, Editorial Ciudad Argentina, 12^a edic., Buenos Aires, 2009, p. 393.

2. *La caducidad administrativa y otras figuras extintivas*

No obstante el frecuente reconocimiento legal en ámbitos sectoriales, la caducidad administrativa es una institución de difícil construcción, atendido su escaso desarrollo dogmático en el derecho público, volviéndose algo prácticamente imposible establecer principios y reglas aplicables en forma general a sus distintas manifestaciones. En este sentido, los límites y alcances de la caducidad administrativa la doctrina los construye a base de las similitudes y diferencias con otras figuras extintivas que utiliza la Administración del Estado, como la invalidación o la revocación administrativa, para volver sobre sus actos administrativos en términos similares a la caducidad.

2.1. La caducidad administrativa y la invalidación

Una primera figura extintiva con que se confunde la caducidad, es la invalidación o anulación de oficio de los actos administrativos, ello porque ambas figuras pretenden inicialmente la extinción radical del acto administrativo y sus efectos, pero difieren en sus causas.

Por de pronto, es conveniente señalar –en términos generales– que la caducidad opera sobre actos administrativos válidos o legítimos, y no tiene por objetivo la eliminación de un acto administrativo inválido, pues ahí opera la figura de la invalidación o la revocación por ilegitimidad o la anulación administrativa. En este sentido, señala Soria que:

“Las situaciones jurídicas que emergen de un acto cuya caducidad se declara, tienen el respaldo de un acto-título perfecto o regular. Supuesta la validez del acto que acordó o autorizó la actividad o los derechos, con la declaración de caducidad el órgano administrativo suprime esos efectos porque el titular de tales bienes jurídicos ha incurrido en conductas (actuaciones u omisiones) disfuncionales”¹⁰.

De este modo, la caducidad recae sobre un acto administrativo válido a diferencia de la invalidación, que opera sobre un acto administrativo con un vicio congénito contrario a derecho. Como consecuencia de lo anterior, no se le pueden atribuir a la caducidad administrativa las características de la invalidación, por cuanto en el caso de la caducidad resulta fundamental la apreciación de los motivos fácticos que fundamentan el acto administrativo, mientras que la invalidación –como antídoto de la juridicidad– los motivos jurídicos son esenciales en la determinación de su aplicación. A su vez, tampoco le sería aplicable a la caducidad la regulación de los efectos temporales de la invalidación, esto es, los efectos retroactivos propios de la invalidación, por cuanto en la caducidad se procede en contra de un acto administrativo válido que ha generado y

¹⁰ Soria, D., ob. cit. (n. 2), p. 264.

consolidado derechos en el patrimonio de su titular o de terceros¹¹, lo que limita cualquier pretensión retroactiva.

En efecto, se puede afirmar que la caducidad se mueve en el campo de la eficacia de un acto administrativo y no en el marco de la validez¹², por cuanto la caducidad supone un derecho en pleno ejercicio, pero que ante una actuación de su titular prohibida por la legislación, se habilita una potestad administrativa de carácter sancionador que extingue el derecho mismo. En síntesis, señala Vergara Blanco que se trata de un derecho ya adquirido, ya nacido, que se identifica con el resultado de una concesión definitiva de la Administración¹³.

2.2. La caducidad administrativa y la revocación

La caducidad administrativa también suele ser confundida con la revocación de los actos administrativos por razones de conveniencia, mérito u oportunidad, pues ambas figuras de extinción operan sobre actos administrativos regulares y válidos, esto es, sobre actos carentes de vicios de legalidad¹⁴. A su vez, ambas figuras actúan sobre los efectos de los actos administrativos, y no sobre la estructura interna de ellos ante la presencia de vicios congénitos de legalidad que justifica su invalidación o nulidad.

La revocación administrativa es entendida como el retiro de un acto por vicios administrativos, esto es, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, básicamente, porque los efectos del acto administrativo han devenido en contrarios al interés público en un momento determinado. De este modo, la revocación provoca la privación de los derechos válidamente adquiridos, por la extinción hacia futuro de los efectos del acto administrativo revocado¹⁵.

Si bien ambas técnicas de extinción administrativa operan sobre los efectos de los actos administrativos válidos, su ejercicio difieren en cuanto la revocación es una potestad de ejercicio exclusivo de la Administración que se funda en la mutación posterior de uno de los presupuestos del acto administrativo original ante nuevas exigencias de interés público que debe satisfacer la Administración del Estado en un momento determinado,

¹¹ Caldera, H., *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1979, p. 213.

¹² Rodríguez-Arana, J., "Reflexiones sobre la caducidad en el Derecho Público", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 5 (1994), p. 346.

¹³ Vergara, A., "Notas sobre la caducidad como fuente de extinción de derechos y del decaimiento del procedimiento administrativo", en *XXXIV Jornadas de Derecho Público* (2004), p. 568.

¹⁴ Una crítica sobre la diferencia entre revocación y la caducidad es formulada por Laguna de Paz, en el sentido que la distinción entre el incumplimiento (caducidad) y la revocación no parece muy consistente, por distintas razones: (i) el incumplimiento no se produce automáticamente, sino que ha de ser declarado por la Administración. Debe tenerse en cuenta que no todo incumplimiento debe ser seguido de la revocación; (ii) puede aceptarse que la revocación por incumplimiento, en principio, tiene efecto *ex tunc*, que se retrotraen al momento en que este se produjo. Esta consecuencia, debe ser matizada en cada caso con el juego de los principios generales del Derecho, por esta razón, hay que tomar en cuenta la entidad del incumplimiento, si era o no conocido por la Administración, los perjuicios causados, etc. Laguna de Paz, C., *La autorización administrativa*, Civitas, Pamplona, 2006, p. 357.

¹⁵ García-Trevijano, J. A., *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1986, p. 425.

generando que la mantención de finalidad del acto cuya revocación se pretende sea inoportuna, inconveniente o carente de mérito para el cumplimiento del interés general.

Por este motivo, si el acto administrativo resultare inadecuado, sea porque fueron mal apreciadas las circunstancias y los intereses al momento en que se dictó, sea porque en momentos sucesivos esas circunstancias y necesidades generales experimentaron una modificación que vuelve al acto administrativo inconforme con el fin perseguido¹⁶, la Administración tiene la facultad de retirar el acto administrativo, total o parcialmente, y sustituirlo por uno más idóneo provisionalmente con el interés general.

A su vez, la caducidad administrativa es una forma de extinción del acto administrativo que proviene de un incumplimiento grave y esencial de alguna obligación de parte del destinatario de un acto administrativo favorable. La caducidad se configura como una sanción en contra del destinatario del acto, por cuanto la caducidad exige un incumplimiento imputable al beneficiario del acto administrativo, y la previa comprobación y declaración del mismo. En definitiva exige la presencia de un juicio de reprochabilidad en contra del particular, en el que se acredite el incumplimiento culpable que justifique proceder a la extinción radical de su situación de beneficio.

En este sentido, señala Dromi que la caducidad requiere la imputación de incumplimiento a título de dolo o culpa, como condición para el ejercicio de la potestad rescisoria, en tanto que la revocación no obedece a un incumplimiento del administrado, sino a razones internas de ilegitimidad o externas de inoportunidad del acto administrativo¹⁷.

De esta forma, la revocación y la caducidad son medios extintivos de actos administrativos que actúan en supuestos distintos. La caducidad es una sanción por incumplimientos graves imputables al destinatario, en cambio la revocación no tiene ese carácter, pues es el medio de extinguir los efectos de un acto administrativo para satisfacer el interés público en un momento determinado¹⁸.

En ese sentido la Contraloría General de la República diferencia la revocación y la caducidad, al señalar que los actos administrativos pueden ser dejados sin efecto por un acto de contrario imperio. En primer lugar, por ser contrarios al interés público en general o específicamente de la entidad emisora del acto, encontrándose la revocación limitada a la existencia de derechos válidamente adquiridos, que deben ser respetados por la Administración, salvo que el interés general requiera dicho sacrificio con la correspondiente compensación económica por el derecho lesionado¹⁹.

En cuanto a la caducidad, la Contraloría dispone que la Administración Activa al momento de determinar la extinción del acto, no puede considerar los derechos emanados de este, porque estos estuvieron condicionados –desde un inicio– al cumplimiento de las obligaciones del interesado, quien estuvo en pleno conocimiento de la sanción *ab*

¹⁶ Díez, M. M., *El acto administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, p. 242.

¹⁷ Dromi, J., ob. cit. (n. 1), p. 166.

¹⁸ Marienhoff, M., *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*, Abeledo, Buenos Aires, 1939, pp. 27-28.

¹⁹ D. 4.614/2004; D. 2.641/2005.

initio que le impondría en caso de incumplimiento²⁰. En suma, el ente contralor configura la caducidad como una sanción que afecta al titular de un acto administrativo de beneficio, que lo priva de este por la inactividad o el incumplimiento imputable de las condiciones o requisitos esenciales del acto administrativo.

3. *Tipos de caducidades administrativas*

La ausencia de un análisis dogmático de la caducidad en la doctrina nacional, ha permitido que sea el legislador quien configure distintas formas que tiene de operar la caducidad en nuestro ordenamiento jurídico. De este modo, el legislador en el Derecho Administrativo suele configurar la caducidad siguiendo de cerca las directrices propias del Derecho Civil, esto es, asumiendo la caducidad como una condición sujeta a un plazo²¹.

Un primer supuesto de caducidad se encuentra asociado solo a la operación de un plazo dispuesto por el legislador para dar cumplimiento a una obligación específica en que se sustenta la estabilidad del beneficio estatal. En segundo lugar, otro supuesto descansa en el hecho gravitante de que la caducidad estriba en el incumplimiento de una carga jurídica que condiciona el ejercicio de un derecho que amplía el patrimonio del beneficiario.

A continuación exponemos los aspectos esenciales de la caducidad por incumplimiento de un plazo y de la caducidad por incumplimiento de una carga administrativa, denominada también como caducidad sanción, con el fin de determinar su operatividad en nuestro ordenamiento jurídico. No nos haremos cargo de la caducidad de los procedimientos administrativos, aunque como se verá este tipo de caducidad ha recibido una recepción jurisprudencial interesante²².

3.1. Caducidad administrativa por incumplimiento de plazos

Esta manifestación de caducidad se caracteriza por la existencia de un cúmulo de supuestos en los que una persona tiene la carga de actuar dentro de un plazo determinado para obtener un beneficio o la consolidación definitiva de esta en su patrimonio. Se entienden pertenecer a esta clase de caducidad, ciertos plazos de reacción que gobiernan y condicionan el ejercicio temporal de un derecho. Siendo el elemento reaccionario la falta de una actuación necesaria para el ejercicio de una posición jurídica activa²³.

²⁰ D. 89.271/1966.

²¹ Lagos, O., "Para una recepción crítica de la caducidad", en *Revista Chilena de Derecho Privado*, 4 (2005), pp. 81-108.

²² Una tendencia importante en este sentido queda en evidencia en varios fallos recientes de la Corte Suprema en que se analiza si el plazo del artículo 86 de la Ley N° 20.529 que regula el procedimiento administrativo sancionador de subvenciones. Este precepto a decir de la Corte Suprema establece un plazo de caducidad de 2 años en todo procedimiento sancionador. Corte Suprema, 31 de agosto de 2015, Rol N° 6708-2015.

²³ Caballero, R., ob. cit. (n. 4), pp. 96-97.

Este tipo de caducidad suele ser conceptualizado como la carga consistente en la existencia de un plazo fatal para el ejercicio de un derecho, que impide que los interesados jurídicos alteren situaciones jurídicas que le confieren beneficios en forma extemporánea. Puede decirse que el ordenamiento jurídico castiga al interesado que no actuó a tiempo con la imposibilidad de hacerlo con posterioridad. De ahí que se caracterice este supuesto de caducidad como una carga, es decir, que el elemento imprescindible en esta clase de caducidad es que la posibilidad de evitar el efecto extintivo de aquella, la permanencia o extinción de la situación jurídica, depende de la actividad o inactividad del sujeto titular de la facultad.

En este sentido, este tipo de caducidad se configura dogmáticamente con la existencia de un plazo fatal que no se puede interrumpir ni suspender, por cuanto busca la eficiencia en la actividad administrativa, lo que la distingue de la prescripción²⁴, que puede suspenderse, renunciarse e interrumpirse. Ello se explica en la brevedad de los plazos, generalmente configurados a base de días, por tanto, la interrupción de los plazos pierde sentido y crea confusiones.

Un segundo elemento configurador de esta forma de caducidad se aprecia en la exigencia normativa de desplegar en ese plazo una determinada actuación concreta, por cuanto solo las acciones específicas efectuadas antes de expirar el plazo son eficaces para el ordenamiento jurídico, y la consolidación o permanencia de la situación jurídica de beneficio²⁵.

Un tercer elemento que nos permite detectar la naturaleza de esta clase de caducidad, dice relación con la automaticidad del plazo, esto es, que el hecho objetivo del transcurso del tiempo es el que marca el período de validez de las actuaciones jurídicas sujetas a caducidad, y ese tiempo se consume de modo automático, sin necesidad de que se declare formalmente terminado el plazo. De este modo, cualquier clase de declaración es solo a efectos de constancia y no con fines constitutivos²⁶.

No obstante, la automaticidad que se le atribuye a este tipo de caducidad, parte de la doctrina hace un análisis más profundo, señalando que en el Derecho Administrativo existen supuestos en que la caducidad se produce previo requerimiento, mientras que existen otras situaciones donde la caducidad se produce en forma automática. De esta forma, el carácter no automático de la caducidad parece que tiene más sentido cuando esta se aplica respecto de derechos o facultades cuya titularidad ostenta el ciudadano, en situaciones como la caducidad de autorizaciones, concesiones o el procedimiento administrativo iniciado a instancia de un particular. Mientras que, cuando están en juego

²⁴ Aguado, V., *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, p. 38.

²⁵ Herrera, J., y Ruiz-Tagle, S., "La caducidad de la resolución de calificación ambiental", en *Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile*, Vol. XXVII, N° 1 (2014), p. 174.

²⁶ Cabe rescatar que nuestro ordenamiento es proclive a regular este tipo de caducidad sin consideración a un área específica, por ejemplo en el caso de las suscripciones y protocolizaciones ante notario que debe efectuar el concesionario de obras públicas del Decreto Supremo adjudicatario dentro del plazo de 60 días, bajo sanción de dejar sin efecto la adjudicación, de conformidad con el artículo 9 del DS N° 900, de 1996, que contiene la Ley de Concesiones de Obras Públicas.

el ejercicio de potestades administrativas, como la sancionadora o la tributaria, o bien la caducidad de procedimientos iniciados de oficio, no se vislumbra la necesidad de una declaración formal de la caducidad²⁷.

En este sentido, García de Enterría señala respecto de los efectos de la caducidad en el caso de las concesiones de aguas, que:

“La caducidad es un efecto *ex lege*, según el mecanismo propio de los negocios fijos, pero cuya efectividad, sin embargo, pende (*conditio iuris*) de la declaración expresa de la Administración (...) Este acto de constatación es característicamente declarativo; no tiene contenido propio, sino que se limita a enlazar el hecho comprobado con el efecto legal de la caducidad, que emana de normas sustantivas; es un acto de procedimiento y no material. Ahora bien: en tanto este acto no se produzca hay una apariencia de concesión en vigor. Que esta apariencia mantenga la prestancia que en nuestra realidad jurídica presenta prácticamente está determinado por la actitud de la Administración, que virtualmente en las concesiones de aguas no emana sino excepcionalmente esos actos de declaración de la caducidad ya acaecida”²⁸.

Un último elemento que configura este tipo de caducidad se relaciona con el efecto extintivo radical del plazo, lo que se traduce en que el plazo de caducidad comienza a correr desde el día que puede ser ejercitado el derecho por el particular. En consecuencia, una vez iniciado o puesto en marcha el plazo correspondiente, este discurre sin interrupciones hasta consumarse, produciéndose automáticamente, *ipso iure*, la caducidad o extinción de la facultad no ejercitada. Solo motivos excepcionales de fuerza mayor permitirán actuar una vez rebasado el límite de caducidad, que condicionaría la firmeza de la situación jurídica afectada por un derecho sometido a aquella²⁹.

En este sentido, la Corte Suprema respecto del plazo de 60 días para ejercer la acción para reclamar de un despido injustificado en materia laboral ha determinado que este tipo de caducidad:

“(...) no admite suspensión ni interrupción, salvo en circunstancias excepcionales y por expresa disposición de ley. Por otra parte, atinente se hace recordar que el objetivo de la caducidad está constituido, entre otros, por la necesidad que el titular de un derecho lo ejerza en el más breve tiempo, de modo de otorgar certezas, en la especie, a las relaciones jurídicas entre empleadores y trabajadores y, específicamente,

²⁷ Aguado, V., ob. cit. (n. 23), p. 35. Una línea similar sigue nuestra legislación, el caso más emblemático es el artículo 8 del DL N° 2186, de 1978 que aprueba la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, que establece un plazo de 90 días para que la autoridad expropiante fije el acto expropiatorio final.

²⁸ García de Enterría, E., “El problema de la caducidad de las concesiones de aguas públicas y de la práctica de las concesiones en cartera”, en *Revista de Administración Pública*, 17 (1955), p. 271.

²⁹ Caballero, R., ob. cit. (n. 4), p. 142.

a su terminación, con el establecimiento de las subsecuentes indemnizaciones, en el caso que ellas resulten procedentes, en el más corto lapso posible”³⁰.

Una postura contraria a la inexistencia de suspensión en materia de caducidad se encuentra en Caballero Sánchez, quien señala que la suspensión de los plazos permite paliar la rigidez impuesta a la caducidad merced a su imposibilidad de interrupción. Sin embargo, en defecto de previsiones normativas, debe admitirse la suspensión por causa de fuerza mayor, es decir, por elementos externos a la voluntad del sujeto que sean no previstos e inevitables, que le impiden ejercer el derecho sujeto a caducidad³¹.

3.2. Caducidades administrativas por incumplimiento de una carga

A diferencia de la caducidad del plazo, esta especie de caducidad se identifica porque el legislador junto con imponer la presencia de un plazo perentorio condiciona la vigencia de un derecho a la ejecución de una carga de la que pende la vida del derecho. Este tipo de caducidad opera con posterioridad a la creación del derecho, cuando por alguna causa legal el titular del derecho incumple una obligación esencial dando lugar a una sanción que extingue el derecho respectivo³².

Así como hemos señalado, la caducidad suele ser considerada como una institución que hace referencia a la existencia de derechos temporales, sujetos a un plazo extintivo fijado por la ley o a condiciones específicas que se deben cumplir para la existencia, mantención o extinción de los beneficios de un acto administrativo determinado. De este modo, la caducidad se concreta en el ejercicio de una potestad pública con que cuenta la Administración, que emerge como la reacción frente a conductas de los destinatarios contrarias al ordenamiento jurídico³³.

Parte de la doctrina considera que existe una confusión entre la caducidad y la potestad sancionatoria de la Administración, porque ambas técnicas tienen un objeto extintivo. En este sentido, se considera que la caducidad es la resolución de un acto jurídico que se puede convertir en una sanción administrativa, la más intensa. Y al revés, la extinción radical de un acto administrativo se evita imponiendo una determinada sanción administrativa. Por esta razón, caducidad y sanción administrativa son dos conceptos distintos, pues no todo acto jurídico gravoso para un particular reviste la forma de una sanción administrativa³⁴.

De esta forma la confusión entre los términos caducidad y sanción administrativa radica, por un lado, en la extensión ilimitada de las relaciones especiales de sujeción entre los particulares con el Estado, llegando a considerar la caducidad como la medida administrativa de carácter sancionador más intensa y radical que amenaza la vigencia

³⁰ Corte Suprema, 30 de marzo de 2010, Rol N° 434-2010.

³¹ Caballero, R., ob. cit. (n. 4), pp. 140-141.

³² Vergara, ob. cit. (n. 13), p. 568.

³³ Rodríguez-Arana, J. (n. 12), p. 351.

³⁴ Velasco, F., *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 88.

de un derecho amparado en un título habilitante. Un claro ejemplo de esta situación lo podemos apreciar en materia de telecomunicaciones, donde el bien jurídico protegido por la Ley General de Telecomunicaciones N° 18.168 al sancionar severamente la alteración de los elementos esenciales de la concesión –relación especial de sujeción– es evitar que se causen perjuicios a las personas o cosas, o interferencias en otros sistemas de telecomunicaciones, y para ello, prevé la sanción de caducidad como la más graves dentro del catálogo sancionatorio.

Otro elemento que origina la confusión entre la caducidad y la potestad sancionatoria radica en la ampliación del principio de reserva legal, en favor de los ciudadanos, lo que hace dudar de los alcances de la cobertura de este principio sobre la caducidad de un acto administrativo en cuanto consecuencia gravosa, razón por la que la caducidad de un acto se abstrae de las relaciones económicas y se incorpora dentro de las sanciones administrativas, con el fin de que quede amparada por el principio de reserva legal y no incorporado dentro del pliego de un contrato o como una cláusula accidental del acto administrativo.

Por otro lado, se señala que el ámbito de operación de la caducidad reviste un carácter muy próximo al de una sanción administrativa, por tratarse precisamente de un mecanismo de control –el más energético– de una actividad sujeta a la operación de títulos de intervención administrativa. En consecuencia, ciertos incumplimientos del particular se castigan con la caducidad del título y de la posición que se disfruta. De tal manera, la gravedad de la medida y su previsible incidencia acerca del interés público, imponen la conveniencia de despojar a esta modalidad de caducidad de sus características de automaticidad³⁵, según se verá más adelante.

Ahora bien, ante la necesidad de delimitar este tipo de caducidad, su operatividad y sobre todo identificar aquellos elementos que debe tener en cuenta la Administración para generar la extinción radical del acto administrativo favorable, nos parece relevante conceptualizar, ante el derecho nacional, la forma y requisitos que exige la caducidad asociada a una carga, y aclarar algunas interpretaciones jurisprudenciales del último tiempo.

3.2.1. Acto administrativo de naturaleza mixta

Un primer requisito esencial que se exige para que opere la caducidad asociada a una carga administrativa es la presencia de un acto administrativo de naturaleza mixta, esto es, aquellos actos administrativos que son capaces –de conformidad con su naturaleza– de producir, por una parte, efectos positivos que amplían el patrimonio del destinatario, y, por otra, consecuencias negativas, es decir, actos que sujetan el goce efectivo de sus efectos favorables al cumplimiento de un deber o una carga³⁶.

³⁵ Caballero, R., ob. cit. (n. 4), p. 244.

³⁶ Gordillo, A., *Tratado de Derecho administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, 9^a edic., Buenos Aires, 2007, t. III, p. XIII-18.

Se señala que la caducidad supone que el acto que se extingue fundamentalmente concedía un derecho, sujetando su eficacia al mismo tiempo al cumplimiento de ciertos deberes, cuya omisión acarrea la extinción del acto administrativo y de sus efectos hacia el futuro. Un ejemplo de este tipo de acto mixto es el permiso de edificación regulado en el artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que junto con autorizar la construcción de un proyecto –elemento favorable del acto–, le impone al titular del permiso el plazo de 3 años para proceder a la ejecución de las obras, bajo la sanción de declarar caduco el permiso respectivo –elemento desfavorable del acto administrativo–, de conformidad con el artículo 120 de la misma ley. Este plazo de 3 años se cuenta desde que se hubiere concedido, y para impedir el efecto extintivo, el titular del permiso debe probar que dentro de este plazo ha efectuado hechos materiales como los trazados o la excavaciones que supongan la voluntad específica de construir.

3.2.2. Existencia de un plazo expreso o tácito

Un segundo elemento para configurar la caducidad como carga administrativa por incumplimiento del destinatario del acto, es la presencia de un plazo, expreso o tácito, dentro del cual el particular debe ejecutar el comportamiento material que exige el legislador para liberarse de la presencia de la caducidad que amenaza la vigencia de sus derechos³⁷.

En este sentido, parte de la doctrina considera que la caducidad no es otra cosa que una combinación o una actuación conjunta entre un plazo y una condición, que se establecen para que se cumpla una determinada obligación, carga o condición dentro de un estricto término legal³⁸. En este sentido, Piccinni señala que la caducidad consiste en la extinción de un acto administrativo por incumplimiento del administrado o interesado, dentro del término estipulado de las obligaciones que se le imponen expresamente en el continente del pronunciamiento administrativo³⁹.

La exigencia de un plazo perentorio para la realización de una conducta que permite mantener la vigencia del acto administrativo habilitante, a nuestro juicio se concreta en el caso de la caducidad de la Resolución de Calificación Ambiental, regulada en el artículo 25 ter de la Ley N° 19.300, de 1996, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, modificada por la Ley N° 20.417, de 26 de enero de 2010, que sujeta la vigencia de la resolución que aprueba favorablemente un proyecto o actividad a la obligación de iniciar las obras del proyecto o actividad dentro del plazo de 5 años contados desde la notificación, bajo sanción de caducar la autorización administrativa.

La doctrina especializada eleva este requisito específico a la calidad de condición *sine qua non*. Para que opere la caducidad administrativa deben confluir la previa constitución en mora y el otorgamiento de un plazo suplementario razonable. En cuanto a

³⁷ Madariaga, M., ob. cit. (n. 6), p. 104.

³⁸ Sayagués, E., *Tratado de Derecho Administrativo*, Martín Bianchi Altuna, Montevideo, 1959, t. I., p. 527.

³⁹ Piccinni, D., *Teoría del decadimiento de los actos administrativos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1968, p. 26.

la constitución en mora, constituye un recaudo formal previo que debe ser observado, debiendo acreditarse el atraso imputable al administrado en el cumplimiento de sus obligaciones condicionantes⁴⁰.

La relevancia del plazo nos hace preguntarnos si este tipo de plazos puede suspenderse o interrumpirse u operaría en términos automáticos. A nuestro entender, creemos que es perfectamente admisible que el titular de un derecho sujeto a una carga administrativa pueda invocar la suspensión de un plazo cuando esa suspensión proviene de un acto de autoridad –fuerza mayor–, como en el caso de una medida provisional, por ejemplo la paralización de obras adoptada por la Dirección de Obras Municipales o una paralización de faenas proveniente de organismos sectoriales como la Dirección del Trabajo o el Servicio Nacional de Geología y Minería, o incluso una medida precautoria decretada judicialmente.

Consideramos que en estos casos la autoridad reguladora no podría exigir que el titular del acto administrativo deba cumplir con las cargas impuestas en la ley, cuando es la misma autoridad u otro órgano administrativo –en ejercicio de potestades específicas– quienes impiden el ejercicio de los derechos emanados del acto administrativo, no pudiendo invocarse la caducidad. Solo una vez que el titular queda habilitado para el ejercicio de sus derechos se le podrían aplicar las reglas de la caducidad para que cumpla con la carga administrativa respectiva⁴¹.

3.2.3. Imputabilidad del incumplimiento en contra del titular

Un tercer elemento para que opere la caducidad dice relación con la exigencia de un juicio de reprochabilidad o de culpabilidad, donde la autoridad administrativa atribuya o impute al particular titular de una situación de beneficio, en términos personales y precisos, el incumplimiento de la carga administrativa y el consecuencial despojo de su situación subjetiva de beneficios. Para que esto ocurra, señala Gordillo, debe tratarse de incumplimientos graves, reiterados y probados, y sobre todo el incumplimiento debe ser culpable⁴².

De este modo, la idea de incumplimiento exige una intervención clara del sujeto que incumple, ya sea por acción u omisión⁴³. En este sentido, la necesidad de imputación de la caducidad asociada a una carga administrativa exige que los órganos del Estado cuando ejerzan la potestad de caducar apliquen esta medida dando cuenta de los motivos

⁴⁰ Dromi, R., ob. cit. (n. 1), pp. 166-167.

⁴¹ La Corte Suprema ha precisado que el cómputo del plazo de 3 años dispuesto por el artículo 1.4.17 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, no puede incluir (...) el tiempo en que las obras permanecieron paralizadas por orden de la autoridad edilicia, esto es, entre la fecha en que se dictan los respectivos actos revocatorios y aquella en la que se dicta el cumplase en los reclamos de ilegalidad interpuestos por la Sociedad Inmobiliaria. Corte Suprema, 26 de noviembre de 2012, Rol N° 6969-2012.

⁴² Gordillo, A., ob. cit. (n. 36), p. XIII-19.

⁴³ Salas, J. M., *La revocación de los actos administrativos en el Derecho Español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, p. 46.

fácticos y jurídicos en que se funda la extinción de los derechos del particular. Esta exigencia viene respaldada por los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, de 2003, que determina que los actos administrativos que imponen gravámenes deben ser motivados, explicando razonadamente los hechos que dan cuenta del incumplimiento de la carga administrativa, y la forma cómo esos hechos configuran un incumplimiento subsanable solo con la declaración de caducidad.

En síntesis, la exigencia de un juicio de reprochabilidad previo para que opere la caducidad es una manifestación de las garantías que informan el debido procedimiento administrativo racional y justo, que busca evitar la automaticidad de la caducidad. De esta forma, si bien los hechos que dan lugar al incumplimiento configurador de la caducidad en la realidad operan de manera automática, la necesidad de una audiencia previa, en términos similares a aquella exigida para el ejercicio de la potestad invalidatoria garantiza al titular del acto administrativo amenazado por la potencial caducidad la oportunidad de exponer los argumentos fácticos y jurídicos que excluyan el incumplimiento y mantengan la validez y eficacia del acto administrativo beneficioso⁴⁴.

3.2.4. Gravedad en el incumplimiento de las cargas administrativas

Otro elemento esencial para que opere la caducidad asociada al incumplimiento de una carga administrativa se relaciona con el grado de gravedad del incumplimiento y proporcionalidad de las sanciones administrativas, que tiene por objetivo establecer una especie de orden jerárquico de las sanciones administrativas en relación con la infracción incurrida. Ello obliga a los órganos de la Administración a privilegiar la sanción de menor entidad, máxime cuando la caducidad trae aparejado el despojo radical de situaciones subjetivas de beneficio de los particulares.

De este modo, para aplicar la caducidad administrativa es preciso acreditar la existencia de un incumplimiento grave, atendido que la Administración goza de otros medios menos gravosos para dirigir y controlar la conducta del interesado, sobre todo cuando este solo ha incurrido en incumplimientos menores⁴⁵. La gravedad antes expuesta, se refleja en el hecho que la caducidad administrativa, para cierto sector de la doctrina, implica en cuanto a sus efectos la extinción del acto administrativo propiamente tal –título de intervención administrativa–, y también la extinción de los efectos del mismo. Adicionalmente, la caducidad legalmente declarada impide al destinatario seguir ejercitando o desarrollando la actividad concedida, autorizada o beneficiada, generando una especie de inhabilidad para participar en ese mercado⁴⁶.

⁴⁴ Al respecto, señala Rodríguez-Arana que la caducidad ante todo supone el ejercicio de una potestad pública que se dirige a sancionar incumplimientos graves y culpables a las obligaciones esenciales de un acto o contrato administrativo por parte del particular, corresponde iniciar un procedimiento administrativo de caducidad. Rodríguez-Arana, J. (n. 12), p. 351.

⁴⁵ Jéze, G., *Principios generales del Derecho Administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1950, t. VI, pp. 68-69.

⁴⁶ Marienhoff, M., ob. cit. (n. 8), p. 569.

Recordemos que la caducidad es la sanción más radical adoptada por la Administración del Estado y procede ante incumplimientos graves y reiterados de parte del destinatario de acto administrativo y no ante incumplimientos menores, es decir, debe tratarse de incumplimientos a obligaciones esenciales⁴⁷. Al respecto, señala Díez que:

“(...) el incumplimiento sea grave, que se refiera a obligaciones esenciales impuestas por el ordenamiento jurídico en razón del acto y que sean imputables a culpa o negligencia del administrado. Declarado caduco el acto, el administrado pierde los derechos que este le hubiere conferido”⁴⁸.

De este modo, por el notorio contenido punitivo de la caducidad, en atención a que implica un castigo al incumplimiento del administrado respecto de las obligaciones queemanan del acto administrativo, esto es, una reacción ante la negligencia o desidia del administrado que adquiere un derecho que a la postre no lo ejerce⁴⁹, el legislador debe sujetar la caducidad a un procedimiento administrativo de orden sancionatorio, con la finalidad de establecer garantías mínimas para que sea decretada y aplicada sobre el particular beneficiario, así como la audiencia previa, la posibilidad de efectuar descargos y de presentar pruebas que acrediten la falta de gravedad del incumplimiento y la ausencia de imputación culpable sobre el interesado.

Acerca del particular, Laguna de Paz señala que con frecuencia el incumplimiento se configura como una infracción, al objeto de forzar al destinatario a desarrollar la actividad en los términos establecidos. Por tanto, la infracción merece una respuesta sancionadora, adicional a la revocación del título habilitante, y por razones de economía procesal, esa revocación –caducidad– se debe instrumentalizar mediante el procedimiento sancionador, de manera conjunta e independiente de la sanción pecuniaria por las infracciones graves o muy graves. Por tanto, en caso que el incumplimiento sea constitutivo de una infracción, la fuerza atractiva del procedimiento sancionador conducirá a la tramitación conjunta de la sanción y a la retirada del título habilitante⁵⁰.

4. *Necesidad de declaración de la caducidad por la Administración del Estado*

Un tema relevante para la operación de la caducidad de los actos administrativos consiste en la necesidad de una declaración expresa de la Administración del Estado fruto de un previo, racional y justo procedimiento administrativo de carácter sancionatorio. La gravedad insita en la caducidad, obliga a la Administración a intimar la decisión de caducar el acto administrativo, reconociéndole al administrado un plazo razonable para

⁴⁷ Gordillo, A., ob. cit. (n. 36), p. XIII-19.

⁴⁸ Díez, M. M., *Derecho Administrativo*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1965, t. II, p. 307.

⁴⁹ Piccinni, D., ob. cit. (n. 39), p. 27.

⁵⁰ Laguna, J. C., ob. cit. (n. 14), pp. 354-356.

exponer los argumentos y acompañar los medios de prueba que desvirtúen la caducidad y mantengan la vigencia del acto administrativo.

Empero, las caducidades automáticas violentan los principios más esenciales de justicia y debido proceso, porque el proceder administrativo *de plano, administrativamente, sin forma de juicio, sin recurso alguno*, no se aviene con las exigencias dispuestas en los artículos 3º, 18º y 28º, Ley N° 19.880, de 2003. En efecto, la caducidad como todo acto administrativo que manifiesta la voluntad de un órgano del Estado, y que decide respecto de una materia sometida a su conocimiento, no puede válidamente emitirse sin la existencia previa de un procedimiento racional y justo, máxime si la Administración del Estado pretende por medio de la caducidad adoptar una decisión de la mayor gravedad jurídica, como la extinción total del acto administrativo y sus efectos. Resulta imprescindible abrir una instancia de control, donde se observen el cumplimiento de los principios de contradicitoriedad, imparcialidad e impugnabilidad presentes en la Ley N° 19.880, de 2003.

La necesidad de arbitrar una instancia que permita la contradicitoriedad entre el órgano de la Administración Activa que pretende ejercer la potestad de caducar y el particular afectado, exige una adecuada y oportuna intimación de la decisión administrativa en que se le comunique al particular las normas, la forma y la gravedad del incumplimiento que daría lugar a la declaratoria de caducidad del acto administrativo⁵¹.

Ahora bien, en cuanto a la intimación requerida para la declaración de caducidad, Dromi distingue entre la interpelación oportuna y la interpelación anticipada del destinatario del acto administrativo para dar lugar a la declaración de caducidad. En el primer caso, esto es, interpelación oportuna es el mecanismo idóneo de constituir en mora al destinatario del acto administrativo. Es preciso tener presente que la interpelación debe ser efectuada en condiciones categóricas y oportunas, dejando constancia que con ulterioridad al vencimiento del plazo para el cumplimiento de la obligación, ha mediado, por parte de la Administración, una interpelación fehaciente y circunstanciada, destinada a obtener el cumplimiento integral de las obligaciones a su cargo, como mecanismo constitutivo de la mora. Por último, faltando este recaudo la caducidad no puede ser aplicada, y en caso de serlo, el particular puede solicitar su revocación⁵², que en nuestro ordenamiento jurídico correspondería a la invalidación por la ausencia de una notificación oportuna, por tanto, ilegal.

Respecto de la interpelación anticipada, el requerimiento anticipado y prematuro no reviste el carácter de una interpelación constitutiva de la mora, y carece de toda eficacia. De este modo, constituye un requerimiento inapropiado al no existir identidad material de las obligaciones requeridas en dicha orden con las obligaciones impuestas. Por no haber sido formulado dicho requerimiento en tiempo oportuno, la exigencia carece de virtualidad moratoria, por cuanto la obligación todavía no es exigible, pues sino existe incumplimiento material y temporal del administrado, no puede hablarse de

⁵¹ Díez, M. M., ob. cit. (n. 48), p. 307.

⁵² Dromi, R., ob. cit. (n. 9), p. 394.

mora ni mucho menos de caducidad. En consecuencia, se advierte que el requerimiento anticipado más que una interpellación para la constitución en mora constituye una conminación preventiva, que carece de relevancia jurídica como requisito condicionante para el ejercicio de la potestad rescisoria a título sancionatorio⁵³.

En efecto, la caducidad administrativa ciertamente requiere que exista imputación de la Administración por el incumplimiento en que ha incurrido el particular, atendido que ella no funciona automáticamente, sino que requiere la previa tramitación de un procedimiento sancionador administrativo que busque extinguir una situación jurídica de beneficio⁵⁴. Al respecto, la Contraloría General de la República ha señalado que la caducidad constituye una sanción de derecho estricto fijada por la propia ley, sin que la autoridad administrativa pueda disponerla de manera privativa y discrecional⁵⁵.

Matizando lo anterior, la Contraloría también ha dispuesto que la caducidad específicamente en materia de permisos de edificación, opera en términos automáticos. Esta afirmación daría a entender que los permisos de edificación caducan radicalmente y en términos automáticos, si dentro de los 3 años contemplados en el artículo 120 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el titular no ha dado comienzo a la ejecución de las obras, quedando la Administración Activa habilitada para declarar la caducidad a su arbitrio, sin mayores garantías adjetivas.

Al respecto, la Contraloría ha dispuesto reiteradamente que:

“(...) sin desmedro de que la Administración deba definir de forma precisa la problemática sobre si en un determinado caso han concurrido los supuestos que configuran la caducidad de un permiso de edificación, esta, con todo, opera de manera automática, limitándose la autoridad, en el caso de concurrir dichos supuestos, a dictar el acto administrativo correspondiente”⁵⁶.

A igual conclusión ha arribado la Corte Suprema en algunos fallos relacionados con la caducidad del plazo de dos años para concluir un procedimiento administrativo sancionador de subvenciones. En estos recientes fallos, que solo se avocan al análisis de un tipo de caducidad –del plazo–, la Corte Suprema ha entendido que la caducidad:

“(...) se trata de la exigencia que el proceso concluya en un plazo no superior a dos años. Transcurrido dicho término caduca la potestad sancionadora, la que se entiende caduca de pleno derecho. Se trata de una sanción a la negligencia en el ejercicio del derecho que le incumbía al interesado realizar, en este caso concluir el proceso en el término de dos años como máximo. En consecuencia, a diferencia de la prescripción, la caducidad opera de pleno derecho, en forma inexorable y

⁵³ Dromi, R., ob. cit. (n. 1), p. 168.

⁵⁴ D. 15.876/1986; D. 33.063/1987.

⁵⁵ D. 25.505/2001.

⁵⁶ D. 40.981/2015. En el mismo sentido, los dictámenes N° 51.178 de 2015, y N° 73.009, de 2015.

automática, entendiéndose extinto el derecho o facultad que no se realiza en el tiempo previsto por el legislador”⁵⁷.

A nuestro entender, la necesidad de declarar la caducidad y de iniciar un procedimiento administrativo que conducta a ello, se extiende como garantía adjetiva propia del debido procedimiento administrativo racional y justo, y se sobrepone incluso a aquellas interpretaciones efectuadas por órganos administrativos. La fuerza vinculante y la aplicación directa de la Carta Fundamental impiden que la interpretación efectuada por la Contraloría General de la República altere la jerarquía de las fuentes del derecho.

La relevancia de la decisión de caducar y los perniciosos efectos que ello provocan hacen imprescindible disponer de la posibilidad de arbitrar un procedimiento administrativo. De este modo, y si bien esta sanción puede operar automáticamente, esto es, por el solo ministerio de la ley, es evidente la necesidad que se ponga en conocimiento del afectado, y una vez cumplido este trámite la caducidad tiene plena eficacia jurídica⁵⁸.

Por su parte, los tribunales de justicia han señalado que:

“(...) la caducidad es la extinción del acto administrativo dispuesta por la Administración en razón de que el particular ha incurrido en incumplimiento grave, reiterados, probados, y culpables de obligaciones esenciales impuestas por la administración, previa constitución en mora al particular y del otorgamiento de un plazo suplementario razonable para superar el incumplimiento”⁵⁹.

La necesidad de que la caducidad administrativa sea declarada encuentra su fundamento en al menos dos consideraciones. Por una parte, la gravedad de la medida que significa la caducidad, por cuanto la adopción de esta medida implica la consecuencia más drástica posible que puede adoptar la Administración interventora respecto de determinados actos administrativos beneficiosos afectando radicalmente su vigencia. Por otra parte, es preciso que la Administración declare expresamente la caducidad por las dificultades prácticas que implica la apreciación de los presupuestos fácticos que configurarían su procedencia, por cuanto el problema estriba en acreditar los presupuestos de hecho de la caducidad⁶⁰.

Al respecto, Velasco Caballero señala que la caducidad administrativa radica en la necesaria valoración de la actuación del particular, no bastando con la simple apreciación de circunstancias objetivas que realiza la autoridad pública. En efecto, el automatismo resolutorio no es adecuado para la caducidad administrativa, pues, por un lado crea una situación de inseguridad jurídica, atendido que no se sabe si el acto administrativo se

⁵⁷ Corte Suprema, 2 de septiembre de 2015, Rol N° 7189-2015.

⁵⁸ D. 2.809/1988.

⁵⁹ C.A. de Temuco, 18 de marzo de 2008, Rol N° 1.575-2007. Confirmada por CS, 30 de abril de 2008, Rol N° 1789-2008. También, CS., 27 de agosto de 2015, Rol N° 6.343-2015.

⁶⁰ Caballero, R., ob. cit. (n. 4), p. 288.

ha extinguido o no, y por otro lado, no se concilia con el principio de proporcionalidad entre la medida adoptada y su relación con el interés público u otros bienes jurídicos⁶¹.

En efecto, la caducidad del acto administrativo por cumplimiento de la condición resolutoria de la que depende la continuidad de sus efectos, necesita de una declaración expresa de la Administración, lo que exige actuar con cautela mediante procedimientos que ofrezcan las debidas garantías tanto al particular como a la Administración, pues todo ello redunda en beneficio de la seguridad jurídica. A tal punto es necesaria esta exigencia, que parte de la doctrina eleva a carácter de esencial la presencia de un acto declarativo de la caducidad⁶².

Recientemente la caducidad ha vuelto a ser un tema relevante en la jurisprudencia judicial, ello a raíz de dos polémicos dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República acerca de la vigencia de los permisos de edificación aprobados bajo un plano regulador distinto del vigente.

En primer lugar, la Contraloría en el Dictamen N° 40.981, de 2015, se pronunció afirmativamente respecto de la caducidad de un permiso de edificación para la construcción de un segundo centro comercial en la ciudad de Viña del Mar, no obstante que las obras del proyecto alcanzaban más de 90% de avance. La alta incertidumbre jurídica provocada por el lenguaje usado por este dictamen llevó a los titulares del proyecto a interponer un recurso de ilegalidad municipal en contra de la resolución de la Municipalidad de Viña del Mar, que, siguiendo la instrucción contenida en el dictamen, decretó la caducidad del permiso de edificación.

Con fecha 31 de mayo de 2016, la I. Corte de Apelaciones de Valparaíso acogió el recurso de ilegalidad municipal, anulando la resolución de la Municipalidad. En este fallo, la Corte debió interpretar la ambigüedad del dictamen, indicando acerca de este que:

“(...) junto con reconocer la competencia de la DOM y de la Seremi Minvu para pronunciarse respecto de la caducidad, señala expresamente que ello debe concretarse, en caso de que concurran los requisitos para ello y siguiendo los procedimientos establecidos en la Ley N° 19.880, lo que de ningún modo implica una orden dirigida a la Municipalidad para dictar, desde luego y sin procedimiento alguno, la resolución de caducidad”.

Luego, la I. Corte de Apelaciones de Valparaíso concluye que:

“(...) la citada resolución (declaración de caducidad) carece de fundamentos, fue pronunciada sin un procedimiento previo en el que el beneficiario del permiso 1349/2000 haya podido ejercer sus derechos y fuera de los plazos establecidos, dejando de aplicar lo que dispone la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos

⁶¹ Velasco, F., ob. cit. (n. 34), pp. 96-97.

⁶² García-Trevijano, J. A., “Caducidad de concesiones hidráulicas”, en *Revista de Administración Pública*, 16 (1955), p. 268.

Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado (y haciendo una errada interpretación de los dictámenes N°s 95.979 de 2014 y 40981 de 2015, emanados de la Contraloría General de la República)"⁶³.

En segundo lugar, la Contraloría General de la República emitió el Dictamen N° 51.178, de 2015, por el que cuestionó la vigencia de un permiso de edificación emitido por la Dirección de Obras Municipales de la I. Municipalidad de Vitacura, y le ordenó a esa entidad edilicia adoptar las providencias pertinentes, para hacer posible la caducidad de dicho permiso.

Nuevamente la vaguedad del lenguaje y la aparente amplitud de las medidas propuestas, motivó a los titulares del permiso a presentar un recurso de protección con la finalidad de mantener la vigencia del permiso de edificación. Interesa destacar que la Corte de Apelaciones de Santiago fue categórica en aclarar el rol que cumplen los dictámenes, previniendo que cualquier decisión que se adopte acerca de un permiso de edificación u otro derecho (...) *no puede sustentarse solo en un Dictamen del Órgano Contralor*⁶⁴, en infracción de los procedimientos legales establecidos en la Ley N° 19.880.

En síntesis, debe ofrecerse al titular del derecho un trámite de alegaciones, para permitirle excusar su incumplimiento o defender el no abandono real. Por su parte, la Administración debe velar por los intereses generales a los que sirve, incluso, mantener al destinatario en su misma posición jurídica. En efecto, la valoración del interés general es pieza clave del sistema de caducidad administrativa⁶⁵, por cuanto, la caducidad no puede ser intempestiva, inoportuna, extemporánea, ilegítima, prematura, ni irracional, ni generar perjuicios al interesado directo ni a terceros⁶⁶.

5. *Los efectos de la caducidad en el tiempo*

La caducidad al ser una forma de extinción de los efectos del acto administrativo, derivada del incumplimiento de obligaciones o cargas jurídicas de carácter esencial, y en consideración a su similitud con la revocación administrativa, se afirma que la caducidad opera con efectos hacia el futuro, no volviendo sobre el acto mismo ni sobre las situaciones jurídicas consolidadas nacidas al amparo de dicho acto e incorporadas en el patrimonio del administrado, debido a la inexistencia de vicios de legalidad y por influencia del derecho de propiedad.

Señala la doctrina que los efectos de la caducidad en relación con el tiempo, implican que esta produce efectos *ex nunc*⁶⁷, vale decir, para el futuro y a partir de la fecha en que el acto administrativo terminal de caducidad le sea notificado al destinatario dejando

⁶³ Corte de Apelaciones de Valparaíso, 31 de mayo de 2016, Rol N° 1654-2015.

⁶⁴ Corte de Apelaciones de Santiago, 13 de abril de 2016, Rol N° 105.355-2015, confirmada por la Corte Suprema, 30 de mayo de 2016, Rol N° 25.979-2016.

⁶⁵ Rodríguez-Arana, J., ob. cit. (n. 5), pp. 275-278.

⁶⁶ Dromi, R., ob. cit. (n. 9), p. 395.

⁶⁷ Cassagne, J. C., *El acto administrativo*, Abeledo Perrot, 2^a edic., Buenos Aires, 1974, p. 410.

incólumes las situaciones jurídicas anteriores, quedando protegidas y amparadas por la regularidad del acto, por su presunción de legalidad y por el principio de confianza legítima.

En un sentido contrario, Velasco Caballero argumenta que al considerar la caducidad como el efecto de una cláusula resolutoria –accesoria– al acto administrativo, y por la influencia de la codificación francesa, al operar la caducidad como una especie de condición resolutoria del acto administrativo, esta tendría efectos, *ex tunc*, es decir, retroactivos, afectando las situaciones jurídicas amparadas en la regularidad del acto administrativo caduco.

No obstante, el mismo autor se ve obligado a hacer una distinción entre los actos administrativos de ejecución inmediata, y aquellos actos que suponen prestaciones continuadas. Respecto de los actos administrativos de ejecución inmediata, pone como ejemplo el caso de los actos administrativos que confieren una subvención, señalando que incumplido el fin de la subvención procede su devolución, con los intereses de demora a partir del momento del pago de la subvención, no solo desde que se produce el incumplimiento, precisamente aquí se manifiesta la fuerza retroactiva. Sin embargo, esta interpretación no es admisible en nuestro ordenamiento jurídico, que entiende los fondos de las subvenciones de recursos públicos afectados a una finalidad de interés general, que una vez percibidos por los entes administradores ingresan a su patrimonio adquiriendo la calidad de fondos propios, y en consecuencia, restringiendo las potestades de retiro respecto de los mismos en términos retroactivos⁶⁸.

En cuanto a los actos administrativos que tienen por objeto prestaciones continuadas, la retroactividad se relativiza, de manera que lo realizado deviene en inamovible o intangible. Velasco Caballero considera que esta solución es aplicable a las concesiones de dominio público, donde el cumplimiento de las condiciones determina la caducidad con efecto *ex nunc*, pues opera a partir del momento del incumplimiento de la condición, no desde que se declara la caducidad⁶⁹.

Este autor explica las situaciones en que los actos administrativos tendrían efecto retroactivo. En primer lugar, se trataría de los actos de comprobación o declarativos, pues en estos casos el efecto retroactivo opera en el momento de certificar o comprobar, lo que se aplicaría perfectamente a la declaración de caducidad de un acto por incumplimiento de una condición resolutoria causal. En segundo lugar, afirma la retroactividad al analizar que los fundamentos del principio de irretroactividad del acto administrativo son el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. Respecto del principio de legalidad, explica el autor que el intérprete le puede dar eficacia retroactiva a la declaración de caducidad, por ser simplemente la interpretación de una cláusula del acto administrativo dentro de los márgenes de la legalidad. En cuanto al principio de seguridad jurídica, menciona que la declaración de caducidad tendría efecto retroactivo cuando se pierde la confianza legítima que ampara la irretroactividad por razones de

⁶⁸ Flores, J. C., *Las subvenciones escolares en el Derecho Chileno*, Thompson Reuters, Santiago, 2014.

⁶⁹ Velasco, F., ob. cit. (n. 34), p. 108.

seguridad jurídica, esto es, cuando el titular del acto ha incurrido en actos de mala fe que quiebran la confianza, como la presentación de documentos falsos o incurre en otro tipo de fraude.

Como se puede apreciar, la doctrina no cuestiona que la caducidad administrativa opere con efectos hacia futuro, sin afectar las situaciones jurídicas consolidadas. Sin embargo, se considera que la caducidad administrativa, por el hecho de comprender el ejercicio de una potestad pública, debe observar los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad que la obligan a analizar la entidad, la gravedad y la frecuencia o reiteración del incumplimiento, por tanto, debe tratarse de un incumplimiento grave y culpable del particular, que habilite a la autoridad administrativa a desconocer una situación jurídica consolidada.

En este sentido, señala Soria que debe reconocérsele a la Administración un cierto margen de maniobra para apreciar la razonabilidad de la medida, y sobre todo su extensión temporal, por cuanto no solo se busca proteger los derechos subjetivos de quienes han accedido a un acto administrativo favorable, sino que también se busca una adecuada satisfacción del interés general⁷⁰. Por tanto, aunque el acto administrativo sea regular, si el particular incurre en un incumplimiento que amerita la declaración de caducidad, la Administración debe evaluar ante el principio de estabilidad, y sobre todo conforme con el principio de conservación de los actos administrativos, la conveniencia de mantener el acto administrativo cuando igualmente sea capaz de producir los efectos jurídicos pretendidos al momento de su dictación, debiendo privilegiar otros remedios para corregir el incumplimiento del particular.

III. CONCLUSIONES

Una vez analizados los elementos más relevantes de la caducidad administrativa, podemos esbozar las siguientes conclusiones:

1. La caducidad administrativa es el medio de extinción anormal de los actos administrativos, de escaso desarrollo dogmático, pero de extensa regulación sectorial, respecto del cual no existen reglas ni principios claros que orienten a los órganos de la Administración del Estado en su aplicación y en la determinación de sus límites y efectos.
2. La Ley N° 19.880, de 2003, sobre procedimiento administrativo ha omitido toda referencia a la caducidad administrativa, debiendo el operador jurídico identificar las características propias de la caducidad acudiendo a la regulación, reglas y principios que informan otras formas de extinción administrativa, como la invalidación del artículo 53 o la revocación del artículo 61 de la ley o incluso la prescripción de las acciones o derechos del Derecho Civil.

⁷⁰ Soria, D., ob. cit. (n. 2), pp. 284-285.

3. Entre los tipos de caducidad administrativa que reconoce nuestro ordenamiento jurídico, merece una especial atención aquella asociada al incumplimiento de una carga administrativa, de la que pende el ejercicio o la extinción de un beneficio reconocido en un acto administrativo favorable, por su estrecha relación con los principios que informan la potestad sancionadora de la Administración del Estado, que con matices le resultan aplicable.
4. La caducidad asociada a una carga administrativa exige la presencia y acreditación de un incumplimiento grave y reiterado imputable al titular del acto administrativo. La falta de un incumplimiento reprochable hace improcedente la caducidad, y confirma la vigencia y estabilidad del acto administrativo.
5. La caducidad administrativa, como todo acto administrativo, requiere la existencia de un procedimiento administrativo racional y justo, en donde la Administración del Estado impute o reproche incumplimientos precisos y graves subsanables solo con la declaración de caducidad del acto administrativo.
6. En efecto, se requiere la declaración expresa de caducidad previo procedimiento administrativo sancionador. Ante la Constitución Política de la República y los principios que gobiernan la Ley N° 19.880, de 2003, no son admisibles las caducidades automáticas, de plano, sin forma de juicio, carentes de contradicitoriedad y que nieguen el derecho constitucional de defensa.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO, V., *Prescripción y caducidad en el ejercicio de potestades administrativas*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, pp. 355.
- BERMÚDEZ, J., *Derecho Administrativo General*, 2^a edic., Abeledo Perrot, Santiago, 2011, pp. 603.
- CABALLERO, R., *Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo*, McGraw-Hill, Madrid, 1999, pp. 522.
- CALDERA, H., *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1979, pp. 661.
- CASSAGNE, J. C., *El acto administrativo*, Abeledo Perrot, 2^a edic., Buenos Aires, 1974, pp. 450.
- DÍEZ, M., *El acto administrativo*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, pp. 560.
- DÍEZ, M. M., *Derecho Administrativo*, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1965, t. II, p. 599.
- DROMI, J., *El acto administrativo*, Instituto de Estudio de la Administración Local, Madrid, 1985, pp. 299.
- DROMI, R., *Derecho Administrativo*, Editorial Ciudad Argentina, 12^a edic., Buenos Aires, 2009, pp. 1630.
- FLORES, J. C., *Las subvenciones escolares en el Derecho Chileno*, Thompson Reuters, Santiago, 2014, pp. 394.
- GARCÍA-TREVIJANO, J. A., “Caducidad de concesiones hidráulicas”, en *Revista de Administración Pública*, 16 (1955), pp. 155-164.
- GARCIA-TREVIJANO, J. A., *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1986, pp. 438.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El problema de la caducidad de las concesiones de aguas públicas y de la práctica de las concesiones en cartera”, en *Revista de Administración Pública*, 17 (1955), pp. 263-293.

- GORDILLO, A., *Tratado de Derecho administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, 9^a edic., Buenos Aires, 2007, t. III, pp. 606.
- HERRERA, J., y RUIZ-TAGLE, S., “La caducidad de la resolución de calificación ambiental”, en *Revista de Derecho, Universidad Austral de Chile*, Vol. XXVII, N° 1 (2014), pp. 169-190.
- JÉZE, G., *Principios generales del Derecho Administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1950, t. VI, pp. 580.
- LAGUNA DE PAZ, C., *La autorización administrativa*, Civitas, Pamplona, 2006, pp. 378.
- LAGOS, O., “Para una recepción crítica de la caducidad”, en *Revista Chilena de Derecho Privado*, 4 (2005), pp. 81-108.
- MADARIAGA, M., *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI*, Editorial Jurídica de Chile, 2^a edic., Santiago, 1993, pp. 173.
- MARIENHOFF, M., *Caducidad y revocación de la concesión de servicios públicos*, Librería Jurídica Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1947, pp. 250.
- MARIENHOFF, M., *Régimen y legislación de las aguas públicas y privadas*, Abeledo, Buenos Aires, 1939, pp. 817.
- PICCINNI, D., *Teoría del decaimiento de los actos administrativos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1968, pp. 162.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J., *La caducidad en el Derecho Administrativo Español*, Montecorvo, Madrid, 1993, pp. 300.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J., “Reflexiones sobre la caducidad en el Derecho Público”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 5 (1994), pp. 340-355.
- SALAS, J. M., *La revocación de los actos administrativos en el Derecho Español*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974, pp. 300.
- SAYAGUÉS, E., *Tratado de Derecho Administrativo*, Martín Bianchi Altuna, Montevideo, 1959, t. I, pp. 630.
- SORIA, D., “La caducidad del acto administrativo” en “AA.VV”., *Acto administrativo y reglamento*, RAP, Buenos Aires, 2002, pp. 261-278.
- VERGARA, A., “Notas sobre la caducidad como fuente de extinción de derechos y del decaimiento del procedimiento administrativo”, en *XXXIV Jornadas de Derecho Público* (2004), pp. 567-572.
- VELASCO, F., *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 354.