

LA CADUCIDAD, NOTAS PARA ESCLARECER UNA NOCIÓN UN TANTO CONFUSA*

*Eduardo Soto Kloss***

SUMARIO: Introducción. 1. ¿Qué significa “caducidad”. 2. La caducidad en nuestro derecho público chileno. 2.1. La noción contralora. 2.2. Algunos autos. 2.3. Precisiones para evitar equívocos. 3. La legislación, algunos ejemplos. 4. ¿Se requiere de acto administrativo que declare la caducidad? De ser necesario dicho acto ¿es declarativo o constitutivo? Conclusión.

INTRODUCCIÓN

Cuando se entra a estudiar un tema y se trata de no quedarse en la “hojarasca”, es decir sobrevolar sobre él, sino aterrizar en sus profundidades, se puede uno encontrar con sorpresas. Aquí, pienso, que ocurre algo semejante, lo que me lleva a iniciar este párrafo con una pregunta que pudiera aparecer paradójica, es decir ¿existe como causal provocada de extinción de los actos administrativos la llamada “caducidad”?

Seguramente lo habrá advertido el lector atento de esta obra, cuán necesario y útil es al analizar cualquier concepto jurídico, introducirse en lo que dice el término utilizado, lo que permite, sin duda alguna, evitar equívocos y entender mejor su significado.

1. ¿QUÉ SIGNIFICA “CADUCIDAD”?

Si se atiende a su noción académica, “caducidad” viene a ser definida como “acción y efecto de caducar” según el Diccionario Enciclopédico Abreviado Espasa Calpe (Madrid. 1957, séptima edición, tomo II, 373, col. 2). lo que remite –es obvio– a “caducar”, es decir “perder su fuerza una ley, testamento, contrato, etc”. , y, también, “extinguirse un derecho,

*Este artículo es parte de *Derecho Administrativo*, tomo 2, El acto administrativo, en publicación en Thomson Reuters. Santiago de Chile. 2022.

**Abogado, Doctor en Derecho (Universidad de París/Sorbonne), Doctor h. c. Universidad de los Andes/Santiago de Chile), ex Decano Facultad de Derecho Universidad Santo Tomás, Profesor titular de derecho administrativo, Facultad de Derecho Universidad Católica de Chile.

una facultad, una instancia o recurso" (*ídem*, col. 1). Igual noción nos da el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (uso la 21ª ed. Madrid, 1992, tomo 1, 353 col. 2), tanto para "caducidad" como para "caducar", términos ambos que provienen del latín *caduco*, "caer". Es decir, algo que cae, e, *in extremis*, que se extingue, que termina, que desaparece¹.

Si uno revisa el derecho comparado –lo que a tantos gusta... para copiar sus instituciones/los tristemente célebres "injertos extranjerizantes"– se puede comprobar que la caducidad de los actos administrativos se encuentra, en general, vista de este modo y se la trata como algo específico que establecen las legislaciones y desarrollan los autores y la jurisprudencia respectiva².

2. LA CADUCIDAD EN NUESTRO DERECHO PÚBLICO CHILENO

2.1. LA NOCIÓN CONTRALORA

Pues bien, en Chile la Contraloría General de la República, a raíz de las ya mencionadas Jornadas Chileno-Uruguayas de Derecho Público, celebradas en Montevideo en 1958, ha recogido la "caducidad" como una de las *formas provocadas por la Administración* de extinción de los actos administrativos.

En este punto, debe recordarse el Dictamen 89.271, de 22.11.1966, que ya hemos analizado al estudiar la "invalidación" y la "revocación", como los otros modos de extinción provocada. En efecto, en dicho pronunciamiento ha dicho textual que "Las decisiones de la autoridad administrativa contenidas en los decretos y resoluciones se pueden dejar sin efecto mediante la emisión de un acto administrativo posterior de contrario imperio (decreto o resolución que los derogue), principalmente por tres causales: a) [...], b) por incumplimiento de una obligación prevista por la ley o por el propio acto, cuya sanción específica es la extinción del mismo, y c) [...]".

Si se acude a dichas Jornadas de 1958 y se recuerda que gran influencia en la doctrina uruguaya ejercía el profesor Sayagués Laso, se comprenderá que, si bien no es idéntica, la noción contralora toma la

¹Me hace recordar cuando en el colegio nos enseñaban que habían árboles con hojas perennes y hojas caducas, vale decir, que "se caían" de las ramas y terminan en el suelo.

²Es de notar que el tema de la "caducidad de los actos administrativos" era bien escaso en la literatura jurídica chilena si bien en los últimos años ha habido más trabajos al respecto, vid. J. C. Flores R., *La caducidad de los actos administrativos*, en Revista de Derecho (Univ. de Valdivia) vol. 30 N° 2/2017, y con posterioridad, reciente, J. Arancibia Mattar, *Caducidad o decaimiento administrativo por prescripción, preclusión y resolución*, en Revista de Derecho Digital (Univ. de los Andes) 5/1 (2021), 105-139.

base de la noción en lo que él expresa en su *Tratado de derecho administrativo* (cit. Montevideo, 1959, 527, N° 345) como “la extinción de un acto administrativo en razón del incumplimiento del interesado de las obligaciones que aquel le impone”. Y agrega que “viene a constituir para los actos administrativos un equivalente de la condición resolutoria implícita del derecho privado”. Ha de señalarse que toma pie este maestro del derecho administrativo uruguayo, de la doctrina italiana (a la cual era bien afecto), citando al efecto varios autores³. Se notará que la Contraloría agrega algo que desvirtúa –como lo veremos más adelante–: la noción misma de caducidad.

Ha de precisarse que Contraloría, en su referido D de 1966, no sigue enteramente la noción de Sayagués sino que también llama “caducidad” a la extinción de un acto administrativo por incumplimiento de una *obligación impuesta por la ley*, lo que indica que también incluye en el concepto al infractor de normas que imponen las leyes en las actividades que este realice, lo que lleva a pensar que hay mucho más que “caducidad” porque en tal caso se extinguiría un derecho (al extinguirse su ejercicio) a realizar una actividad por violación del estatuto legal que la regula y que la Administración deberá “castigar” extinguiendo ese derecho/ejercicio, llamándole “caducidad”, v. gr., de una licencia, de un permiso, de una concesión, de una autorización, etc., derecho cuyo “ejercicio” ha sido autorizado por un acto administrativo. Pero aquí ya se está ante lo que se ha denominado “caducidad-sanción”, que, hay que reconocer, escapa a la idea central de “caducidad” del acto administrativo (propiamente hablando, de sus “efectos”), que se produciría de suyo por el incumplimiento de obligaciones que el propio acto de beneficio ha impuesto, sea bajo condición o plazo, incumplimiento que *ipso iure* lo extinguiría. Si bien se advierte, esta extensión del concepto de “caducidad” perturba no poco su correcto entendimiento, al menos si se atiende a que la noción misma ha sido adoptada por la Contraloría, dentro de sus potestades dictaminantes, que vinculan directamente a la Administración y debe ser seguida por esta en su actividad, desarrollada a través de décadas y asumida en varias ocasiones por la propia jurisprudencia judicial suprema y sin que exista una regulación general sobre ella, dado que la ley 19.880, de 2003, no ha legislado al respecto, si bien existen normas específicas de ley en algunas materias que la regulan en los temas que aborda.

³Sayagués cita en la nota 2 de la p. 527 a Resta, *La revoca degli atti amministrativi*. Milano. 1932, 145; a Romanelli, *L'annullamento degli atti amministrativi*. Milano. 1939, 24 N° 2; a Fraga, *Derecho administrativo* (4a. ed.). México. 1948, 218, N° 137, y a Forti, *Diritto amministrativo* (3a. ed.). Napoli. 1937, 196. Y agrega al final de la nota, para aquellos que no leían o leen italiano, que “En la doctrina italiana la caducidad se denomina *decadenza*”.

2.2. ALGUNOS AUTORES

Cuando se explica en la cátedra y se escribe por nuestros autores, la caducidad viene a conceptualizarse como aquella forma de extinción de un acto administrativo en razón del incumplimiento de su beneficiario de las obligaciones que la ley o el propio acto administrativo de beneficio le impone en el ejercicio del derecho otorgado o reconocido. Ello, con las diferencias que puedan darse en la noción, pero que en lo fundamental pareciera que hay cierta coincidencia⁴.

2.3. PRECISIONES PARA EVITAR EQUÍVOCOS

Debe señalarse –para mayor claridad– que la caducidad difiere del llamado “agotamiento” de los efectos del acto, esto es, de la situación en la cual

⁴Cordero Vega (*Lecciones de derecho administrativo* cit. 317) distinguiendo la “caducidad” de la “prescripción” –algo obvio– concluye que aquella “supone la extinción del ejercicio de una atribución (derecho o potestad) dependiendo de quien lo ejerza”. A este respecto debemos advertir que nosotros estamos tratando de la caducidad de los actos administrativos, según la conceptualización contralora y judicial, por lo cual *no nos estamos refiriendo* a la extinción de plazos para recurrir, ni a plazos para ejercer potestades administrativas (que ha originado errores puesto que se trata de potestades otorgadas *pro tempore*, o sea, problemas de “competencia”, por ejemplo, el art. 27 de la Ley 19.880, lapso en que debe incoarse un procedimiento administrativo). Por su parte, Bermúdez Soto (*Derecho Administrativo General* cit. 173-174) introduce la distinción entre “caducidad” y “revocación-sanción”, entendiendo que la infracción de una obligación legal en su actividad por el interesado/beneficiario originaría no una “caducidad” sino una “revocación”, dejando la primera solo para aquellos casos en que el propio acto administrativo impone una obligación, sea bajo plazo o condición y que no es cumplida por el interesado, incumplimiento que produce como efecto la extinción del beneficio, es decir este “caduca”. Valdivia Olivares (*Manual de derecho administrativo*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2018, 199) aborda el tema de la caducidad en la vigencia del acto administrativo –lo que tal vez podrá sorprender a más de alguien–, y entiende que esta se puede extinguir de varias maneras, entre las cuales se encuentra aquella en que “el acto mismo o el derecho objetivo hayan dispuesto un plazo o término extintivo para la vigencia del acto, transcurrido el cual este se extingue”; e igualmente se puede extinguir el acto por el cumplimiento de una condición resolutoria que determine su vigencia. Flores Rivas cit., cuyo estudio es una monografía específica sobre el tema, ahonda mucho más en él. Haciendo una apretada síntesis de su estudio, parte de la noción contralora de caducidad /D de 1996 cit., y esclarece que en la caducidad no se trata de la extinción de un acto ilegal, y precisa muy bien que lo que hay es la extinción de sus efectos, producida por circunstancias de hecho que la ley atribuye al incumplimiento de una obligación sujeta a plazo; agrega que la caducidad estaría dirigida a garantizar la correcta satisfacción del interés general; entiende que el acto que declara la caducidad sería un acto de gravamen en cuanto afecta al beneficiario incumplidor, y que podría decirse que es un acto-sanción en sentido genérico; que debe ser declarada y ello a través de un procedimiento administrativo. Arancibia Mattar cit. ensaya de esclarecer el tema que lo halla confuso por las variadas opiniones que autores y jurisprudencia tienen al respecto, y parte, incluso en el título, haciendo sinónimos caducidad y decaimiento, y sobre esa base articula su trabajo con el fin de estudiar las “causales” de esto que la producirían, según las relaciones jurídicas involucradas, sobre la base de o prescripción, o preclusión o resolución.

los efectos del acto se han producido, o sea se ha obtenido la finalidad o fin para el cual se ha emitido. Aquí no es el acto el que se extingue sino sus efectos, que se extinguen de suyo, por haberse simplemente producido, sea que esos efectos se produzcan de modo instantáneo (por ejemplo, un acto de registro, o una certificación y, en general, los actos con imperatividad propia), sea que necesite una ulterior actividad para ello (como ocurre en los actos con imperatividad impropia). Obviamente, la caducidad no cabe afirmarla en estas situaciones, por cuanto habrá que decir que la extinción de esos efectos (no del acto) se ha producido por el cumplimiento de su objeto, por la obtención del fin previsto al dictarlo⁵.

Del mismo modo aparece necesario esclarecer un punto que puede llamar a confusión, como esto de “caducidad” y *revocación-sanción*. Pienso que ello pudiera haber nacido de una distinción que introduce en el concepto de caducidad el dictamen contralor de 1966 (Dictamen 89.271), como es aquella en que la caducidad es la extinción provocada de un acto administrativo por el incumplimiento de una obligación “impuesta por la ley” o el propio acto administrativo, que debe ser cumplida en un plazo o por medio de una condición⁶.

En esto me parece que se incurre en un error jurídico serio, porque ya en la Constitución de 1925 (art. 4º) , vigente en aquel año 1966, era obvio que la imposición de esa obligación tenía insoslayablemente que *estar prevista en la ley* para que pudiera disponerse en un acto administrativo determinado, en razón de lo que con posterioridad llamaríamos el “principio de juridicidad”, establecido en sus normas ya en la Constitución de 1833 (art. 160), en cuya virtud ningún órgano del Estado poseía alguna potestad sin que “previa y expresamente” se le haya conferido por la Constitución o las leyes.

De allí que en la “caducidad” no hay dos situaciones distintas, sino solo una, originada en una disposición legal que disponga el otorgamiento de un beneficio, concretado en un acto administrativo *v. gr.* de concesión (graciosa) que lo confiere, o comúnmente un acto administrativo de autorización para proceder al “ejercicio” de un derecho, y ambos bajo plazo

⁵Insisto en algo que no veo muy afirmado en los autores y que es necesario reiterar para que haya claridad conceptual: hablando con propiedad hay que decir que no es el “acto” el que se extingue sino son sus “efectos”, que se han cumplido y, por tanto, se han agotado. No se olvide que el acto no tiene por qué extinguirse puesto que es válido y siendo válido carece de fundamento pretender dejarlo sin efecto... Tal como lo hemos indicado al comenzar el capítulo sobre la extinción de los actos administrativos, es preciso distinguir entre la extinción del acto, la extinción de los efectos y la extinción del acto y de los efectos, que son tres situaciones diferentes con consecuencias necesariamente distintas. No distinguir esto lleva a equívocos frecuentes por no decir a errores...

⁶Para su tratamiento como una específica “sanción” a obligaciones legales cuya fiscalización y sanción corresponde a distintos organismos de la Administración del Estado, vid. M. F. Gómez G., *Infracciones y sanciones administrativas*. Ediciones Der. Santiago de Chile. 2021, 121-123.). Nos referiremos en el texto sobre esto.

o condición imponiendo algunas obligaciones que cumplir, y concretado por medio de un acto administrativo, en aplicación de aquella. No cumplida la condición o en el plazo previsto, se extingue ese beneficio, esto es “caduca”, se produce su “caducidad” *ipso iure*, por el solo ministerio de la ley⁷.

Debe también señalarse que la caducidad difiere de la “invención” jurisprudencial suprema denominada “decaimiento” (de actos y procedimientos administrativos) que a partir de 2011 comenzó a aplicar (“sacada de la manga”, al modo de un mago conforme a un truco...) sin que exista norma alguna que le dé un sustento normativo en nuestro derecho chileno, tal como lo ha reconocido la propia Contraloría General de la República y ahora último hasta la misma Corte Suprema (que parece haberla repudiado, vid parágrafo correspondiente). Valga señalar que “caer”/caducidad es muy distinto de “decaer”/decaimiento, como lo indica el propio término respectivo: “decaer” es debilitar, se tiene el ánimo decaído, las fuerzas físicas decaen con la edad avanzada, con la vejez (qué decir con la ancianidad), decae el afecto que se tiene con alguien, el cariño y hasta el amor que se puede profesar a alguien (cualquiera sea la causa o el motivo), etc. Decaer es debilidad, pero no es caer, terminar, extinguirse algo. De allí que no cabe confundir ambos conceptos. El decaimiento de procedimientos y actos administrativos en nuestro derecho chileno no existe, así de simple, en cambio la caducidad de los “efectos” de los actos administrativos, sí existe, pero debe precisarse bien su concepto para delimitarlo bien porque hay no poca confusión con mecanismos jurídicos que parecieran semejantes o con nomenclatura equívoca.

Hay que precisar que la caducidad propiamente tal suele darse con más frecuencia en relación con los actos administrativos autorizatorios, es decir aquellos en cuya virtud la ley ha dispuesto que para ejercer un derecho (sea de los llamados fundamentales, sea de los que la ley los conceda) quien lo posea debe cumplir ciertos requisitos, requisitos que, además, jamás podrán afectar su “contenido esencial”, su “esencia”, como lo denomina la Constitución en su art. 19 N° 26, la cual dispone sabiamente que la ley jamás podrá imponer “condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”. Vale decir que la ley en estas circunstancias ha de perseguir siempre, ineludiblemente, si pretenda que sea válida, esto es conforme con la Constitución, el bien común, es decir asegurar que el ejercicio referido no perjudique la pacífica convivencia ciudadana (el

⁷Entiéndase bien que lo que se extingue no es el acto sino los “efectos” en cuanto dicho incumplimiento por parte del beneficiario para obtener el beneficio (*v. gr.*, de modo definitivo, o bien para ejercer un derecho preexistente pero cuyo ejercicio está sometido a plazo o condición así dispuesto por la ley) le hace extinguir la posibilidad de obtenerlo de modo definitivo, si lo había sido de modo provisorio, o seguir ejerciéndolo, según sea el caso. El acto queda incólume, puesto que es válido, sus “efectos” son los que se extinguen por dicho incumplimiento.

“orden público”), ni afecte derechos de terceros (la necesaria “justicia”) y ese ejercicio redunde en beneficio no solo del beneficiario sino, también, de la propia comunidad.

3. LA LEGISLACIÓN, ALGUNOS EJEMPLOS

Si se acude a la legislación se pueden encontrar variadas disposiciones en que es posible este mecanismo. Así, sin necesidad de ser exhaustivos, nos parece útil citar, entre otras, la llamada ley de telecomunicaciones, 18.168, de 1982 y sus innumerables modificaciones (*vid.*, *v. gr.*, art. 23 para concesiones de radiodifusión sonora) o la ley de pesca y acuicultura (Ley 18.892, de 1989), su texto refundido DS/ Ec. 430/1991 y sus reformas por Ley 20.657, de 9.2.2013 y reciente Ley 21.437, de 10.5.2022 (art. 55 letra a), o aún en las concesiones marítimas (reguladas por el DFL/H 340, de 1960 y su reglamento DS/Def. Nac. 9, de 17.3.2018), o en el régimen legal sobre edificación, especialmente Ley General de Urbanismo y Construcciones (DFL/Minvu 458/76, arts. 116 y 120) y su Ordenanza (1.4.17), la caducidad de los llamados permisos de construcción (que propiamente son “autorizaciones para edificar”) de no comenzarse las obras dentro de los tres años siguientes de su otorgamiento, o aún, la ley del ambiente (19.300, de 1994, art. 25) en cuanto otorgada la resolución de calificación ambiental, el beneficiario desde que es notificado de ella tiene un plazo de cinco años para iniciar el proyecto o actividad autorizados, entre otros buenos ejemplos para analizar^{7bis}.

Sin necesidad de entrar en detalles de dichos ejemplos, que se explican por sí mismos, de su análisis y atendiendo a la naturaleza de la situación jurídica imaginada por el legislador, ocurre que lo que hay allí es una *causa natural* de extinción, prevista en las propias normas, como es el incumplimiento de obligaciones que la ley impone a quien ha obtenido una concesión (sea provisoria o definitiva), una autorización, una licencia, un permiso o una inscripción en un registro (*v. gr.*, de pesca artesanal), incumplimiento que llevará como efecto jurídico la pérdida para el beneficiario de la posibilidad de realizar la actividad concedida, autorizada, etc. Pérdida que se produce *por la sola circunstancia de haber ocurrido en la realidad de los hechos dicho incumplimiento*, salvo que haya habido caso fortuito o fuerza mayor o casos específicos que la misma ley respectiva contemple, en que no se produce *ipso iure* tal extinción, circunstancias que deberán ser aducidas por el beneficiario y debidamente comprobadas por la autoridad en un debido procedimiento, y de ser verídicas significará la improcedencia jurídica de la caducidad.

^{7bis}Un caso interesante sobre concesiones marítimas nos parece el resuelto por la Contraloría General por D 21.652/26.3.2014.

Por ello no resulta acertado ni propio llamar a esta caducidad una “forma provocada” de extinción del acto administrativo por la Administración, dado que ella no actúa *motu proprio* dejando sin efecto un acto suyo anterior, sino que va solo a “reconocer” dicho incumplimiento en un acto que es simplemente “declarativo” y no constitutivo, puesto que solo “comprueba” un hecho anterior, ya producido. Es por esto que no situamos esta causal entre “las provocadas por la Administración” (tales como la invalidación o la revocación), sino una más de los casos de extinción por “causas naturales”.

¿Cómo puede afirmarse la caducidad como una causal de extinción “provocada” si en su misma noción se señala que esa extinción se produce por el hecho mismo del incumplimiento del plazo en que debía ejecutarse una obligación dispuesta en el mismo acto de beneficio? La misma noción contralora (1966) se contradice ya que no hay acto de contrario imperio que produzca la extinción del acto (propiamente son los “efectos” los que se extinguen) sino el llamado “acto administrativo de caducidad” es simplemente “declarativo”, que “reconoce” un hecho pasado y con un claro fin de seguridad jurídica.

Lo que hay en la “caducidad” de los efectos del acto administrativo de beneficio para un destinatario es algo semejante –pero por oposición o antinomia– con lo que ocurre en la situación regulada por el art. 27 de la Ley 19.880 (y que ahora viene a ser aplicado directamente por la Corte Suprema para alejarse de su propia “invención” del decaimiento de procedimientos y actos administrativos). En esta disposición legal lo que hay es una atribución legal de “potestad/competencia” (competencia *pro tempore*) a un órgano administrativo para que, en cierto plazo que fija al efecto (seis meses), instruya un procedimiento administrativo, al cabo del cual de no haber concluido este, simplemente no es que “decaiga” el procedimiento sino que carece de “competencia” dicho órgano para continuar tramitándolo, por lo cual todo lo que hubiera dispuesto en él luego de concluido dicho plazo es irremisiblemente nulo (art. 7° incs. 2° y 3° de la Constitución).

Pues bien, algo semejante ocurre respecto del destinatario beneficiario de un acto de concesión o autorizador, según sea el caso, porque lo que ha dispuesto este acto (en conformidad a la ley específica que lo prevea) no es otra cosa que otorgar un “poder jurídico” a dicho beneficiario para realizar cierta actividad cumpliendo cierta(s) obligación(es) en un plazo preciso, que si no la(s) cumple, tal poder jurídico se extingue, precisamente por la llegada del plazo predeterminado. Mientras allá (L 19.880, art. 27) la llegada del plazo (seis meses) extingue la posibilidad de actuar al órgano instructor de un procedimiento administrativo por cuanto ha expirado su “competencia” (que ha sido conferida *pro tempore*), aquí en la caducidad la llegada del plazo para cumplir con la obligación impuesta por el acto de beneficio hace que el beneficiario carezca del “poder jurídico” atribuido para gozar de sus efectos, puesto que carece de él.

Ahora bien, ¿hay “caducidad” propiamente tal en los casos que aparece como una “sanción” ante una infracción cometida por quien viola disposiciones legales en el ejercicio de una determinada actividad, casos que –diría– sobreaman desde hace algunas décadas de estatismo regulatorio?

Si se quiere evitar problemas jurídicos inútiles, sean de interpretación, o de aplicación, hay que afirmar que allí propiamente no hay “caducidad”, porque si se atiende a la misma etimología del término, no hay nada que pierda energía, fuerza y que cae, se extingue o desaparece. Hay puramente una “violación del derecho aplicable” a la actividad y la relación jurídica se produce de modo directo entre infractor y ley, sin la intermediación de un acto administrativo que imponga una condición o plazo para obtener un beneficio definitivo o para ejercer una actividad.

Por otra parte, no parece acertado –en mi opinión– llamar a la concreción de la sanción (se supone luego del debido procedimiento legal racional y justo/art. 19 N° 3, inc. 6° CP y que será el jurisdiccional al conocer de la reclamación del acto administrativo de sanción) como “revocación”, término que posee en Chile según una conceptualización contralora y judicial, y con la Ley 19.880 (art. 61) una regulación específica. Tal regulación no calza ni con la una ni con la otra. La revocación –como modo provocado de extinción de los actos administrativos– supone un “cambio de circunstancias” en el transcurso de la producción de los efectos de un acto, acto que ha sido dictado en conformidad a Derecho, y que por dichas circunstancias “devendría” inconveniente o inoportuno, lo que lo convertiría en contrario a Derecho. La infracción de una regulación legal cometida por un sujeto en el ejercicio de una actividad regulada ¿sería un “cambio de circunstancias” para estos efectos, como para aplicarle el estatuto de la “revocación”? Parece un tanto excesivo poder suscribir tal proposición desde un punto de vista simplemente racional...⁸.

La sanción que se impone por la ley al infractor no significa necesariamente que se extinga su derecho a realizar la actividad, sino que dependerá del castigo que la ley ha previsto de acuerdo con la gravedad de la violación en que ha incurrido; cierto, que puede que sea tan grave que la ley prevea que no pueda seguir ejerciendo la actividad, como sería la cancelación de un título habilitante, o la eliminación de su inscripción en el registro⁹.

Pero a esto no procede llamarlo “caducidad”, puesto que si se quiere dar claridad al Derecho (requisito esencial para que sea medio de justicia

⁸Véase parágrafo sobre la revocación en este mismo tomo 2.

⁹Valga una digresión en este punto de “eliminación de un registro”; se trata de “registros públicos”, materia que no suele ser muy estudiada en nuestro país, salvo una obra del maestro Fernando Fueyo Laneri (Edit. Astrea. Buenos Aires. 1982). No suele ser muy conocido el hecho que al momento actual y sin que pretenda ser exhaustivo, tengo fichado más de un centenar de ellos, referidos tanto a personas y bienes.

y no de arbitrariedad) han de precisarse debidamente sus extremos, los cuales ha de limitarse al incumplimiento descrito en líneas precedentes¹⁰.

De lo expuesto, podemos afirmar que *la caducidad propiamente tal* no es una “causal provocada” de extinción de los actos administrativos, como ya más de medio siglo lo sostiene la Contraloría General en su D 89.271, de 1966, sino que, por el contrario, es una *causal natural* que origina la extinción de los efectos de un acto administrativo, en circunstancias de no haberse cumplido por el interesado/beneficiario las obligaciones impuestas por un acto administrativo en cierto plazo o bajo una condición, para poder obtener, *v.gr.*, el carácter definitivo de ese beneficio, o de poder continuar ejerciendo un derecho preexistente.

4. ¿SE REQUIERE DE UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE DECLARE LA CADUCIDAD? DE SER NECESARIO DICHO ACTO ¿ES DECLARATIVO O CONSTITUTIVO?

Afirmado ello existe otro tema que ha provocado posiciones distintas, como es el de la necesidad o no de dictar la Administración una decisión (decreto o resolución, según lo disponga la ley) que declare la caducidad de los efectos del acto que se han extinguido de suyo por haberse producido ese incumplimiento.

Si es el hecho mismo de ese incumplimiento dentro del plazo estipulado o no haberse realizado por el beneficiario la condición requerida, el que produce la extinción de esos efectos, parece de suyo que jurídicamente no es necesario que se dicte una decisión administrativa formal para que se produzca dicha extinción. Pero, parece que no es menos cierto que la autoridad debería dictar el decreto o resolución que declara la caducidad de ese beneficio, conforme la disposición legal específica pertinente, *por razones de seguridad jurídica* con el fin de que queden bien asentadas, firmes, consolidadas, las situaciones jurídicas habidas en esa relación. Por ello nos parece más acertado exigir tal declaración del órgano administrativo competente por medio de la respectiva decisión formal expresa (decreto o resolución, según el caso) que declare expresamente la caducidad, dado que usualmente ese acto autorizatorio o concesorio presenta interés para varios candidatos para obtener, *v. gr.*, el uso de un lugar en el espectro

¹⁰En R. F. Gómez G, *Infracciones y sanciones administrativas* cit. 115-127, la autora hace un recuento bien completo de los tipos de “sanción administrativa” que el ordenamiento chileno posee, tales como pecuniarias (las más frecuentes), amonestaciones, comiso o decomiso, clausura, prohibiciones de ejercer actividad, y la caducidad-sanción. Aquí ha de observarse respecto de esta última que hay que tener cuidado de no confundir la “caducidad” como modo provocado de extinción de los actos administrativos (en la terminología de la CGR) con la llamada “caducidad” en los contratos administrativos, *v.gr.*, de concesión de servicios, o de obras, que es tema distinto y ajeno al punto que tratamos en este párrafo.

radiofónico o televisivo, y en que suele haber una verdadera licitación, o en materia de pesca o acuicultura.

Pero, también ha de tenerse en cuenta que el mismo término “declarará” está demostrando que hay allí un “reconocer” un hecho ocurrido con anterioridad debidamente comprobado, hecho que no es otro que el “incumplimiento” de obligaciones que el beneficiario del acto administrativo de concesión, autorización, licencia, permiso o inscripción en un registro, en que ha incurrido. Si se trata de “reconocer” / “declarar” su “caducidad”, significa que es ese “hecho”/“incumplimiento” el que ha producido la extinción de esos efectos, es decir una “causa natural”, hecho que impulsa, mueve, obliga a la autoridad a dictar el acto administrativo de “caducidad” de ese beneficio, que la “declara” en razón de haberse producido ese incumplimiento de una obligación que legalmente le era debido cumplir.

Si se requiere de acto administrativo que la declare formalmente para la seguridad jurídica de la consolidación de las situaciones jurídicas, es tema que incide en la emisión de un acto, esto es, debe ser el resultado de un “procedimiento administrativo” y como tal se requiere que sea debido, racional y justo, y, por ende, debe comprobarse fehacientemente el hecho de dicho incumplimiento, lo cual lleva a que debe existir la “debida audiencia” del pretendido incumplidor con el fin de escuchar las razones –si las ha tenido– que lo justificaran. Ha de señalarse que es usual que teniendo algún inconveniente el beneficiario en la realización de la condición y en el plazo referido, haga una presentación ante la autoridad que le otorgó el beneficio o la autorización, para solicitar especialmente una prórroga del plazo con el fin de dar cumplimiento efectivo a la obligación impuesta, prórroga que ha de ser hecha antes de su vencimiento y allegando los antecedentes que la justifiquen. Aceptada que sea, se le fijará un plazo (de gracia, podrá decirse), no produciéndose la caducidad *ipso iure* como correspondería.

Aún si la Administración comprueba en el debido procedimiento el hecho del incumplimiento y que no ha habido razones que lo justificaran (como pudieran ser, v. gr., caso fortuito, fuerza mayor, u otros), y dicta el correspondiente declarando la “caducidad” del acto, debe entenderse que lo que ha caducado son los “efectos” del acto de beneficio o autorizador, puesto que primero, se trata de un acto declarativo, que comprueba un hecho producido ya con anterioridad, y segundo, que lo que se “declara/reconoce” extinguido son los “efectos” del acto, puesto que el acto no desaparece del ordenamiento, sino que produjo el efecto previsto en el mismo, como es no cumplir el beneficiario el plazo o condición y, por lo tanto, se extingue la posibilidad de obtener el beneficio de modo definitivo (si es que fuera provisorio), o de seguir realizando la actividad cuyo ejercicio le ha sido autorizado pero cumpliendo requisitos que la ley ha dispuesto con tal objeto.

En puridad, pudiera, tal vez, decirse que la obligación a que se ve afecto el beneficiario tiene las características de una “carga”, en sentido jurídico, aunque con un matiz muy importante por cuanto si bien hay un interés personal que pretende obtener dicho beneficiario por el acto administrativo que le favorece, esa obligación también implica cierta “responsabilidad” para él, ya que su actividad tiene una connotación social y efectos comunitarios que la ley ha recogido imponiéndola al respecto. Piénsese en el caso citado de la concesión de radiodifusión sonora (art. 23 Ley 18.168, de telecomunicaciones), en que el beneficiario obtiene un privilegio exclusivo para usar un punto en el espectro radiofónico (cuya “administración” corresponde al Estado) pero también una “función social” en bien de la comunidad a quien se dirige; igualmente, ocurre en el caso de la Ley general de urbanismo y construcciones (arts. 116 y 120, DFL/Minvu 458/75, Diario Of. 13.4.1976), la cual ha previsto el llamado permiso para construir (propiamente “autorización” para ejercer el derecho de propiedad sobre un inmueble y edificar sobre él una construcción) pero con la obligación de empezar las obras dentro de los tres años siguientes a la emisión de dicho permiso, que de no cumplirse produce su “caducidad”; un beneficio para un dueño de un inmueble pero con una función social en bien de la comunidad, en cuanto a las reglas urbanísticas y a la seguridad de los terceros, especialmente vecinos.

CONCLUSIÓN

Al dar fin a este tema diremos que si se trata propiamente de una *causal natural de extinción de los efectos de un acto administrativo* ¿qué queda de la llamada “caducidad” como causal provocada por la propia Administración de extinción de los actos administrativos? Pues, habría que decir algo bien sencillo: nada...