



Del transcurso de un plazo y el nacimiento de un acto administrativo presunto de aprobación

Ramiro A. Mendoza Zúñiga

Abogado

Profesor de Derecho Administrativo

P. UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

Blanca Oddó Beas

Abogado

Ayudante de Derecho Administrativo

P. UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

I. Introducción

Este trabajo¹ es parte de un Informe en Derecho evacuado a solicitud de la Compañía de Telecomunicaciones de Chile S.A. (Telefónica, en adelante) con el objeto de que se analizara, conforme a los principios de derecho público y a las normas legales y reglamentarias pertinentes, la validez y legalidad de un Ordinario² mediante el cual la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL, en adelante) aprobó parcialmente el modelo de Cuenta Única Telefónica presentado por Telefónica, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 510, de 2004, que *Establece el Contenido Mínimo y Otros Elementos de la Cuenta Única Telefónica*.³

El acto administrativo mencionado fue notificado a Telefónica transcurrido el plazo de 30 días, que establece el artículo 10 del referido decreto, para que SUBTEL se pronunciare expresamente sobre la aprobación del modelo de Cuenta Única Telefónica (CUT, en adelante) presentado por la empresa. De manera que, de conformidad a lo dispuesto en dicha norma, habiendo expirado ese

¹ El contenido del Informe en Derecho aludido, que es de octubre de 2005, ha sido adaptado con el propósito de adecuarlo al formato y extensión comúnmente utilizados para esta clase de publicaciones, manteniéndose, en todo caso, los hechos, argumentos y conclusiones de la forma original. Contraloría General emitió pronunciamiento sobre la materia, según consta en Dictamen 9.695, de 28 de febrero de 2006, que hemos incluido como Anexo. Se publica con la debida autorización.

² N° 31.564/PRE N° 20.

³ Publicado en el Diario Oficial de fecha 7 de diciembre de 2004.

plazo, debía darse necesaria aplicación al silencio administrativo positivo, y en consecuencia, tenerse para todos los efectos legales, totalmente aprobada dicha proposición.

Ahora bien, a pesar de que en razón de ese efecto aprobatorio toda actuación posterior de SUBTEL respecto a esa misma solicitud debía considerarse extemporánea –en especial– por la evidencia de la expiración del plazo establecido en el referido reglamento y de la procedencia del silencio administrativo positivo, SUBTEL a través del Ordinario ya referido,⁴ procedió igualmente a pronunciarse y cuestionar la legalidad del modelo de CUT presentado por Telefónica, aprobándolo parcialmente. Junto a ello, y como respuesta a los requerimientos de la empresa, en orden a dar aplicación al silencio administrativo positivo, argumentó que el plazo establecido en el artículo 10, del DS 510, de 30 días corridos contados desde el ingreso de la propuesta correspondiente a la Subsecretaría sin mediar pronunciamiento alguno de esta última, era sólo una fecha de expiración para el ejercicio de una competencia por parte de SUBTEL, sin importar la época o momento en el que se efectuara la notificación al interesado.

Según damos cuenta, creemos que la actuación de SUBTEL contraviene principios básicos de competencia y legalidad, desde que el plazo dispuesto por la normativa constituye un elemento reglado de la competencia que le entrega el ordenamiento jurídico para pronunciarse sobre la CUT mediante el acabado ejercicio de una competencia que importa el nacimiento y vigencia de un acto en el ordenamiento jurídico, de manera tal que una vez expirado el plazo para el ingreso debido del acto al ordenamiento, caduca la competencia de este organismo para pronunciarse válidamente al respecto.

Asimismo, sostenemos que la interpretación de SUBTEL acerca de la fecha de la dictación del acto equiparándola a la notificación del acto, es inconsistente con el régimen de derecho público que rige la vigencia y eficacia de los actos administrativos, el que se sustenta en una premisa básica, cual es que los actos de la Administración nacen a la vida del derecho, produciendo la plenitud de sus efectos, sólo una vez que han sido notificados a sus destinatarios, principalmente cuando se trata de un acto de efectos particulares o individuales, como de hecho resulta ser la aprobación de la CUT propuesta por Telefónica.

Es innegable la importancia que tiene dilucidar correctamente esta materia, la que entendida de la manera que lo hace SUBTEL, conlleva a relativizar derechos tan básicos como el de impugnación de los actos administrativos a través de los correspondientes recursos jurisdiccionales o administrativos, respecto de los cuales la certidumbre del inicio y expiración del plazo para su interposición

⁴ Ver nota 2.

resulta esencial. Certidumbre que sólo se adquiere a través de la fecha de la respectiva notificación, la que hará cierto el momento a partir del cual advienen los plazos de incumplimiento y caducidad de los mismos. Además, la argumentación de SUBTEL permite que la sola data de un acto –que aún no ingresa al ordenamiento– valide actuaciones de la Administración, en circunstancias que los procedimientos administrativos, a diferencia de los judiciales, carecen de mecanismos certificadorios respecto de la correlatividad de los números que individualizan a los actos que nacen en ellos y de las fechas en que esos actos son emitidos, de tal suerte que conforme al criterio de esta entidad resulta, en la práctica, imposible dar aplicación a los mecanismos propios de la figura del acto presunto, que conforman el marco común de lo que se ha llamado en nuestro medio los efectos del silencio administrativo.

II. Antecedentes

En cumplimiento de lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 24 bis, de la Ley 18.168, General de Telecomunicaciones,⁵ se dictó el Decreto Supremo N° 510 (Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y Economía, Fomento y Reconstrucción) que *Establece el Contenido Mínimo y Otros Elementos de la Cuenta Única Telefónica*.

Dentro de esta regulación, el artículo 10 del decreto señalado establece que *“Sin perjuicio de lo dispuesto en los tres artículos precedentes, las compañías telefónicas deberán requerir la aprobación de los Ministerios de sus respectivos modelos de Cuenta Única Telefónica, antes de ser emitidos a sus suscriptores, para cuyo efecto los Ministerios canalizarán a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones la aprobación total o parcial, o el rechazo de dichos modelos. Transcurridos 30 días corridos desde el ingreso de la propuesta correspondiente a la Subsecretaría, sin mediar pronunciamiento alguno de esta última, se entenderá aprobada totalmente la propuesta presentada”*.

En atención a esta norma y conforme lo ordena el Artículo Transitorio del mismo Decreto,⁶ con fecha 11 de enero de 2005, mediante Carta N° 004, ingresada

⁵ Dispone este inciso que *“Las funciones de medición, tasación, facturación y cobranza de los servicios de larga distancia las efectuarán las empresas prestadoras de dichos servicios, sin perjuicio de que éstas puedan realizarlas contratando el todo o parte de tales funciones con el concesionario de servicio público telefónico, quien estará obligado a prestar dicho servicio una vez requerido, según tarifas fijadas de acuerdo con lo establecido en los artículos 30 a 30 J, por los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Economía, Fomento y Reconstrucción, en adelante “Los Ministerios”, los cuales deberán aprobar o fijar el formato, dimensiones y demás detalles de la cuenta única que recibirá el suscriptor”*.

⁶ Dispone el Artículo Transitorio del DS 510 de 2004 que *“A contar de la fecha de publicación del presente decreto en el Diario Oficial, las compañías dispondrán del plazo de quince días hábiles para comunicar a la Subsecretaría de Telecomunicaciones la fecha definitiva de implementación de lo dispuesto en él, fecha que no podrá exceder de ciento veinte días corridos a contar de dicha publicación”*.

a SUBTEL con fecha 12 de enero de 2005, Telefónica sometió a la aprobación de SUBTEL el contenido y estructura de su nueva CUT.

Posteriormente, una vez transcurrido el plazo que establece el artículo 10 ya transcrito, sin haber pronunciamiento por parte de SUBTEL mediante un acto administrativo expreso acerca de la aprobación del modelo de CUT, con fecha 14 de febrero de 2005, Telefónica hizo presente a esta autoridad que debía tenerse totalmente aprobada su proposición desde el día 12 de febrero de 2005, fecha en la cual expiró el plazo de 30 días que establece la normativa para pronunciarse expresamente sobre ella, por lo que debían aplicarse a su respecto los efectos jurídicos del silencio administrativo positivo regulado en el DS 510, ya citado, y entenderse aprobada su solicitud de CUT.

Quede claro, el plazo de 30 días que establece el artículo 10, tantas veces referido, para que SUBTEL se pronunciare expresamente acerca de la aprobación del modelo de CUT presentado por Telefónica, expiraba el día 12 de febrero de 2005 y hasta ese día no existió ningún acto administrativo vigente y eficaz que se pronunciara, en definitiva, acerca de la conformidad a derecho de la CUT. Por ello que, necesariamente, desde ese día se produjeron los efectos del silencio administrativo positivo naciendo el acto de aprobación presunto de la CUT de Telefónica. Y es que el único pronunciamiento que podría haber impedido que operaran los efectos del silencio administrativo que contempla ese mismo artículo, era un acto administrativo vigente y eficaz, esto es, el que hubiese sido válidamente notificado dentro del plazo de 30 días que dispone esa norma, especialmente si se tiene en consideración que en este caso se trataba de un acto administrativo de efectos particulares, el que, según veremos, jamás podría tener efectos antes de su notificación al interesado o destinatario.

No obstante lo expuesto, y haciendo caso omiso a la aplicación del silencio administrativo positivo, SUBTEL procedió, de conformidad al artículo 16 bis de la Ley 18.168, a efectuar la notificación del Ordinario N° 31.564/PRE N° 20, que contenía la aprobación parcial de la propuesta de CUT a Telefónica, con fecha 14 de febrero de 2005, esto es, 3 días después de la expiración del plazo que tenía la autoridad para aprobar o formular sus observaciones sobre la CUT. Cabe señalar que el artículo 16 bis, mencionado, dispone que las notificaciones por carta certificada se entenderán efectuadas *transcurridos que sean cinco días desde la fecha de entrega de la carta a la oficina de correos*, por lo que debe entenderse que el referido ordinario fue notificado a Telefónica solo el día 21 de febrero de 2005, puesto que además se trata de días hábiles.⁷ En consecuencia, el acto administrativo de aprobación parcial de la CUT sólo

⁷ Artículo 16 bis, letra a), Ley 18.168: "Para todos los efectos de esta ley: a) Los plazos son fatales y de días hábiles..."

ha podido producir efectos jurídicos a partir de esa fecha y no antes,⁸ como pretende hacer ver SUBTEL.

En efecto, SUBTEL entiende haber dado cabal cumplimiento a la exigencia impuesta por el referido artículo 10, al sostener respecto al Ordinario N° 31.564/PRE N° 20 *“que, en ejercicio de la atribución conferida por la mencionada disposición y de conformidad con lo señalado en el artículo 24 bis de la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones, en tiempo y forma, evacuó el pronunciamiento requerido por Telefónica CTC respecto de su modelo propuesto de Cuenta Única Telefónica”*. Agregando a su favor que la sola dictación del acto dentro del plazo de 30 días que establece el DS 510 era suficiente y *“que el trámite de notificación del precitado Ordinario N° 31.564/PRE N° 20 constituyó un acto administrativo posterior completamente distinto e independiente de este último, dado que dicha notificación sólo tuvo por objeto poner en conocimiento de su representada la decisión administrativa adoptada por la subsecretaría, una vez que esta se encontraba formalizada”*.

El caso reseñado y las alegaciones vertidas por SUBTEL en su Ordinario N° 31.564/PRE N° 20 atañen a ciertas cuestiones fundamentales propias del derecho administrativo y de cuyo análisis podremos concluir la validez y legalidad de la actuación administrativa que hemos descrito. Estas materias son: (i) La actuación válida de la Administración cuando la normativa regla el elemento temporal de su competencia; (ii) Los efectos de la inactividad de la Administración en el caso anterior y su regulación a través del silencio administrativo; y, por último, (iii) La eficacia de los actos administrativos: la precisión del momento en el cual éstos producen sus efectos y el rol de su notificación.

III. Competencia, silencio y la eficacia de un acto administrativo

Como se ha señalado, la norma reglamentaria del artículo 10 del DS 510 viene a dar aplicación al artículo 24 bis de la Ley 18.168, que otorga competencia al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para *aprobar o fijar el formato, dimensiones y demás detalles de la cuenta única que recibirá el suscriptor*, estableciendo un plazo para el ejercicio de dicha potestad, que es de 30 días contados desde el ingreso del modelo de CUT que formule la concesionaria.

Este plazo tiene dos efectos básicos e ineludibles. El primero, es que por tratarse de una competencia reglada en el ámbito temporal de su ejercicio, una vez

⁸ Dispone el artículo 51 inciso 2° de la Ley 19.880, publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo de 2003, que *“Los decretos y las resoluciones producirán efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general”*. Resulta inconcuso que si antes no producen efectos jurídicos, es porque no existen como tales actos jurídicos ante el derecho, esto es, son la nada jurídica.

que aquél expira, la autoridad ya no es competente para pronunciarse bien aprobando o rechazando la CUT propuesta. El segundo, es que la expiración de este plazo significa el nacimiento inmediato de un acto administrativo presunto que tiene como causa, precisamente, esa inactividad de la Administración frente a la proposición que se le formuló.

De ahí que se deba analizar la naturaleza del plazo establecido en el artículo 10 del DS 510. Ello porque cuando la normativa condiciona o regla el elemento temporal de una potestad, esto es, establece un plazo para su ejercicio, el tiempo viene a ser un elemento reglado de la misma, lo que significa que dicha potestad sólo puede ser ejercida válidamente por el órgano competente en la época que se ha fijado para su ejercicio.⁹ De esta forma, una vez transcurrido ese plazo sin pronunciamiento alguno por parte de la autoridad, toda actuación posterior sobre la misma materia es nula por falta de competencia temporal.¹⁰

En este sentido la inactividad produce un efecto negativo que impide la existencia de un pronunciamiento expreso de la autoridad fuera del plazo establecido en la normativa pertinente. Además, en este caso, la inactividad de la SUBTEL produce, por la aplicación del silencio administrativo, la aprobación de la CUT, lo que viene a significar que, por el transcurso del plazo, la autoridad no sólo pierde su competencia para pronunciarse sobre la CUT, sino que también la normativa suple su pronunciamiento expreso con un "*acto presunto*" que permite tener por aprobada la autorización o concedido el derecho solicitado por el particular.

Estos dos efectos inciden, directamente, en la legalidad del ejercicio de la competencia de SUBTEL para aprobar expresamente una CUT y es lo que, en definitiva, está en discusión en el presente caso. Claro que para este análisis de legalidad resulta antes necesario despejar una cuestión que a estas alturas resultaría casi intrascendente, pero que, atendidas las circunstancias, es vital aclarar, la que se refiere *al momento* en el que un acto administrativo entra en vigencia y es eficaz.

⁹ Señalan García Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón, que "...Además de estos cuatro elementos preceptivamente reglados puede haber en la potestad otros que lo sean eventualmente: tiempo u ocasión de ejercicio de la potestad, forma de ejercicio, fondo parcialmente reglado...", en su *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, séptima edición, Ed. Civitas, 1995, pág. 444.

¹⁰ La jurisprudencia de la Corte Suprema corrobora este efecto de la actuación de la autoridad fuera de plazo señalando "Que como lo señala acertadamente Contraloría General de la República, en su Dictamen N° 39.394, de 17 de noviembre de 1994, resulta claro que la facultad que le confiere al Alcalde el inciso final del artículo 4° de la Ley 19.280 relativa a llenar por concurso público los cargos que no sea posible proveer por encasillamiento, debe ejercerse de todas maneras en el decreto respectivo, o sea, en el que se efectúa dicho encasillamiento; de lo cual se sigue que la declaración efectuada sobre la materia por el Alcalde recurrido en el decreto complementario de encasillamiento es extemporánea" (Considerando 7°); y, agrega "Que al haber dictado la parte recurrida el decreto alcaldicio ya mencionado, fuera de plazo, y efectuado asimismo, en él una declaración que debió realizar en el Decreto Alcaldicio N° 634 de encasillamiento del personal de la Municipalidad, incurrió en un acto ilegal..." (Considerando 8°). Sentencia recurso de protección, "Ahumada Poblete y otro con Alcalde de la I. Municipalidad de Quinta Normal", rol 4.1.32.94. Base Lexis-Nexis.

Para lo anterior, es necesario tener en cuenta la Ley 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, la que contiene una norma expresa que lleva a una única conclusión –que ya hemos manifestado–, cual es que los actos de la Administración destinados a producir efectos particulares sólo entran en vigencia y son vinculantes una vez que son notificados, de manera tal que jurídicamente ellos existen únicamente desde esa fecha.¹¹ En consecuencia, la autoridad en las actuaciones sujetas a plazo debe necesariamente considerar ese momento como el que determina el principio o fin del término en el cual puede ejercer válidamente su competencia.

En fin, huelga destacar que, en todo caso, la Administración pudo –en razón de una coherencia y respeto mínimo al ordenamiento– ingresar a Correos el último día del plazo los reparos que le motivara el contenido de la propuesta formulada por Telefónica, de manera que, al menos, existiese un principio de vigencia al que sólo bastase la integridad de la notificación. Pero ni siquiera fue así. Lisa y llanamente, el sobre fue expedido e ingresado a la oficina de correos –cualquiera sea la fecha que expresara el Oficio– vencido el plazo del que disponía la autoridad.

Es lo que analizaremos en los acápite siguientes y que permitirá concluir que, en este caso, es procedente la aplicación del silencio administrativo positivo y, en definitiva, que la actuación de SUBTEL al negarse a reconocer la existencia del acto presunto de aprobación de la CUT y proceder, de todas maneras y a todo evento, a pronunciarse respecto de la aprobación de la CUT de Telefónica, no sólo ha desconocido un derecho adquirido, sino que también ha actuado fuera del ámbito de su competencia.

IV. La notificación como fase o etapa esencial

La posición asumida por SUBTEL, en orden a no considerar a la notificación¹² como una fase integrante del proceso de elaboración del acto administrativo,¹³

¹¹ La jurisprudencia contralora así lo ha entendido desde antiguo, invariablemente. Vid. dictámenes 17.856, de 1977; 85.286, de 1976; 24.348, de 1983; y, 24.197, de 1986, entre muchos otros.

¹² Contraloría General de la República en dictamen N° 18.570, de 1974, ha definido notificación como “*Un acto de comunicación a una persona de un hecho que le afecta, es decir, una forma de poner en conocimiento del interesado el evento que le concierne*”.

¹³ La notificación y la publicación forman parte de la etapa de publicidad del procedimiento de elaboración de todo acto administrativo. Esta etapa es esencial, de manera que para que un acto administrativo pueda ser tal y generar válidamente todos sus efectos debe haber sido notificado o publicado según corresponda, ello porque los actos de la Administración sólo pueden obligar a quienes afecten en cuanto sean conocidos, único modo que tienen los particulares para adecuar sus conductas a esos mandatos o recurrir en contra de los que los agravian. La Ley 19.880 regula esta etapa en el Capítulo III sobre “Publicidad y Ejecutividad de los Actos Administrativos”. Vid. sobre el particular, Soto Kloss, Eduardo “*La publicidad de los actos administrativos en el derecho chileno*”, Revista de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso, Vol. X (1986), pp. 473-498.

sino como un acto¹⁴ independiente y autónomo, obliga a revisar una cuestión que es de una importancia fundamental para el caso en estudio y que se refiere a la determinación del momento a partir del cual un acto administrativo ingresa al ordenamiento jurídico, entra en vigencia y es eficaz para producir todos sus efectos,¹⁵ estadios que la autoridad parece confundir, al mérito de sus apreciaciones.

Para ello, se debe tener presente que en nuestro ordenamiento jurídico el artículo 3° de la Ley 19.880 dispone que las decisiones de la Administración son eficaces cuando *entran en vigencia*, por lo que sólo entonces crean en el interesado los derechos y obligaciones correspondientes.

El pronunciamiento que es exigido a SUBTEL, en el artículo 10 del DS 510, es naturalmente un acto administrativo.¹⁶ Ello tiene una doble trascendencia. Por una parte, importa la expresión formal de una decisión respecto de una solicitud presentada por un particular, que es necesaria para la adquisición de ciertos derechos, en este caso, la aprobación de la CUT, que sólo producirá sus efectos cuando se encuentre vigente. Pero, por otro lado, también es relevante en cuanto a que la inexistencia de ese pronunciamiento, que equivale a la inactividad de la Administración, permite que opere la institución del silencio administrativo positivo, naciendo un acto administrativo presunto que da, conforme al ordenamiento, la posibilidad de adquirir los mismos derechos, tal como si estuviera vigente el acto expreso, transcurrido el plazo de 30 días contados desde la presentación del modelo de CUT.

Por ello, es de suma trascendencia dilucidar *cuándo* debe considerarse que SUBTEL se ha pronunciado dentro del plazo previsto en el artículo 10 del DS 510, ya que sólo si en el transcurso de ese momento existió un acto administrativo vigente y eficaz puede pregonarse la exclusión de la operatividad –tiempo– del acto que se presume ante el silencio de la autoridad. Es decir, si se concluye que no existió tal acto en el plazo dentro del cual correspondía que se pronunciare

¹⁴ En realidad, huelga señalar que la notificación no es un acto administrativo, en realidad es un trámite que produce –como hecho jurídico procesal que es– ciertos efectos en el derecho y que, como tal trámite, se incardina en la serie de actos trámites que constituye el procedimiento administrativo que da origen al acto terminal. Ilustrativo resulta Soto Kloss, Eduardo, Vid. su *Estado de derecho y procedimiento administrativo*, en Revista de Derecho Público, N°28 (1980) 101. También en Revista de Derecho (UCV) 4 (1980) 211; y en su *El procedimiento administrativo*, RDJ tomo 79 N° 3 (1982) 79. Para los medios de comunicación del acto, del mismo autor, *La publicidad de los actos administrativos en el derecho chileno*, RDUCV 10 (1986) 473. Para el concepto, su *La noción de acto administrativo en el derecho chileno*, RDP 60 (1996) 85.

¹⁵ La vigencia del acto se refiere al momento desde el cual puede producir todos sus efectos y la eficacia a la posibilidad de que el acto ya vigente cree en el destinatario de las mismas una obligación de cumplimiento inmediato con independencia de su posible validez intrínseca. En este entendido la eficacia se relaciona con la presunción de validez de que goza un acto administrativo cuando entra en vigencia.

¹⁶ Ello porque los órganos de la Administración del Estado manifiestan su voluntad a través de esta clase de actos jurídicos. Es lo que dispone el artículo 3° de la Ley 19.880 al señalar que “*Las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos*”.

SUBTEL, se derivará que el particular adquiere su aprobación –derecho– inmediatamente de transcurrido. Por lo mismo, cualquier acto posterior de la autoridad resulta extemporáneo y no puede producir ningún efecto.

La presentación de la CUT por un particular, como en el caso que nos ocupa, constituye lo que en doctrina administrativa se ha denominado "*solicitud*", esto es, un acto por medio del cual un particular amparado en una norma material pretende la aplicación de la misma a su favor.¹⁷ En este caso, la solicitud consiste en la aprobación de la CUT por parte de SUBTEL. Para la Administración esta clase de actos particulares normalmente conllevan la obligación de pronunciarse expresamente a través de una autorización o aprobación, sin perjuicio de que el ordenamiento jurídico pueda dar valor a la inactividad de la Administración sujetando el ejercicio de esa competencia a un determinado plazo, transcurrido el cual hace nacer lo que se conoce en doctrina –lo hemos advertido– como *acto administrativo presunto*, que es, precisamente, lo que se ha regulado en el tantas veces mencionado artículo 10, del DS 510. En el caso de las solicitudes esto último es esencial, ya que, en general, de ellas pueden nacer derechos o facultades antes inexistentes que ingresan al patrimonio de los particulares y de las cuales no pueden ser privados por tratarse de derechos adquiridos de buena fe y de conformidad a derecho, sin perjuicio –claro está– del ejercicio de la correspondiente potestad invalidatoria si fuese el caso.

Ahora bien, tal como se ha señalado como regla para la generalidad de los actos administrativos, el acto de aprobación sólo produce sus efectos, esto es, sólo es eficaz, *cuando ha entrado en vigencia* (artículo 3° Ley 19.880), lo que en su caso sólo ocurre cuando ha sido notificado¹⁸ al particular interesado¹⁹ o a lo menos ha comenzado tal trámite. Esto porque tratándose de solicitudes cuyo pronunciamiento por parte de la Administración se manifiesta a través de autorizaciones o aprobaciones que son propiamente *actos de efectos individuales* su vigencia se produce únicamente cuando son notificados²⁰ al interesado.

¹⁷ García Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón, vid. ob. cit.

¹⁸ Sostiene la doctrina administrativa que "*La notificación o publicación es la exigencia final que se requiere para su nacimiento y validez procedimental (el del acto administrativo), de modo que mientras el acto administrativo no ha sido válidamente comunicado, no nace y no puede, por ende, producir efecto alguno. La falta de comunicación válida no sólo implica que el acto administrativo es "inoponible" al afectado (dictamen 21.941, de 1984), sino que –como dirán con mayor precisión nuestros tribunales en el caso García Huerta (1991)– "carece de imperio, por lo que los recurrentes no estuvieron nunca obligados a acatarlo".* Vid. Aróstica Maldonado, Iván, "*Lecciones Sobre acto Administrativo II*", apuntes de clase 1994, Universidad de Chile.

¹⁹ Dictamen N° 4052, de 1976, "*Las resoluciones sólo entrarán en vigencia a partir de la fecha de notificación a los interesados, conforme a los principios de que los actos administrativos producen efectos legales desde la fecha de su publicación o notificación*".

²⁰ Dictamen N° 18.661, de 1994, que "*Servicio Nacional de Turismo debe pronunciarse formalmente respecto de solicitud de calificación de hotel de la Región Metropolitana... Esto, por cuanto el director del señalado organismo ordenó revisar la aludida calificación mediante memorando de fecha 17/7/91, por estimar que el hotel en comento no cumplía los requisitos exigidos. Así el acto administrativo del Subdirector no produjo sus efectos, ya que la notificación de esos actos es una condición esencial para su validez, sin la cual carecen de toda eficacia*".

Hoy, todo ello, además es así, de conformidad al artículo 45 de la Ley 19.880, que dispone que *"los actos de efectos individuales deberán ser notificados a los interesados"*; al artículo 51, que a su turno establece que *"Los decretos y resoluciones producirán sus efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general"*; y, por último, al artículo 25 de la misma ley, que dispone que *"los plazos se computarán desde el día siguiente a aquel en que se notifique o publique el acto"*. En consecuencia, de estas normas se puede deducir que los actos administrativos de aprobación o rechazo de una solicitud particular sólo entran en vigencia y son eficaces una vez notificados a los interesados.

De esta forma, se puede constatar que los actos administrativos de aprobación sólo producen sus efectos cuando son notificados,²¹ en tal sentido la notificación es una condición indispensable de eficacia del acto,²² que forma parte de la fase de publicidad del procedimiento administrativo.²³ La notificación del acto administrativo viene a constituir, entonces, parte del *iter procedimental*²⁴ y no un acto anexo o secundario como lo pretende hacer ver la interpretación sustentada por SUBTEL.

²¹ Dictamen N° 25.696, de 2004, *"la resolución que dispuso el cambio de faenas de la interesada ha comenzado a regir a partir de la data en que le fue notificada, porque los actos administrativos producen sus efectos legales desde la fecha de su notificación al afectado"*.

²² Dictamen N° 8.148, de 1993, establece que *"la notificación de un acto administrativo es, dentro del proceso respectivo, un requisito de eficacia jurídica, por lo que mientras no ha sido válidamente comunicado, no produce efecto alguno y es inoponible al afectado, correspondiendo a la autoridad administrativa determinar la oportunidad de la notificación, sin que su dilación signifique violación, legal o reglamentaria y sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que pudiera afectar a determinados funcionarios por tal retardo"*.

²³ Dictamen N° 28.814, de 1976, se señala que *"las resoluciones mencionadas sólo regirán desde la fecha de su notificación a los interesados, conforme al principio de que los actos administrativos producen efectos legales desde la fecha de su publicación o notificación, según proceda"*.

²⁴ La obligatoriedad de la notificación como etapa del procedimiento administrativo reconoce su fundamento en el artículo 19 N° 3 inciso quinto de nuestra Carta Fundamental, en cuanto al reconocimiento al *justo y racional procedimiento administrativo*, que implica el necesario conocimiento por parte de los destinatarios de los actos administrativos. El mandato constitucional antes mencionado lo podemos relacionar con la modificación introducida por la Ley 19.653 a la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, al contemplar el nuevo texto del artículo 13 inciso tercero que *"son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial"*. Del referido texto, en cuanto importa la publicidad de todos los actos del procedimiento (trámites/terminales), es absolutamente procedente en razón de la fase de publicidad; luego, si los actos administrativos son públicos, ninguna decisión será acto administrativo antes de que se cumpla con la medida de publicidad (sea notificación o publicación o ambas), toda vez que no ha culminado su completa tramitación, esto es, en la forma que prescriba la ley, conforme al texto literal del artículo 7° inciso primero de la Constitución. Por ello es que, al evacuarse por SUBTEL el ordinario correspondiente, no se había finalizado el procedimiento administrativo, circunstancia que recién se habría verificado una vez notificada válidamente la destinataria del acto administrativo, esto es, Telefónica. De ahí que, se concluya, la autoridad administrativa no se sujetó a los términos precisos del DS 510, en su artículo 10, debiendo entonces entenderse adoptado el acto administrativo terminal de manera posterior al plazo señalado, y verificarse, por lo mismo, los efectos propios del silencio administrativo positivo.

De ahí que el Ordinario N° 31.564/PRE N° 20, de SUBTEL, sólo ha podido entenderse y ser eficaz desde el día que fue notificado a Telefónica, lo que de conformidad al artículo 16 bis de la Ley 18.168, ocurrió el día **21 de febrero de 2005**. Antes de esa fecha, no existía ningún acto administrativo –pronunciamiento– de la autoridad competente, de manera tal que para efectos de la aplicación del artículo 10 del DS 510, a esa fecha ya había transcurrido –latamente– el plazo de 30 días que tenía SUBTEL para pronunciarse, por lo que operó el silencio administrativo positivo, dándose lugar a un acto administrativo presunto que tuvo por aprobado el modelo de CUT presentado por Telefónica.

Hemos también advertido que, a efectos de ser coherentes, como en el caso sub-lite la autoridad se encontraba sometida a una normativa que castigaba su inactividad sancionándola con un preciso efecto jurídico a su silencio, inacción que –como se ve– operaba el día trigésimo primero de la recepción del modelo de CUT del proponente, de manera que con independencia de su notificación, a efectos de no restarle días al ejercicio de la competencia otorgada, al menos debía en este particular caso, necesariamente, ingresar su reproche a la Oficina de Correos de Chile el trigésimo día, puesto que podría argüirse que lo que exigía el ordenamiento era la expresión del reproche en el plazo correspondiente, con independencia del momento de vigencia del acto que lo contenía.

Nada de eso siquiera ha ocurrido en el caso que comentamos, lisa y llanamente, la autoridad ejerce tal reproche fuera del plazo que tenía para su mínima formulación y, todo ello, es –lo hemos destacado– independiente de la fecha que exprese el ordinario que contenga el reproche correspondiente. Tal planteamiento, en realidad, impediría la operatividad del efecto jurídico previsto para la inactividad, puesto que deja –tal interpretación– a discreción de la autoridad la constitución del efecto previsto en el ordenamiento siendo que resulta obvio, conforme a las normas que hemos tenido a la vista, que tal efecto opera con absoluta autonomía del voluntarismo noticioso del ente administrativo. Se trata del cómputo de un plazo y no de la voluntad para establecerlo a discreción.²⁵

²⁵ Cabe señalar que en este caso, claramente, el ordenamiento ha optado por aplicar la *teoría de la expedición* para la consideración del momento en el cual la autoridad cumple con su obligación de pronunciarse dentro del caso, sin perjuicio de que, para el particular, sigue teniendo pleno sentido la *teoría del conocimiento o recepción*, a los efectos de determinar el instante a partir del cual éste puede ejercer los derechos que son consustanciales al acto. Esto es así, precisamente, porque estamos en presencia de una competencia temporal. Potestades para la Administración y derechos para el particular. Sobre esta materia, ver particularmente, E. Soto Kloss, su *La publicidad...*, cit.

V. Silencio administrativo positivo y competencia temporal

El silencio administrativo positivo se encuentra regulado, en su generalidad, en el artículo 64 de la Ley 19.880, que dispone:

“Transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que ha originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas.

Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada.

En los casos del inciso precedente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. Dicho certificado será expedido sin más trámite”.

Esta norma de aplicación general y supletoria ha venido a dar cabida legal a la institución del silencio administrativo positivo, la que es aplicable a todos los actos de la Administración que no queden incluidos en las hipótesis de silencio administrativo negativo que se mencionan, a su vez, en el artículo 65 de la Ley 19.880. Estos son: (i) los que afecten el patrimonio fiscal; (ii) aquellos en los que la Administración actúe de oficio; (iii) los que se pronuncian sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos; y (iv) en los que se ejercita por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política.

En consecuencia, el silencio administrativo positivo es aplicable a todos los demás actos, en especial aquellos que tienen por objeto resolver las solicitudes de particulares mediante las cuales se requiere una autorización o aprobación, siempre que ellas no afecten el patrimonio fiscal y no se refieran al ejercicio del derecho constitucional de petición.²⁶ En doctrina se señala que el efecto del silencio administrativo positivo es sustituir la voluntad inexistente de la Administración presumiendo dicha voluntad con un contenido positivo o afirmativo.²⁷ En esta explicación el silencio administrativo constituye una presunción legal establecida

²⁶ Huelga destacar lo empequeñecido y aparente que resulta el tratamiento general. De esta forma, a la luz de la práctica administrativa parecen irrelevantes los casos en los que esta técnica jurídica tendrá que operar en su vertiente positiva.

²⁷ En ciertas ocasiones la ley reconoce un significado negativo al silencio administrativo. Es lo que regula el artículo 65 de la Ley 19.880 al disponer que *“Se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal...”*.

con el propósito de controlar la actuación de la Administración y de dar seguridad jurídica al particular afectado por una inactividad injustificada de la misma.

Ahora bien, de la regulación de esta institución, en la que se establecen –fianamente– por excepción los actos que producen silencio negativo, se puede advertir que su objeto es que la inactividad de la Administración tenga por regla general un carácter positivo. Este carácter positivo de la inactividad viene a constituir la garantía que establece el legislador cuando no se cumple el verdadero objetivo de la Ley, que es que los particulares obtengan respuesta a sus requerimientos y solicitudes, y en especial, que la obtengan en el plazo requerido. Esto último encuentra fuerza legal en el artículo 23 de la Ley 19.880, que dispone que “*Los términos y plazos establecidos en esta y otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de la Administración en la tramitación de los asuntos, así como los interesados en los mismos*”.

De esta forma, para el legislador no es indiferente la inactividad de la Administración, especialmente, cuando ella debe darse dentro de determinado plazo el cual es obligatorio, a tal punto que, de no obtenerse repuesta al momento de su expiración, nace un *acto administrativo presunto* el cual será eficaz desde ese momento o bien una vez cumplidos los requisitos que la ley establezca, por lo que, en adelante, debe entenderse para todos los efectos legales que el interesado ha obtenido la autorización, aprobación o adquirido el derecho solicitado, todos efectos patrimoniales que no pueden ser desconocidos por la autoridad, ni aun cuando ésta pudiere objetar la validez o legalidad del contenido de ese acto presunto.

Por lo expuesto, es que en el análisis del silencio administrativo es particularmente relevante el cómputo del plazo.²⁸ Así se ha señalado en doctrina

²⁸ Hacemos presente que dado el específico análisis que formulamos, hemos omitido abundante doctrina extranjera sobre la materia. Sugerimos, para quienes lo requieran, principalmente, Albiñana García Quintana, C., *El silencio en la nueva ley de procedimiento administrativo*, en *Tapia*, N° 67, 1993; Baena del Alcázar, M., *Naturaleza jurídica del silencio de la Administración*, en *Revista Estudios de la Vida Local*, 121, 1962, también su *El efecto afirmativo del silencio administrativo*, en *idem*, 123, 1962; Calvo Charro, M., *Silencio Positivo y acciones declarativas*, *Revista de Administración Pública (RAP)* N° 128, 1992; Cámpora, J. A., *Los actos presuntos*, en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, N° 82, 1994; Fernández Pastrana, J. L., *Reivindicación del silencio positivo: reflexiones para su recuperación en el ámbito de las autorizaciones administrativas*, en *RAP*, 127, 1992; García de Enterría, E., *Sobre el silencio administrativo y el recurso contencioso*, en *RAP*, 47, 1965; García Trevijano G., E., *El silencio administrativo en el derecho español*, Madrid, 1990, su *Silencio Administrativo. Términos y Plazos*, en *Administraciones Públicas y ciudadanos, Coordinación, Benigno Pendás G., Barcelona, 1993; Morell Ocaña, L., La inactividad de la Administración: técnicas alternativas al silencio, ante la omisión administrativa de los estándares de conducta previstos en la ley*, en *Documentación Administrativa (DA)*, 208, 1986; Morillo Velarde P., J. I., *Hacia una nueva configuración del silencio administrativo*, en *REDA*, 49, 1986, y su *El silencio administrativo, el procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Coordinador J. Barnés V., 1993, y *Los actos presuntos*, Marcial Pons, 1995; Nieto García A., *La inactividad de la administración y el recurso contencioso administrativo*, en *RAP*, 37, 1962; Santa María Pastor, J. A., *Silencio positivo, una primera reflexión sobre las posibilidades de revitalizar una técnica olvidada*, en *DA*, 208, 1986.

que "el plazo del silencio administrativo debe computarse desde el ingreso de la solicitud, proyecto o acuerdo sometido a control hasta la fecha de la notificación al interesado de la resolución adoptada y ello porque la referencia a la fecha de la notificación de la resolución y no a la del acto es una cautela elemental destinada a evitar la tentación de antedatar la resolución con el fin de impedir el efecto favorable del silencio".²⁹ Esta situación en nuestro derecho se encuentra resuelta con las normas que regulan la entrada en vigencia de los actos administrativos, los que siendo de aprobación o autorización, no cabe duda alguna de que sólo producen sus efectos cuando son notificados al interesado conforme ya hemos señalado, latamente, en el acápite IV de este Informe.

De lo anterior, se colige que el plazo que se le impone a la autoridad para actuar debe ser respetado, ya que una vez que éste ha transcurrido, sin existir pronunciamiento alguno, ocurre una verdadera caducidad de la competencia de la autoridad para pronunciarse sobre la misma materia. Ello, porque en tal caso *se trata de competencias regladas en cuanto al tiempo u ocasión del ejercicio de la potestad*, lo que significa que cualquier actuación fuera de ese espacio de tiempo importará un acto nulo por falta de competencia.

Cuando se regula el efecto que tiene la inactividad de la Administración o, lo que es lo mismo, el no ejercicio de una potestad en la ocasión reglada por la normativa, la actuación fuera de plazo no sólo afectará la legalidad del acto por extemporáneo, sino que también a los derechos de los particulares que pudieran haber sido adquiridos como consecuencia de esa inactividad por efecto del silencio administrativo positivo.

Desde esta perspectiva, el silencio administrativo positivo no es solamente un mecanismo de certeza jurídica frente al transcurso de los plazos establecidos por la normativa para que la Administración adopte una determinada decisión frente a una solicitud de un particular –como serían los efectos del silencio negativo–, sino que va más allá, constituyendo un verdadero título que produce la adquisición de ciertos derechos que antes no existían por la sola disposición de la ley.

En definitiva, el acto presunto viene a producir los mismos efectos que habría producido el acto expreso. Es lo que reconoce el artículo 66 de la Ley 19.880, al referirse a los actos a que da origen el silencio administrativo, al disponer que "Los actos administrativos que concluyan por aplicación de las disposiciones de los artículos precedentes, tendrán los mismos efectos que aquellos que culminaren con una resolución expresa de la Administración, desde la fecha de la certificación

²⁹ García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón, vid. ob. cit., pág. 575.

respectiva". Este aspecto no debe perderse de vista cuando se analiza una situación que puede ser constitutiva de silencio administrativo positivo, tal como resulta ser la aprobación presunta de la CUT de Telefónica.

En efecto, ahora en la aplicación específica de una determinada disposición, como es el artículo 10 del DS 510, se encuentran comprometidos variados aspectos del silencio administrativo positivo. En primer lugar, es menester dar cuenta que en este preciso caso nos encontramos con una normativa específica del silencio prevista en un cuerpo normativo distinto a la Ley 19.880. En efecto, corresponde dar aplicación prioritaria, en razón del principio de especialidad, a normas particulares que regulan la materia. Tal como lo dispone el artículo 1° de la referida ley, que, siendo general, deja vigentes los ordenamientos singulares que reglan particularmente una materia, como sucede, en este preciso caso, donde una ley específica –Ley General de Telecomunicaciones– ha habilitado la emisión de un reglamento particular que ha dado regulación íntegra a la materia, previendo detalladamente los efectos aprobatorios al correlato de inactividad de la autoridad. En segundo lugar, el aspecto temporal de la potestad de SUBTEL para pronunciarse sobre la CUT se encuentra sujeto a un plazo determinado, de manera tal que la autoridad sólo es competente para pronunciarse sobre esa materia dentro de aquél; y, en tercer lugar, la existencia inmediata de un acto presunto que se produce como consecuencia de la inactividad de la autoridad dentro de cierto plazo (lo que equivale al término de la competencia para pronunciarse sobre la CUT), y que constituye, verdaderamente, el título en virtud del cual el interesado –Telefónica– adquiere el derecho solicitado, el cual en este caso consiste en la aprobación total de la CUT.

De esta forma, ni aun la alegación de falta de legalidad o validez que pudiere hacer la autoridad respecto del acto aprobatorio presunto puede hacer revivir la potestad para pronunciarse sobre la misma materia, ya que tal actuación atentaría en contra del principio de competencia y de intangibilidad de los derechos adquiridos por los particulares. Es aquí cuando entra en discusión una cuestión que es básica en el derecho administrativo, esta es, la presunción de legalidad y la validez del acto, que ha sido bastante tratada en materia de actos administrativos expresos, pero que, lamentablemente, ha sido dejada de lado en materia de actos presuntos derivados de la aplicación de las normas del silencio administrativo positivo.

Las expuestas son cuestiones connaturales a la institución del silencio administrativo positivo. En definitiva, éste tiene efectos directos en el ejercicio de las potestades de los órganos administrativos, de manera tal que una vez que se ha producido el acto presunto no es posible que la Administración resuelva de forma expresa en sentido contrario al otorgamiento presunto de la autorización

o aprobación instada.³⁰ Por otro lado, afecta también la esfera patrimonial de los particulares, los que por el solo efecto de la desidia administrativa pueden incorporar a su patrimonio el contenido mismo de la solicitud ignorada.

Por ello es que SUBTEL cuando actúa en ejercicio de la competencia que le entrega el artículo 24 bis de la Ley 18.168, General de Telecomunicaciones, y el DS 510, en lo que respecta a la aprobación de la CUT presentada por las concesionarias de servicio público telefónico, debe hacerlo cumpliendo las normas procedimentales que establecen la forma en la que ella debe actuar, incluyendo los plazos que se prevean para el pronunciamiento de los actos administrativos pertinentes, so pena de no estar con posterioridad facultada para ejercer la misma potestad una vez que han transcurrido esos plazos, especialmente cuando como consecuencia de la expiración del mismo el ordenamiento jurídico ha dispuesto expresamente la substitución de su voluntad por un acto administrativo presunto que, para todos los efectos legales, tiene el mismo valor que la voluntad expresa de la autoridad.

De ahí que el Ordinario N° 31.564/PRE N° 20, por medio del cual SUBTEL se pronunció acerca de la legalidad del modelo de CUT presentado por Telefónica, sea un acto extemporáneo, puesto que ha iniciado su vigencia y eficacia, fuera del plazo de 30 días que otorgaba tácitamente el artículo 10 del DS 510, para que dicha autoridad ejerciera su potestad y se pronunciara sobre dicha CUT. Transcurrido ese plazo no cabe sino dar plena aplicación al silencio administrativo positivo, significando ello la aprobación del modelo de CUT presentado, para todos los efectos legales. Toda decisión en contrario significaría desconocer los efectos del acto administrativo presunto de aprobación y los derechos adquiridos por Telefónica como consecuencia de dicho acto.

Igualmente resulta cabalmente extemporáneo, respecto de la CUT de Telefónica, cuya vigencia autorizatoria e intangibilidad emana del acto presunto nacido por la inactividad de la Administración, aquel Oficio Circular que hemos tenido a la vista,³¹ y por medio del cual se instruye respecto de la aplicación del Decreto Supremo N° 510, de 2004, y que traduce –en la realidad– un cuerpo reglamentario diferente, cuyas prescripciones, contenido y naturaleza resultan

³⁰ Si a la Administración una vez que ha operado el silencio administrativo sólo le corresponde certificar el vencimiento de los plazos, conforme lo ha señalado Contraloría General de la República (Dictamen N° 34.830, de 2005 “Conforme al artículo 64 de la Ley 19.880, sobre silencio administrativo positivo, los trámites para denunciar el incumplimiento del plazo por parte de la Administración se deben realizar por el interesado ante la autoridad que debe resolver el asunto que es objeto del procedimiento, de manera que solo a esta corresponde certificar el vencimiento de tales plazos”), tratándose de actos presuntos en el contexto de la Ley de Procedimiento, que exige certificación, con cuanta mayor razón se puede argumentar que ante la existencia del acto presunto cuando el ordenamiento sectorial específico ha determinado que el sólo transcurso del tiempo produce un efecto que da nacimiento –*ipso iure*– al acto presunto.

³¹ Nos referimos al Of. Circular N°9/PRE N°02, fechado 11 de febrero de 2005 y depositado en oficina de correos el 18 de ese mismo mes.

ajenas a un cuerpo instructivo interno de estas características,³² abordando –por vía no destinada al efecto– materias respecto de las cuales su autor carece naturalmente de competencia, al menos en la pretensión e intensidad del acto señalado.

VI. Conclusiones

- El artículo 24 bis de la Ley 18.168 otorga al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones la competencia para aprobar los modelos de Cuenta Única Telefónica que les presenten las concesionarias de servicio público telefónico;
- Este artículo se encuentra regulado por el DS 510, de 2004, el que a su turno dispone que esta competencia es ejercida materialmente por SUBTEL, estableciendo un determinado plazo para su ejercicio, que es de 30 días contados desde la presentación del modelo de CUT, y dentro del cual se entiende que debe existir el acto administrativo aprobatorio correspondiente, ya sea parcial o total, esto es, ese acto debe estar vigente y ser eficaz, o al menos haber comenzado su mecanismo de conocimiento;
- La vigencia y eficacia de un acto administrativo aprobatorio de efectos particulares, que es, precisamente, el carácter que tiene el pronunciamiento de SUBTEL sobre la CUT, se produce sólo una vez que el acto ha sido notificado válidamente al interesado. Todo ello de conformidad lo que disponen los artículos 3°, 25, 45 y 51 de la Ley 19.880, de Bases de los Procedimientos Administrativos;
- En estricto derecho, si el artículo 10 señalado dispone que SUBTEL debe pronunciarse dentro de un plazo de 30 días, el acto administrativo que cumple con tal exigencia sólo es aquel que ha sido notificado al interesado dentro de ese mismo plazo, ya que sólo desde ese momento puede considerarse que realmente existe un acto administrativo, sin perjuicio del criterio de conocimiento en ejecución ya expuesto, el que, como se ha visto, ni siquiera resulta acá aplicable, toda vez que el acto de la autoridad fue depositado en Correos vencido palmariamente el plazo ya indicado;
- El artículo 10 del DS 510, en definitiva, establece un plazo para el ejercicio de la potestad de SUBTEL, el cual de conformidad al artículo 23 de la Ley 19.880, le es completamente vinculante. Además, este plazo en la técnica atributiva de potestades viene a constituir un elemento reglado de la mis-

³² Ver de Jorge Precht Pizarro, su *Valor jurídico de las directivas presidenciales, programas ministeriales, circulares e instrucciones de servicio*, en *Revista Chilena de Derecho* (UC) 16 N°2 (1989), 465.

ma, por lo que cualquier actuación fuera del mismo es nula por falta de competencia temporal;

- Lo expuesto impide que SUBTEL, una vez transcurrido el plazo que tiene para pronunciarse sin que exista un acto administrativo vigente y eficaz –notificado al interesado–, carece de competencia para pronunciarse sobre la misma materia;
- Asimismo, es conveniente retener que sin perjuicio de las normas generales que rigen la inactividad de la Administración, hoy establecidas en los artículos 64, 65 y 66 de la Ley 19.880 y que atribuyen efectos precisos al silencio administrativo, la materia en curso está tratada, específicamente, en una regla particular contenida en el artículo 10 del DS 510, de 2004, norma de la cual tomó debida razón la Contraloría General de la República, que es posterior a la Ley de Procedimiento, y que por lo mismo, regla especial y estrictamente la sanción a la inactividad de la Administración del sector, con absoluta prescindencia de certificaciones que en otros ámbitos pueden exigirse. Es decir, lisa y llanamente, que de modo instantáneo, *ipso iure*, expirado el plazo previsto en el ordenamiento sectorial, nace un acto administrativo presunto que tiene por totalmente aprobada la correspondiente CUT;
- De conformidad a lo dispuesto en el artículo señalado anteriormente, ese acto presunto nace de pleno derecho una vez transcurrido el plazo sin que exista pronunciamiento alguno de SUBTEL, por lo que desde ese preciso momento se producen los mismos efectos que si existiera el acto aprobatorio expreso, esto significa que ese acto será eficaz desde ese momento y por lo mismo la concesionaria desde ese instante ingresará a su patrimonio dicha aprobación;
- El acto aprobatorio presunto al ser eficaz goza de presunción de legalidad, lo cual no significa que quede exento de los controles posteriores de legalidad que puedan corresponder, ya que dicha presunción nunca es garantía estricta y permanente de validez de los actos administrativos, sean estos expresos o presuntos;
- En consecuencia, Telefónica ha ingresado a su patrimonio el acto presunto de aprobación de su CUT, lo que no puede ser desconocido por SUBTEL por la sola vía de ejercer, extemporáneamente, la potestad que le entrega el artículo 10 del DS 510, de 2004, mediante el Ordinario N° 31.564/PRE N° 20, que da cuenta de una serie de ilegalidades que se imputan, las que, en todo caso, debieron formularse en su oportunidad.