

## **MATERIAS:**

- ÚNICA ALEGACIÓN DE RECLAMANTE CONSISTE EN DECAIMIENTO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO, DE MANERA QUE RECLAMACIÓN DEBE SER DESESTIMADA AL NO CONCURRIR SUPUESTOS DE PROCEDENCIA TEMPORALES QUE DICHA INSTITUCIÓN RECONOCE.-
- LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA NO CONTEMPLA SANCIÓN DE ILEGALIDAD POR DECAIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO, Y POR ENDE RESOLUCIÓN SANCIONATORIA NO ADOLECE DE ILEGALIDAD IMPUTADA.-
- INCLUSO SI SE CONSIDERARA QUE DECAIMIENTO ADMINISTRATIVO ES POSIBLE DE CONFIGURAR CONFORME A DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA, PLAZO DE 2 AÑOS QUE SE ESTIMA PROCEDENTE NO SE VERIFICA ENTRE INICIO DEL PROCEDIMIENTO Y SU ACTO TERMINAL.-
- ACTOR NO HA RECLAMADO SOBRE EFECTIVIDAD DE INFRACCIONES CONSTATADAS POR UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO, SINO SÓLO RESPECTO A DEMORA EN SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO, ALEGACIÓN QUE AL NO CONFIGURARSE ACARREA LEGALIDAD DE SANCIÓN RECLAMADA.-
- ALEGACIÓN DE DECAIMIENTO HA SIDO CORRECTAMENTE DESESTIMADA POR CORTE DE APELACIONES, YA QUE PLAZO DE 2 AÑOS NO SE VERIFICA, SEA QUE SE COMPUTE DESDE INFORME DE FISCALIZACIÓN, DE RESOLUCIÓN QUE FORMULA CARGOS O DESDE QUE ELLA FUE NOTIFICADA A INTERESADO.-
- DECAIMIENTO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO DEBE CONSIDERAR PARA SU MATERIALIZACIÓN SU SUSTANCIACIÓN HASTA RESOLUCIÓN FINAL DE TÉRMINO, NO SIENDO PROCEDENTE AÑADIR AL PLAZO PERIODO QUE DECISIÓN DE AUTORIDAD DEMORA EN SER NOTIFICADA.-
- NOTIFICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO NO CONSTITUYE REQUISITO PARA CULMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, SINO QUE SE TRATA DE UNA EXIGENCIA DE PUBLICIDAD PARA EL INTERESADO, PREVIA Y NECESARIA PARA SU EJECUTORIEDAD.-
- RESULTA INVIABLE PRETENDER DECAIMIENTO O CADUCIDAD DE UN PROCEDIMIENTO YA CONCLUIDO, PUESTO QUE ACTO TERMINAL DEL PROCEDIMIENTO PONE FIN A SU SUSTANCIACIÓN.-
- CORRESPONDE ACOGER RECLAMO Y DECLARAR DECAIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO, YA QUE ADMINISTRACIÓN MANTUVO PARALIZADA SUSTANCIACIÓN POR MÁS DEL PLAZO DE 6 MESES QUE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS CONTEMPLA PARA DICTACIÓN DEL ACTO TERMINAL (VOTO EN CONTRA SR. MUÑOZ).-
- LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DISPONE EXPRESAMENTE QUE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NO PODRÁ DURAR MÁS DE 6 MESES DESDE SU INICIO Y HASTA DECISIÓN FINAL, DE MANERA QUE CON POSTERIORIDAD A ELLO SE VERIFICA IMPOSIBILIDAD MATERIAL PARA CONTINUARLO (VOTO EN CONTRA SR. MUÑOZ).-
- LEGISLADOR PRETENDIÓ RESOLVER EXPRESAMENTE PROBLEMAS DE ENTENDER QUE PLAZOS NO SON PERENTORIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN, Y POR ELLO FIJÓ UN PLAZO DE 6 MESES PARA CONCLUSIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (VOTO EN CONTRA SR. MUÑOZ).-

- MERO TRANSCURSO DEL PLAZO DE 6 MESES QUE LA LEY CONTEMPLA PARA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONLLEVA SU INEFICACIA, PUESTO QUE NO EXISTE NORMA ALGUNA QUE PERMITA ENTENDER QUE PLAZOS NO SON FATALES PARA LA ADMINISTRACIÓN (VOTO EN CONTRA SR. PALLAVICINI).-

### **RECURSOS:**

RECLAMO DE ILEGALIDAD (RECHAZADO) CONTRA UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO, POR RESOLUCIÓN QUE SANCIONA A RECURRENTE CON AMONESTACIÓN ESCRITA Y MULTA A BENEFICIO FISCAL.-

### **TEXTOS LEGALES:**

LEY N° 19.880, ESTABLECE BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN LOS ACTOS DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, ARTÍCULOS 40 Y 51 INCISO 2°.-

LEY N° 19.913, CREA LA UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO Y MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE LAVADO Y BLANQUEO DE ACTIVOS, ARTÍCULO 22 N° 7.-

LEY N° 19.880, ESTABLECE BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN LOS ACTOS DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, ARTÍCULOS 14 Y 27 (VOTO EN CONTRA).-

### **JURISPRUDENCIA:**

"Que, como se advierte, el actor no reclama sobre la efectividad de las infracciones detectadas por la Unidad de Análisis Financiero, si no que su impugnación está basada en lo que estima ha sido una inexcusable demora en la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio que, a su juicio, redundaría en lo que se ha dado en llamar el decaimiento del acto administrativo que acarrearía la ilegalidad de la sanción." (Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 3°; confirmado por la Corte Suprema).

"Que, desde ya debe decirse, que las alegaciones planteadas por la reclamante, sosteniendo que por haber operado lo que llama decaimiento del acto administrativo y del procedimiento sancionatorio, se habría consumado a la ilegalidad de la resolución reclamada, debe ser desechada porque no existe en la ley administrativa una norma que contemple la sanción que se pretende se haga operativa en autos." (Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 4°; confirmado por la Corte Suprema).

"Que, si bien lo dicho es suficiente para desestimar la reclamación, cabe hacer notar que conforme aparece de los antecedentes administrativos en que se tramitó el procedimiento, en el caso de autos, la fiscalización que dio origen a la tramitación que culminó con la sanción reclamada tuvo lugar los días 24 y 29 de mayo de 2017, en tanto la formulación de cargos se dio el 16 de noviembre de 2017 y el acto terminal, que es materia de la impugnación, sucedió el 28 de agosto de 2019, por lo que entre dichos hitos no transcurrió el término de dos años que ha considerado cierta jurisprudencia en los casos en que ha dado cabida al reclamado decaimiento." (Corte de Apelaciones de Santiago, considerando 5°; confirmado por la Corte Suprema).

"Que, sin necesidad de analizar la procedencia o aplicabilidad del decaimiento del procedimiento - o del acto - como sanción de ineficacia al contencioso administrativo sancionador retardado, para resolver el asunto controvertido, conviene recordar que el hito que marca la interrupción del término de dos años requerido por la doctrina y la jurisprudencia para su operación consiste en la dictación de la resolución sancionatoria, con prescindencia de su notificación, tesis que ha sido sostenida por esta Corte Suprema en ocasiones anteriores perfectamente asimilables a la controversia de marras (V.g. SCS Rol N° 23.056-2018, considerando 13°).

En efecto, tal aserto surge de la atenta lectura de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley N° 19.880, cuyo inciso primero expresa: "Pondrán término al procedimiento la resolución final, el desistimiento, la declaración de abandono y la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico".

En igual sentido, el artículo 22 de la Ley N° 19.913 indica: "Los procedimientos administrativos para la aplicación de las sanciones administrativas previstas en este Título, se sujetarán a las siguientes reglas:... 7.- La resolución que ponga fin al procedimiento sancionatorio será fundada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente, pronunciándose sobre cada una de las alegaciones y defensas del supuesto infractor, y contendrá la declaración de la sanción que le imponga o su absolución. Esta resolución deberá dictarse dentro de los diez días siguientes a aquél en que se haya evacuado la última diligencia ordenada en el expediente".

Como se puede apreciar, es el acto terminal aquel que produce la concusión del procedimiento administrativo, siendo inviable pretender la declaración de decaimiento de un procedimiento ya concluido.

Sobre este punto, preciso es resaltar que en nada altera lo dicho la exigencia de notificación reglada en los artículos 45 y siguientes de la Ley N° 19.880, puesto que el efecto de esta actuación ha sido delimitado por el artículo 51, inciso 2°, del mismo cuerpo normativo, regla que dispone: "Los decretos y las resoluciones producirán efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general". Así, aparece con claridad que la notificación no constituye un requisito para la culminación del procedimiento administrativo, sino que consiste en una exigencia de publicidad, respecto del interesado, previa y necesaria para la ejecutoriedad de un acto administrativo terminal ya emitido." (Corte Suprema, considerando 5°).

"Que, sobre la base de lo desarrollado en el motivo precedente, y habiéndose dictado la Resolución Exenta D.J. N° 113-593-2019 el 28 de agosto de 2019, es posible concluir que la alegación de decaimiento fue correctamente desestimada, ya que, sea que se compute el inicio del plazo de dos años desde la emisión del informe de verificación de cumplimiento el 4 de septiembre de 2017, desde la dictación de la Resolución Exenta D.J. N° 111-585-2017 que formuló cargos en contra del reclamante, o desde la notificación de este último acto el 21 de noviembre de 2017, resulta que su interrupción se produjo con anterioridad a su expiración." (Corte Suprema, considerando 6°).

"Que, así las cosas, si bien el decaimiento de los actos de la Administración se produce en el contexto del demérito o pérdida de eficacia, primero por desaparición

sobreviniente de los presupuestos de hecho que ocasionan la imposibilidad de producir sus efectos, en que la substancia o contenido del acto pierde su eficacia, y en segundo lugar, producto de su falta de legitimidad por antijuricidad del acto también con posterioridad a su dictación, por alteración del ordenamiento jurídico sobre cuya base se dictó y que determina que, en el nuevo escenario, el acto sea ilegal o, a lo menos ilegítima. Así el profesor Enrique Sayagués Laso, caracteriza los motivos del decaimiento en: a) Por la desaparición de un presupuesto indispensable para la validez de un acto; b) Por la derogación del precepto legal en que se funda el acto, cuando dicha regla es indispensable para su vigencia, y c) Por modificación del régimen legal, en términos tales, que constituya un impedimento para el mantenimiento del acto, por lo que define esta causal como "la pérdida de eficacia que experimenta un acto administrativo por circunstancias supervivientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho, indispensable para su existencia" (Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Talleres Bianchi-Altuna, Montevideo, 1953, páginas 518 y 519, citado por Hugo A. Olgún Juárez, Extinción de los Actos Administrativos, Universidad de Chile, páginas 268 y 269).

Vinculado a lo anterior nuestro legislador hizo referencia a que el procedimiento puede terminar tanto por "la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento" (artículo 14) como por la "imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes" (artículo 40), conceptos que están más bien referidos a circunstancias de hecho, como el fallecimiento de un solicitante de un derecho personalísimo o la destrucción del bien respecto del cual se solicita el pronunciamiento favorable de la Administración, pero que nada impide darle aplicación en relación a presupuesto de derecho, puesto que materialmente en tal caso la Administración tampoco podrá actuar.

Ante la claridad del precepto del artículo 27, que "el procedimiento no podrá exceder de 6 meses" de duración en su sustanciación, contado desde su iniciación y hasta la decisión final, como lo indicado por el Ejecutivo en su Mensaje, en orden a que el proyecto, precisamente, tiende a solucionar los problemas derivados de considerar que la Administración no le afectan los plazos y que solamente generan responsabilidades administrativas su incumplimiento, entre otros aspectos, deriva en que existe una imposibilidad material para continuar el procedimiento, en que la causa sobreviniente es el cumplimiento del plazo, deviniendo todo el actuar posterior en ineficaz por ilegalidad. Teniendo presente que, dentro de los presupuestos de la institución en análisis, no se encuentra descartado que el antecedente de la ilegalidad esté previsto al momento de dictarse el acto, corresponde darle aplicación, en este caso en torno al procedimiento sustanciado. Resolverse en sentido contrario, la ley no habría solucionado lo que expresamente contempló entre sus objetivos." (Corte Suprema, voto en contra del Ministro Sr. Muñoz, considerando 3°).

"Que, en conclusión, al encontrarse el procedimiento sustanciado más de seis meses y materialmente paralizado por más de este plazo, entre la expiración del término probatorio concedido mediante Resolución de 19 de marzo de 2018 y la dictación del acto sancionatorio el 28 de agosto de 2019, corresponde declarar su imposibilidad material de continuarlo, de conformidad a lo previsto en el artículo 40 inciso segundo de la Ley N° 19.880." (Corte Suprema, voto en contra del Ministro Sr. Muñoz, considerando 4°).

"Acordado con el voto en contra del Abogado Integrante señor Pallavicini, quien,

amén de hacer suyo el voto disidente que antecede, igualmente fue de parecer de revocar la sentencia apelada y acoger el reclamo de marras, puesto que, como lo ha sostenido quien disiente en ocasiones anteriores (V.g. SCS Rol N° 25.056-2018), no es efectivo que los plazos que el ordenamiento jurídico procesal administrativo establece para las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado no sean fatales. Por el contrario, no existe norma alguna que permita tal inocuidad en la demora o dilación del cumplimiento de los deberes u obligaciones que la ley pone de su cargo, de manera tal que el mero transcurso del término previsto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 para la conclusión del procedimiento administrativo conlleva su ineficacia." (Corte Suprema, voto en contra del Abogado Integrante Sr. Pallavicini, considerando único).

#### MINISTROS:

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M., y por los Abogados Integrantes Sr. Pedro Pierry A., y Sr. Julio Pallavicini M.

#### TEXTOS COMPLETOS:

##### SENTENCIA DE LA CORTE DE APELACIONES:

Santiago, once de agosto de dos mil veinte.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que comparece don Octavio Francisco Gutiérrez López, titular de la Trigésima Notaría de Santiago y de conformidad con lo dispuesto en las normas de la Ley N° 19.913, interpone reclamo de ilegalidad, en contra del Director de la Unidad de Análisis Financiero, por haber dictado la Resolución Exenta D.J. N° 113-593-2019 de 28 de agosto de 2019, que le fuera notificada el 17 de septiembre de 2019, dentro del proceso sancionatorio Rol N° 226-2017, resolución que lo sanciona con una amonestación escrita y una multa a beneficio fiscal de 80 unidades de fomento.

Indica que la Unidad de Análisis Financiero los días 24 y 29 de mayo de 2017, efectuó una fiscalización en la Notaría que está a su cargo, emitiendo el 4 de septiembre del mismo año el Informe de Verificación de Cumplimiento N° 43/2017, iniciando posteriormente el 16 de noviembre de 2017, mediante Resolución Exenta D.J. N° 111-585-2017, un procedimiento sancionatorio, formulando cargos por infracciones al artículo 5° de la Ley N° 19.913 y a las instrucciones impartidas en las Circulares UAF números 49, de 2012 y 54 y 55, ambas del año 2015, en relación al artículo 2°, letra f) del cuerpo legal citado, siendo notificada la resolución el 21 de noviembre de 2017.

Manifiesta que presentó los descargos, acompañando documentos como medios de prueba, terminando el procedimiento con la Resolución Exenta N° 113-593-2019 de 28 de agosto de 2019, que lo sanciona en la forma expresada, siendo presentada la carta certificada en la oficina de correos el 10 de septiembre de 2019, por lo que se entiende practicada el 17 del mismo mes y año.

Refiere que la última diligencia ordenada por la Unidad de Análisis Financiero se evacuó el 4 de abril de 2018, por lo que hasta que se notificó la resolución recurrida,

transcurrieron más de dos años tres meses desde que se practicó la fiscalización; más de dos años desde que se emitió el informe de verificación de cumplimiento; y más de un año cinco meses desde que se evacuó la última diligencia.

Señala que de lo expuesto se evidencia que el procedimiento en que se le sancionó perdió su objeto jurídico, quedando sin efecto, por lo que es procedente que se declare la ilegalidad del acto administrativo sancionatorio por infringir diversas normas, con el consecuente decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio aludido.

Manifiesta que el numeral 7° del artículo 22 de la Ley N° 19.913 establece expresamente entre los requisitos que debe cumplir la resolución sancionatoria, que debe dictarse en el plazo fatal de diez días, que se cuenta desde que se haya evacuado la última diligencia ordenada en el expediente, lo que aconteció el 4 de abril de 2018, emitiéndose la resolución de término el 28 de agosto de 2019.

También sostiene que se incumplió la Ley N° 19.880, que se aplica supletoriamente a la Ley N° 19.913, especialmente en lo relacionado con la dilación indebida en poner término al procedimiento. Así, los artículos 3 inciso 2°; 5° inciso 1°, 7, 11, 27 y 53 de la Ley N° 19.880 establecen los principios que aseguran la debida tramitación y celeridad que corresponden a los procedimientos administrativos sancionatorios, sin que existiera ningún obstáculo para la dilación excesiva e injustificada en los plazos que se tomó la Unidad de Análisis Financiero para aplicar una sanción tan tardía.

Aduce que la Ley N° 18.575, en su artículo 52, inciso segundo, establece el principio de probidad administrativa en relación con el artículo 53 que vincula ese principio con los de eficiencia y eficacia, los que deben vincularse con el artículo 62 N° 8, en cuanto a que los plazos utilizados por la Unidad de Análisis Financiero para poner término al procedimiento sancionatorio, vulneran esos principios, por lo que dicho quebrantamiento debe tener una consecuencia o efecto jurídico, que no más que el decaimiento del procedimiento administrativo, debiendo declararse ilegal la resolución reclamada, lo que conlleva su consecuente extinción y pérdida de eficacia.

A continuación se refiere al reconocimiento del decaimiento del procedimiento administrativo por la Excma. Corte Suprema, citando jurisprudencia al efecto y de la aplicación de la misma, concluye que el plazo que considera el máximo tribunal dentro del cual puede llevarse adelante el procedimiento sancionatorio es de dos años, conforme al artículo 53 de la Ley N° 19.880, por lo que en este caso la autoridad administrativa incurrió en una dilación que debe tenerse por excesiva e injustificada, lo que trae aparejado el decaimiento del acto administrativo y la consecuente extinción del acto sancionatorio.

Señala que el interés por sancionar el incumplimiento a la normativa por un órgano del Estado no puede excusar la prolongación excesiva del procedimiento sancionatorio que ha conducido a una sanción extemporánea, vulnerando la garantía del principio a un plazo razonable, que forma parte del debido proceso.

Pide, en suma, tener por interpuesto reclamo de ilegalidad en contra de la Resolución Exenta D.J. N° 113-593-2019, de fecha 28 de agosto de 2019, por ser contraria a derecho, declarándola ilegal y dejándola sin efecto en todas sus partes.

Segundo: Que, al informar, la recurrida señala que, conforme lo dispuesto en la letra f) del artículo 2° de la Ley N° 19.913, la Unidad de Análisis Financiero tiene la facultad de impartir instrucciones de carácter general a las personas enumeradas en el artículo 3°, inciso primero y 4°, inciso primero, para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el párrafo 2° del Título Primero de ese cuerpo legal, pudiendo verificar su ejecución en cualquier momento, atribución que se materializa a través de la dictación de circulares que entregan procedimientos y herramientas que permitan establecer, de la manera más efectiva posible, sistemas de prevención que impidan su utilización de delitos base de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, o verse involucrados en actividades de este tipo.

Indica que la Ley N° 20.119, modifica la citada Ley N° 19.913, que faculta a la Unidad de Análisis Financiero a iniciar procedimientos administrativos sancionatorios en contra de los sujetos obligados que incumplan las disposiciones legales y normativas que al efecto se hayan dictado con carácter obligatorio para aquellos.

Explica que el referido procedimiento administrativo sancionatorio conforme al artículo 22 de la Ley N° 19.913, debe primero sujetarse a las reglas especialmente indicadas en esa disposición, rigiendo supletoriamente las disposiciones de la Ley N° 19.880, en lo que no esté expresamente regulado en ella.

Aduce que de la integridad, verosimilitud y oportunidad de la información que los sujetos obligados proporcionen a la Unidad de Análisis Financiero, depende el correcto funcionamiento del sistema de prevención implementado al interior de cada entidad supervisada por ese servicio, lo que explica la importancia del cumplimiento de esas obligaciones, dotando de expresas facultades sancionatorias a la unidad frente a la contravención de esos deberes.

Precisa que la resolución de término reclamada tuvo por acreditadas infracciones consistentes en el incumplimiento a la obligación de incluir un su reporte de operaciones en efectivo, todas las materializadas de esa manera; el incumplimiento a la obligación de implementar y ejecutar medidas de debida diligencia de cliente, para determinar si un posible cliente, un cliente o el beneficiario final es o no una persona expuesta políticamente; incumplimiento a la obligación de realizar revisiones periódicas de las relaciones que los clientes del sujeto obligado puedan tener con individuos incluidos en los listados ONU; incumplimiento a la obligación de desarrollar y ejecutar programas de capacitación e instrucción permanente a todos sus empleados en materias de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, actividades a las que estos deberán asistir a lo menos una vez al año; incumplimiento a la obligación de contar con un manual de políticas y procedimientos en materia de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo; incumplimiento a la obligación de mantener el Registro de Operaciones en Efectivo con toda la información que exige la normativa.

Expone que el fundamento de la reclamación de ilegalidad es el decaimiento administrativo del procedimiento sancionatorio, institución que ha surgido por doctrina elaborada por la Excma. Corte Suprema, siendo su aplicación discutible, pues no es una sanción contemplada en el ordenamiento jurídico, más si se considera el plazo de dos años que emana de la interpretación del artículo 53 de la Ley N° 19.880, que no resulta pacífica, por cuanto ha sido invalidada por sentencias recientes, que exigen otros elementos sustantivos para su aplicación, además del transcurso del tiempo.

Manifiesta que el plazo de diez días contemplado en el artículo 22, numeral 7 de la Ley N° 19.913 no tiene asociada una sanción para su incumplimiento, como también lo ha señalado el máximo Tribunal en jurisprudencia reciente.

Respecto de las normas contenidas en la Ley N° 19.880 y en especial el artículo 27 de esa ley, las resoluciones de la Excm. Corte Suprema han señalado que el incumplimiento del plazo de seis meses contenido en esa disposición, en caso alguno acarrea la ineficacia o decaimiento del acto administrativo sancionatorio.

Señala que el procedimiento sancionatorio que desembocó en la sanción aplicada al reclamante tuvo una duración menor a los dos años contados desde la fecha de formulación de cargos, lo que aconteció el 16 de noviembre de 2017, y hasta la dictación de la resolución de término de 28 de agosto de 2019, notificada al sujeto obligado el 11 de septiembre del mismo año, término que tampoco transcurrió si se cuenta el plazo desde la verificación de cumplimiento de 4 de septiembre de 2017, como lo hace el reclamante, sin perjuicio de indicar que el inicio del procedimiento es con la formulación de cargos, pues es el acto terminal del procedimiento de fiscalización y que este último puede iniciar o no un procedimiento sancionatorio.

Hace presente que de considerarse que el informe de verificación de cumplimiento es el que da inicio al procedimiento sancionatorio, se considera un proceso contencioso que no ha sido puesto en conocimiento de los sujetos obligados, idea que repugna a un justo y racional procedimiento, significando un retroceso en las garantías de las personas, pues la Unidad de Análisis Financiero podría efectuar diligencias sin que exista siquiera una calificación jurídica de los hechos fiscalizados, ni se ponga en conocimiento de los afectados la formulación de cargos.

Menciona la informante que la notificación fue practicada el 11 de septiembre de 2019 y no como lo expresa el reclamante el 17 de ese mes y año, invocando la presunción del artículo 22 numeral 3 de la Ley N° 19.913, que da por notificado al quinto día de ingresada la carta en la oficina postal que corresponda, pero el expediente administrativo da cuenta que la carta fue recibida el mencionado 11 de septiembre, por lo que en esta última fecha fue notificado.

Por lo expuesto, concluye que la reclamación se funda en el plazo de tramitación del procedimiento sancionatorio, careciendo de cualquier alegación de fondo.

En virtud de lo señalado, solicita rechazar la reclamación de ilegalidad presentada en todas sus partes, con costas.

Tercero: Que, como se advierte, el actor no reclama sobre la efectividad de las infracciones detectadas por la Unidad de Análisis Financiero, si no que su impugnación está basada en lo que estima ha sido una inexcusable demora en la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio que, a su juicio, redundaría en lo que se ha dado en llamar el decaimiento del acto administrativo que acarrearía la ilegalidad de la sanción.

Cuarto: Que, desde ya debe decirse, que las alegaciones planteadas por la reclamante, sosteniendo que por haber operado lo que llama decaimiento del acto



administrativo y del procedimiento sancionatorio, se habría consumado a la ilegalidad de la resolución reclamada, debe ser desechada porque no existe en la ley administrativa una norma que contemple la sanción que se pretende se haga operativa en autos.

Quinto: Que, si bien lo dicho es suficiente para desestimar la reclamación, cabe hacer notar que conforme aparece de los antecedentes administrativos en que se tramitó el procedimiento, en el caso de autos, la fiscalización que dio origen a la tramitación que culminó con la sanción reclamada tuvo lugar los días 24 y 29 de mayo de 2017, en tanto la formulación de cargos se dio el 16 de noviembre de 2017 y el acto terminal, que es materia de la impugnación, sucedió el 28 de agosto de 2019, por lo que entre dichos hitos no transcurrió el término de dos años que ha considerado cierta jurisprudencia en los casos en que ha dado cabida al reclamado decaimiento.

Por tales consideraciones, citas legales y lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley N° 19.313, se rechaza la reclamación deducida en estos autos por don Octavio Francisco Gutiérrez López, sin costas.

Regístrese, comuníquese y archívese.

Redacción del Ministro (S) señor Advis.

Rol N° 512-2019.-

Pronunciada por la Séptima Sala de la Il. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el Ministro señor Alejandro Rivera Muñoz e integrada por el Ministro (S) señor Pedro Advis Moncada y por la Abogada Integrante señora Carolina Coppo Diez.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA:

Santiago, dieciséis de agosto de dos mil veintiuno

Vistos.

Se reproduce el fallo en alzada, y se tiene, además, presente:

Primero: Que en autos rol N° 119.226-2020, provenientes la Corte de Apelaciones de Santiago, don Octavio Francisco Gutiérrez López dedujo el recurso de reclamación previsto en el artículo 24 de la Ley N° 19.913 en contra de la Resolución Exenta N° 113-593-2019, de 28 de agosto de 2019, dictada por la Unidad de Análisis Financiero (en adelante, "UAF"), que impuso al reclamante las sanciones de amonestación escrita y multa de 80 Unidades de Fomento.

El acto reclamado fue dictado al culminar el procedimiento sancionatorio iniciado con motivo de la fiscalización desarrollada los días 24 y 29 de mayo de 2017, en el oficio del actor, Notario Público Titular de la 30° Notaría de Santiago, que derivó en la confección del informe de verificación de cumplimiento N° 43/17, en cuyo mérito se dictó, el 16 de noviembre de 2017, la Resolución Exenta N° 111-585-2017 que formuló en su contra los siguientes cargos: (i) Incumplir la obligación de incluir en su reporte de operaciones en efectivo todas las operaciones materializadas en dicha calidad; (ii) Incumplir la obligación de implementar y ejecutar medidas de debida diligencia para

determinar si un posible cliente, un cliente, o el beneficiario final de una operación es o no una persona expuesta políticamente; (iii) Incumplir la obligación de realizar revisiones periódicas de las relaciones que los clientes del sujeto obligado puedan tener con individuos incluidos en los listados ONU; (iv) Incumplir la obligación de desarrollar y ejecutar programas de capacitación e instrucción permanente a todos sus empleados en materias de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, actividades a las que estos deberán asistir a lo menos una vez al año; (v) Incumplir la obligación de contar con un manual de políticas y procedimientos en materia de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, y, (vi) Incumplir la obligación de mantener el registro de operaciones en efectivo con toda la información que exige la normativa.

Agotada la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio, el 28 de agosto de 2019 se emitió el acto reclamado, que, como se adelantó, confirmó los cargos reseñados e impuso al reclamante una amonestación escrita y una multa de 80 Unidades de Fomento.

El reclamo se sostiene en un único argumento, consistente en haber operado el "decaimiento del procedimiento" sancionatorio.

Explica, para arribar a tal conclusión, que el primer acto del contencioso consistió en la emisión y recepción del informe de verificación de cumplimiento de 4 de septiembre de 2017, y que el procedimiento debe entenderse concluido con la notificación del acto administrativo sancionatorio, el 17 de septiembre de 2017.

Denuncia que, de esta manera, entre uno y otro momento transcurrió, en exceso, el término de dos años que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, la jurisprudencia ha requerido para la procedencia del decaimiento, destacando que se está en presencia de una dilación excesiva e injustificada por parte de la Administración, puesto que no consta en el procedimiento ningún antecedente que amerite la tardanza. Tal realidad vulneraría la garantía de acceder a la emisión de la decisión terminal en un plazo razonable, siendo éste un elemento de todo debido proceso.

Estima que, en atención a lo expuesto, se ha infringido por la UAF lo dispuesto en el artículo 22, numeral 7 de la Ley N° 19.913, en los artículos 3, inciso 2°, 5, inciso 1°, 7, 11, 27 y 53 de la Ley N° 19.880, y en los artículos 52, inciso 2°, 53 y 62, numeral 8° de la Ley N° 18.575. Por ello, solicita que se declare ilegal el acto reclamado y se deje sin efecto en todas sus partes.

Segundo: Que, conferido traslado a la Unidad de Análisis Financiero, este organismo instó por el rechazo del arbitrio, explicando que el decaimiento constituye una sanción de ineficacia no establecida en el ordenamiento jurídico, acotando que, en su desarrollo jurisprudencial, esta institución ha sido dejada de lado por la Corte Suprema últimamente, al menos cuando se invoca el simple transcurso del tiempo y no otros elementos sustantivos para su aplicación. El igual sentido, resalta que ninguna de las normas invocadas como infringidas por el recurrente contiene un plazo fatal, ni puede ser entendida como una causal de caducidad.

Agrega a lo dicho que, en cualquier caso, el procedimiento en cuestión tuvo una

duración menor a dos años, entre el acto de formulación de cargos, dictado el 16 noviembre de 2017 y notificado personalmente el día 21 igual mes y año, y el momento en que el actor recibió la carta certificada de notificación del acto sancionatorio, el 11 de septiembre de 2019, no siendo dable aplicar la presunción prevista en el artículo 22, numeral 3° de la Ley N° 19.913, al existir constancia sobre la época exacta de la recepción material de la carta certificada remitida al reclamante.

Tercero: Que la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago determinó rechazar la reclamación, teniendo en consideración para ello que: (i) El actor no cuestionó la efectividad de los hechos ni que éstos constituyan la infracción que motiva el castigo, sino que se limitó a denunciar la demora en la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio; (2) No resulta aplicable la figura del decaimiento como causal de pérdida de eficacia del procedimiento administrativo, al no existir en la ley administrativa una norma que contemple tal sanción y la haga operativa en estos autos; y, (3) En cualquier caso, no se satisface el requisito temporal, puesto que, entre la formulación de cargos de 16 de noviembre de 2017 y el acto terminal de 28 de agosto de 2019, no transcurrió el término de dos años esgrimido por el actor.

Cuarto: Que la referida sentencia fue apelada por el reclamante, quien reiteró las alegaciones desarrolladas en su libelo, y agregó: (1) Que la Corte de Apelaciones ha errado al descartar la procedencia del decaimiento por la aparente ausencia de norma que lo contemple, puesto que, en virtud de principios de derecho, tratados internacionales, normas constitucionales y ciertas disposiciones legales, se puede concluir su existencia y aplicabilidad; (2) Que el plazo de dos años debe ser computado desde la emisión del informe de verificación de cumplimiento de 4 de septiembre de 2017, como se ha resuelto por esta Corte Suprema en los precedentes que indica; y, (3) Que el mismo término sólo se interrumpe con la notificación de la resolución sancionatoria por carta certificada, sea que se entienda que ello ha ocurrido al momento de operar la presunción legal (el 17 de septiembre de 2019) o a la época de la real recepción de la carta por el destinatario (el 11 de septiembre de 2019).

Quinto: Que, sin necesidad de analizar la procedencia o aplicabilidad del decaimiento del procedimiento - o del acto - como sanción de ineficacia al contencioso administrativo sancionador retardado, para resolver el asunto controvertido, conviene recordar que el hito que marca la interrupción del término de dos años requerido por la doctrina y la jurisprudencia para su operación consiste en la dictación de la resolución sancionatoria, con prescindencia de su notificación, tesis que ha sido sostenida por esta Corte Suprema en ocasiones anteriores perfectamente asimilables a la controversia de marras (V.g. SCS Rol N° 23.056-2018, considerando 13°).

En efecto, tal aserto surge de la atenta lectura de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley N° 19.880, cuyo inciso primero expresa: "Pondrán término al procedimiento la resolución final, el desistimiento, la declaración de abandono y la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico".

En igual sentido, el artículo 22 de la Ley N° 19.913 indica: "Los procedimientos administrativos para la aplicación de las sanciones administrativas previstas en este Título, se sujetarán a las siguientes reglas:... 7.- La resolución que ponga fin al procedimiento sancionatorio será fundada y resolverá todas las cuestiones planteadas en

el expediente, pronunciándose sobre cada una de las alegaciones y defensas del supuesto infractor, y contendrá la declaración de la sanción que le imponga o su absolución. Esta resolución deberá dictarse dentro de los diez días siguientes a aquél en que se haya evacuado la última diligencia ordenada en el expediente".

Como se puede apreciar, es el acto terminal aquel que produce la concusión del procedimiento administrativo, siendo inviable pretender la declaración de decaimiento de un procedimiento ya concluido.

Sobre este punto, preciso es resaltar que en nada altera lo dicho la exigencia de notificación reglada en los artículos 45 y siguientes de la Ley N° 19.880, puesto que el efecto de esta actuación ha sido delimitado por el artículo 51, inciso 2°, del mismo cuerpo normativo, regla que dispone: "Los decretos y las resoluciones producirán efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general". Así, aparece con claridad que la notificación no constituye un requisito para la culminación del procedimiento administrativo, sino que consiste en una exigencia de publicidad, respecto del interesado, previa y necesaria para la ejecutoriedad de un acto administrativo terminal ya emitido.

Sexto: Que, sobre la base de lo desarrollado en el motivo precedente, y habiéndose dictado la Resolución Exenta D.J. N° 113-593-2019 el 28 de agosto de 2019, es posible concluir que la alegación de decaimiento fue correctamente desestimada, ya que, sea que se compute el inicio del plazo de dos años desde la emisión del informe de verificación de cumplimiento el 4 de septiembre de 2017, desde la dictación de la Resolución Exenta D.J. N° 111-585-2017 que formuló cargos en contra del reclamante, o desde la notificación de este último acto el 21 de noviembre de 2017, resulta que su interrupción se produjo con anterioridad a su expiración.

Por lo anterior, y de conformidad además con lo dispuesto en el artículo 22 y siguientes de la Ley N° 19.913, se confirma la sentencia apelada de once de agosto de dos mil veinte.

Acordado con el voto en contra del Ministro señor Muñoz, quien fue de parecer de revocar la sentencia apelada y acoger el reclamo de marras, en virtud de las siguientes consideraciones:

1) Que la legislación distingue entre las fases administrativas y jurisdiccionales de los procedimientos contenciosos administrativos.

Por su parte, en relación con la primera etapa, la Ley 19.880 "establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado" (art. 1°). Regula igualmente en su Capítulo I lo relativo a las disposiciones generales, debiendo, en lo pertinente, atender a lo dispuesto en el artículo 8°, que reconoce el principio conclusivo, conforme al cual todo "procedimiento administrativo está destinado a que la Administración dicte un acto decisorio que se pronuncie sobre la cuestión de fondo y en el cual exprese su voluntad", que, por lo mismo se ve complementado en el inciso tercero del artículo 14, por el principio de inexcusabilidad, que ante la terminación de un procedimiento aún por causales extraordinarias corresponde dejar expresada esta circunstancia, disponiendo al efecto: "En los casos de prescripción, renuncia del derecho, abandono del procedimiento o desistimiento de la

solicitud, así como la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables".

Es relevante que la ley establezca como causal extraordinaria de término del procedimiento "la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento", todo lo cual es complementado por el artículo 40, respecto de la conclusión del procedimiento, dispone que terminará normalmente por la "resolución final", pero también por las causales extraordinarias de desistimiento, abandono y renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando no esté prohibida la renuncia, y también "producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes", la que deberá ser declarada por resolución fundada. En este contexto el inciso quinto del artículo 41 dispone: "En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisibilidad de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento".

La ley regula la renuncia, el desistimiento y el abandono del procedimiento administrativo, en el entendido que todas estas causales recaen en los casos que aquél se inició por requerimiento del administrado. En tales circunstancias no es posible declarar el abandono en procedimientos iniciados de oficio por la Administración (artículos 42 y 43), se excluye igualmente esta declaración "cuando la cuestión suscitada afecte al interés general o fuera conveniente continuarla para su definición y esclarecimiento".

En otro sentido es preciso destacar que el cumplimiento de los plazos en la ley 19.880 "u 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" (artículo 23); fijándose los plazos máximos de respuesta y la posibilidad que el interesado solicite la certificación que la solicitud se encuentra en estado de resolverse, originando responsabilidad administrativa la "prolongación injustificada de la certificación" (artículo 24); para hacer referencia expresa al silencio administrativo, de forma tal que los plazos "se computarán desde el día siguiente a aquél en que se notifique o publique el acto de que se trate o se produzca su estimación o su desestimación en virtud del silencio administrativo" (artículo 25); pudiendo ampliarse los plazos en que no se encuentre prohibido y que estén vigentes, lo que se podrá hacer de oficio o a petición de parte, sin exceder la mitad de los mismos y en "ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido" (artículo 26), expresando perentoriamente en el artículo 27: "Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final".

Vinculado con lo anterior, se regula el silencio administrativo, en el artículo 64, desde el prisma positivo, en que se llega a acoger la solicitud del administrado, previa denuncia de esta circunstancia a la autoridad competente de resolver el requerimiento y transcurrido que sea el plazo de cinco días, oportunidad en que "la solicitud del interesado se entenderá aceptada" si no ha existido pronunciamiento de la autoridad. En el artículo 65 se desarrolla el silencio negativo, en que el requerimiento a la Administración se entiende rechazado, limitado a las peticiones de carácter patrimonial y que afecte los intereses fiscales o la Administración actúe de oficio, "cuando deba

pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política". La consecuencia que los actos concluyan por aplicación del silencio positivo o negativo de la Administración, es que éstas circunstancias producirán los mismos efectos "que aquéllos que culminaren con una resolución expresa de la Administración, desde la fecha de la certificación respectiva" (artículo 66).

Por último, el artículo 54, inciso segundo ordena que interpuesta "la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional", el cual volverá a computarse "desde la fecha en que se notifique el acto que la resuelve o, en su caso, desde que la reclamación se entienda desestimada por el transcurso del plazo".

De esta forma, la fase administrativa de todo procedimiento, respecto a su sustanciación reposa, a lo menos, en los siguientes supuestos:

Acción de oficio. Teniendo presente lo dispuesto respecto de la iniciación (artículo 29) y la sustanciación (artículo 34), pero especialmente derivado de los principios conclusivo (artículo 8º) e inexcusabilidad (artículo 14), el procedimiento está destinado a obtener que la Administración emita pronunciamiento sobre las materias que éste trata, emita una resolución final, razón por la que se dota a la Administración de acción de oficio en el procedimiento;

A la Administración le vinculan los plazos y en especial el término máximo de respuesta, el que la ley establece para el procedimiento propiamente tal en seis meses (artículo 27), desde la iniciación y hasta la decisión final, con la sola excepción, la que en todo caso deberá probarse, de caso fortuito o fuerza mayor;

La demora injustificada por parte de la Administración da origen a responsabilidad, sin perjuicio de aplicar positiva o negativamente el silencio como causal de término del procedimiento.

Se regula expresamente que "producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes" (artículos 14, inciso final, y 40, inciso segundo).

La iniciación del procedimiento tiene como efecto interrumpir cualquier plazo para ejercer acciones ante la autoridad jurisdiccional. Los plazos volverán a computarse (artículo 54).

2) Que en el Mensaje del Proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo, se lee:

"2. Los plazos en el procedimiento administrativo.

Por mucho que estén reguladas las etapas que lo componen, un procedimiento sin plazos, no funciona. En efecto, mediante los plazos se logra fijar un límite temporal a las distintas etapas o a los diferentes trámites por los que pasa un acto administrativo antes de surgir al mundo del derecho.

De ahí que el plazo sea definido como aquel espacio de tiempo que fija el

ordenamiento jurídico para que un órgano de la administración ejerza sus potestades o para que un particular que se vincula con dichos órganos, ejerza sus derechos o cumpla sus obligaciones.

Mientras en el derecho privado prevalecen los plazos convencionales, en el derecho público los plazos son fijados por la ley o el reglamento.

Sin embargo, la inexistencia de una regulación del procedimiento administrativo ha llevado a que sea la doctrina y la jurisprudencia de la Contraloría General de la República las que definan los elementos centrales de los plazos para la Administración. Estos pueden sintetizarse en dos.

En primer lugar, se sostiene que para el cumplimiento de sus fines, la Administración no puede concebirse, en principio, como supeditada a un plazo determinado, más allá del cual la Administración se vería impedida de actuar.

Ello, se agrega, derivaría en un perjuicio del interés general, que exige que cada vez que las circunstancias lo hagan necesario, la Administración provea adecuada y oportunamente a la solución de las necesidades públicas.

De ahí que se concluya que requerida legalmente a prestar un servicio que la ley ha puesto a su cargo, la Administración no puede válidamente negarse a actuar, no otorgándolo a pretexto de que haya transcurrido el plazo dentro del cual debió responder al requerimiento de que fue objeto; en este caso, su obligación de actuar no puede encontrarse sujeta a prescripción.

En el derecho público, se sostiene, las obligaciones que se imponen a la Administración tienen relevancia colectiva y ello origina un interés general en su cumplimiento. De este modo, deben armonizarse la finalidad de los plazos y las consecuencias que involucra su incumplimiento.

En segundo lugar, lo anterior no significa que el incumplimiento de los plazos por parte de la Administración no produzca consecuencias jurídicas. La exigencia de un plazo tiene una finalidad conducente a la implantación de un buen orden administrativo. Luego, cada vez que la administración no cumpla una obligación dentro del plazo fijado, se atenta contra este buen orden.

Ambos elementos han permitido arribar a la conclusión de que la regla general es que la Administración no está sujeta a plazos para cumplir sus obligaciones, aún cuando la ley los fije determinadamente. Los actos de ejecución extemporánea de dichas obligaciones son, en consecuencia, válidos.

Esta regla tiene una excepción: los casos en que la ley contemple expresamente la "caducidad" como sanción al incumplimiento del plazo, o bien, que la ley establezca expresamente un mecanismo de sustitución de dicha sanción que determine el destino de la obligación incumplida.

De este modo, por regla general, el incumplimiento del plazo no tiene otra consecuencia que la de motivar la adopción de medidas correctivas y sancionatorias respecto de los funcionarios responsables de alterar dicho orden.

Pero no afecta la validez de los actos de ejecución extemporánea, toda vez que en el efectivo cumplimiento de las mismas existe un interés general comprometido, con prescindencia de su oportunidad.

Dicha visión de los plazos para la administración genera incerteza para las personas beneficiadas con una decisión que deba adoptar un órgano de la administración del Estado.

Si a esto se suma que muchos procedimientos no tienen plazo para dictar el acto terminal, o que no contemplan plazos para la emisión de los actos trámites que fundan o preparan dicha decisión, el panorama no es alentador.

Precisamente a solucionar estos problemas apunta el presente proyecto" (Historia de la Ley 19.880, páginas 7 y 8 del Mensaje Presidencial).

3) Que, así las cosas, si bien el decaimiento de los actos de la Administración se produce en el contexto del demérito o pérdida de eficacia, primero por desaparición sobreviniente de los presupuestos de hecho que ocasionan la imposibilidad de producir sus efectos, en que la substancia o contenido del acto pierde su eficacia, y en segundo lugar, producto de su falta de legitimidad por antijuricidad del acto también con posterioridad a su dictación, por alteración del ordenamiento jurídico sobre cuya base se dictó y que determina que, en el nuevo escenario, el acto sea ilegal o, a lo menos ilegítima. Así el profesor Enrique Sayagués Laso, caracteriza los motivos del decaimiento en: a) Por la desaparición de un presupuesto indispensable para la validez de un acto; b) Por la derogación del precepto legal en que se funda el acto, cuando dicha regla es indispensable para su vigencia, y c) Por modificación del régimen legal, en términos tales, que constituya un impedimento para el mantenimiento del acto, por lo que define esta causal como "la pérdida de eficacia que experimenta un acto administrativo por circunstancias supervivientes que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho, indispensable para su existencia" (Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Talleres Bianchi-Altuna, Montevideo, 1953, páginas 518 y 519, citado por Hugo A. Olgún Juárez, Extinción de los Actos Administrativos, Universidad de Chile, páginas 268 y 269).

Vinculado a lo anterior nuestro legislador hizo referencia a que el procedimiento puede terminar tanto por "la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento" (artículo 14) como por la "imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes" (artículo 40), conceptos que están más bien referidos a circunstancias de hecho, como el fallecimiento de un solicitante de un derecho personalísimo o la destrucción del bien respecto del cual se solicita el pronunciamiento favorable de la Administración, pero que nada impide darle aplicación en relación a presupuesto de derecho, puesto que materialmente en tal caso la Administración tampoco podrá actuar.

Ante la claridad del precepto del artículo 27, que "el procedimiento no podrá exceder de 6 meses" de duración en su sustanciación, contado desde su iniciación y hasta la decisión final, como lo indicado por el Ejecutivo en su Mensaje, en orden a que el proyecto, precisamente, tiende a solucionar los problemas derivados de considerar que la Administración no le afectan los plazos y que solamente generan responsabilidades administrativas su incumplimiento, entre otros aspectos, deriva en



que existe una imposibilidad material para continuar el procedimiento, en que la causa sobreviniente es el cumplimiento del plazo, deviniendo todo el actuar posterior en ineficaz por ilegalidad. Teniendo presente que, dentro de los presupuestos de la institución en análisis, no se encuentra descartado que el antecedente de la ilegalidad esté previsto al momento de dictarse el acto, corresponde darle aplicación, en este caso en torno al procedimiento sustanciado. Resolverse en sentido contrario, la ley no habría solucionado lo que expresamente contempló entre sus objetivos.

4) Que, en conclusión, al encontrarse el procedimiento sustanciado más de seis meses y materialmente paralizado por más de este plazo, entre la expiración del término probatorio concedido mediante Resolución de 19 de marzo de 2018 y la dictación del acto sancionatorio el 28 de agosto de 2019, corresponde declarar su imposibilidad material de continuarlo, de conformidad a lo previsto en el artículo 40 inciso segundo de la Ley N° 19.880.

Acordado con el voto en contra del Abogado Integrante señor Pallavicini, quien, amén de hacer suyo el voto disidente que antecede, igualmente fue de parecer de revocar la sentencia apelada y acoger el reclamo de marras, puesto que, como lo ha sostenido quien disiente en ocasiones anteriores (V.g. SCS Rol N° 25.056-2018), no es efectivo que los plazos que el ordenamiento jurídico procesal administrativo establece para las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado no sean fatales. Por el contrario, no existe norma alguna que permita tal inocuidad en la demora o dilación del cumplimiento de los deberes u obligaciones que la ley pone de su cargo, de manera tal que el mero transcurso del término previsto en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 para la conclusión del procedimiento administrativo conlleva su ineficacia.

Regístrese y devuélvase.

Redacción del fallo a cargo del Abogado Integrante Sr. Pallavicini y de las disidencias, sus autores.

Rol N° 119.226-2020.-

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sra. Ángela Vivanco M., y por los Abogados Integrantes Sr. Pedro Pierry A., y Sr. Julio Pallavicini M.