



ANT.: RES. EX. D.S.C./P.S.A. N°
156 del año 2019.

MAT.: Téngase Presente

REF.: Expediente Sancionatorio
N° D-027-2013.

Santiago, 29 de marzo de 2019

Señores (as)
Superintendencia del Medio Ambiente
Presente

EN LO PRINCIPAL: Téngase presente; **OTROSÍ:** Acompaña documento;

De mi consideración,

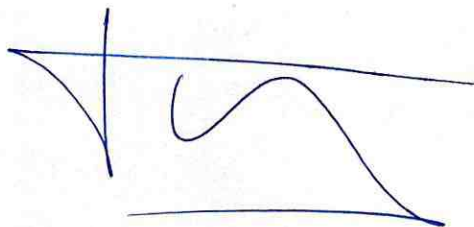
Francisco de la Vega Giglio, en representación de **SOCIEDAD AGRÍCOLA EL TRANQUE DE ANGOSTURA LIMITADA** ("Agrícola El Tranque" o "SAETA"), en Expediente Rol D-027-2013, y en consideración de lo establecido en los artículos 10 y 17 de la Ley N° 19.880, vengo en hacer presentes los siguientes argumentos de hecho y derecho a objeto que sean tenidos en cuenta al momento de resolver:

1. Con fecha 4 de marzo de 2019 se solicitó a la Superintendencia del Medio Ambiente ("SMA") declarar el decaimiento del procedimiento seguido en contra Agrícola El Tranque en mérito de la jurisprudencia sostenida por la Corte Suprema, iniciada el año 2009 con el fallo en la causa Rol N° 8682-2009, acerca de la oportunidad de la sanción administrativa.
2. Dicha presentación hace presente el criterio de la Corte Suprema en cuanto a que se produce el decaimiento de un procedimiento administrativo sancionador al transcurrir dos años contados desde el momento en que los órganos sancionadores se encuentren en condiciones de emitir un pronunciamiento terminal decisorio sin que esta resolución sea dictada.
3. En el caso del Expediente Rol D-027-2013, con fecha 27 de febrero del año 2017 Agrícola El Tranque respondió a una solicitud de información encontrándose desde ese día la Superintendencia del Medio Ambiente en condiciones de emitir su pronunciamiento terminal. Al día de hoy, 10 de mayo de 2019, han transcurrido más de dos años sin que la SMA resuelva el procedimiento.
4. Sin perjuicio de lo anterior, vengo en hacer presente que la Corte Suprema ha emitido nueva jurisprudencia respecto al decaimiento de los procedimientos administrativos sancionadores. En ese sentido la sentencia de fecha 26 de marzo de 2019 Rol N° 23.056-2018 acompañada en el Otrosí de esta presentación, establece un criterio temporal para el decaimiento aún más exigente para la administración que el sostenido con anterioridad.

5. En efecto, en la sentencia referida, la Corte Suprema señala en su Considerando Undécimo como criterio para dar por establecido el decaimiento el transcurso injustificado de un lapso superior dos años entre el inicio y el término del procedimiento sancionatorio.
6. Es así como en el Considerando Undécimo se señala: "[...] que resulta válido sostener que si la Administración deja transcurrir un lapso de tiempo superior entre el inicio y término del procedimiento, injustificado, se produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la consecuente extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo por lo tanto su eficacia pues tal demora en la decisión afecta el contenido jurídico del procedimiento administrativo transformándolo abiertamente en ilegítimo y lesivo para los intereses del afectado, quien al estar sujeto a un procedimiento excesivamente extenso, ve afectada su derecho a la seguridad jurídica."
7. Analizando el presente procedimiento de sanción resulta evidente que este cumple a cabalidad con el criterio antes expuesto. Es así como tenemos que el procedimiento en contra de SAETA fue iniciado en diciembre del año 2013 mediante la formulación de cargos contenida en el ORD. U.I.P.S. N°1048, posteriormente en diciembre de 2015 mediante Res. Ex. D.S.C./ P.S.A. N° 1199 éstos fueron reformulados, y con fecha 27 de febrero mi representada respondió al último requerimiento de información practicado por esta Superintendencia. En ese sentido, tenemos que han pasado más de cinco años desde que el procedimiento se inició, más de tres años desde que se reformularon los cargos y más de dos años desde que SAETA presentó la última información requerida por la SMA.
8. Por su parte, tal dilación en emitir una resolución por parte de esta Superintendencia del Medio Ambiente se encuentra completamente injustificada, especialmente si se considera que, solo considerando el lapso que ha transcurrido desde que mi representada hiciera la referida entrega de información a la SMA, se cumple con los dos años considerados por la Corte Suprema como plazo para la completa tramitación de un procedimiento administrativo sancionador.

POR TANTO, en merito de lo establecido en los artículos 10 y 17 de la Ley N° 19.880, vengo en solicitar al Señor Superintendente del Medio Ambiente, tener presente los argumentos expuestos en esta presentación al momento de resolver sobre la solicitud de declaración de decaimiento del procedimiento administrativo del Expediente Rol N° D-027-2013 efectuada en el escrito de fecha 4 de marzo de 2019.

OTROSÍ: Solicito a la Superintendencia del Medio Ambiente se sirva tener por acompañada la Copia de Sentencia Definitiva de fecha 26 de marzo de 2019 Rol N° 23.056-2018, dictada por la Corte Suprema.



Santiago, veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

Vistos:

Se reproduce la sentencia apelada con excepción de sus considerandos tercero a undécimo, que se eliminan.

Y se tiene, en su lugar y, además, presente:

Primero: Que en estos autos se deduce reclamo de ilegalidad, de conformidad con el artículo 24 de la Ley N° 19.913, en contra de la Resolución Exenta D.J. N° 112-123-2018, de 8 de marzo de 2018, dictada por el Director de la Unidad de Análisis Financiero que sanciona al actor -don Pedro Ricardo Reveco Hormazábal, Notario Público-, con amonestación por escrito y pago de una multa ascendente a 40 Unidades de Fomento (en adelante, UF).

Segundo: Que, en lo medular, en el reclamo se alegó el decaimiento del procedimiento administrativo y la prescripción del mismo.

El decaimiento se funda en que se ha incumplido el plazo previsto en el numeral 7° del artículo 22 de la Ley N° 19.913 -que Crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos-, para dictar la resolución que pone fin al procedimiento y que corresponde al término de 10 días de aquel en que se haya evacuado la última gestión en el expediente, plazo largamente transgredido en la especie, pues transcurrió más de un año y cuatro meses entre aquella



circunstancia y el acto administrativo terminal.

Esgrime que la dilación indebida del procedimiento, lesiona la celeridad que deben tener los procedimientos administrativos sancionatorios, vulnera el artículo 27 de la Ley N° 19.880 -que Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, en adelante simplemente la Ley N° 19.880 o LBPA-. En este aspecto, sostiene que se infringe el plazo de seis meses que posee la administración para ejercer su potestad sancionatoria.

Alega el actor, además, la prescripción, señalando que las infracciones se han verificado con una antelación superior a los seis meses a la fecha en que se dio inicio al procedimiento sancionatorio, toda vez que las operaciones cuestionadas, vinculadas al incumplimiento de la obligación de reporte de operaciones en efectivo, son del primer trimestre de 2015, razón por la que al incoar el procedimiento administrativo, la acción se encontraba prescrita.

Tercero: Que al informar la autoridad reclamada en relación al primer argumento esgrimido por el interesado, esto es, el decaimiento del procedimiento administrativo, en síntesis, sostuvo que éste es improcedente atendido a que no se verificaron hechos sobrevinientes en el procedimiento administrativo en cuya virtud pueda alegarse que aquél se ha tornado ineficaz. Puntualiza que la Ley N°



19.913 no contempla un plazo de tramitación de los procedimientos de esta naturaleza, ni tampoco existe un parámetro normativo que permita imponer un límite a la duración del procedimiento administrativo ni menos que imponga una sanción como la invalidez reclamada.

Refiere que, en aquellos casos en que se acoge el decaimiento, la jurisprudencia aplica el plazo de dos años, e indica que el procedimiento se inicia con la formulación de cargos. De este modo, en el caso de autos el plazo aludido no se ha cumplido.

En cuanto al segundo argumento del notario afectado, esto es, la prescripción, anota que la discusión quedó zanjada por esta Corte, señalando que, ante falta de norma expresa, en la materia se aplicaba el plazo de cinco años, propio de las normas del derecho común.

Cuarto: Que constituyen hechos de la causa, que no han sido controvertidos, los siguientes:

a) Los días 29 y 30 de octubre de 2015, funcionarios de la UAF se constituyeron en la 19° Notaría de Santiago, llevando a cabo una fiscalización de conformidad con las atribuciones que le confiere a tal organismo la letra f) del artículo 2° de la Ley N° 19.913.

b) El día 23 de diciembre del mismo año, la División de Fiscalización y Cumplimiento emitió un Informe de Verificación de Cumplimiento N° 80/2015, en que se exponen los antecedentes recabados, el análisis realizado,



refiriendo que no cumple o lo hace parcialmente, puntos específicos que se individualizan relacionados con el conocimiento del cliente, detección y reporte de operaciones en efectivo, operación del oficial de cumplimiento, capacitación del personal, manual de prevención LA/FT y registro.

Tal informe aparece recepcionado por Claudia Hernández Molina, el mismo día de su emisión.

c) A través de Resolución DJ N° 110-254-2016 de 28 de abril del año 2016, se formularon cargos a don Pedro Reveco Hormazábal, titular de la notaría fiscalizada. Las imputaciones recogen los hechos que se exponen en el Informe N° 80, los constituirían incumplimientos totales o parciales a la normativa que se indica.

d) El 13 de mayo de 2016, el notario aludido presentó sus descargos, y recién el 22 de septiembre del mismo año, la reclamada, a través de Resolución DJ N° 110-610-2016, tuvo por presentado los descargos, por acompañados los documentos y abre un término probatorio de ocho días hábiles. Tal acto es notificado el día 28 de ese mismo mes y año.

e) El 3 de octubre de 2016, se presentó un recurso de reposición en contra de la resolución Exenta anterior y una lista de testigos. Lo anterior fue resuelto por Resolución Exenta N° 110-680-2016 de 20 de octubre de 2016, a través de la cual se rechazó el recurso de reposición



interpuesto, se amplió el término probatorio, se fijó fecha y hora de la audiencia testimonial.

f) El 8 noviembre 2016 se realizó la audiencia testimonial.

g) El 8 de marzo del año 2018 se dictó la Resolución DJ N°112-123-2018, mediante la cual se puso término al proceso sancionatorio y se aplicó la sanción en ella consignada.

Quinto: Que habiéndose recurrido judicialmente en contra de la pena impuesta, la sentencia de primer grado rechazó la alegación de decaimiento del procedimiento administrativo refiriendo que, además de la falta de tipificación de la sanción en cuestión, los plazos consagrados en la normativa invocada por el actor no tienen el carácter de fatales. Añade que en los casos en que la jurisprudencia lo ha acogido, aplica el lapso de dos años, cuestión que no se cumple en el supuesto en estudio.

En cuanto a la prescripción, refiere que el procedimiento administrativo sancionador, según expresa la propia ley especial comienza con el acto de formulación de cargos, que en la especie se verificó mediante la resolución exenta DJ N° 110-254-2016 de 28 de abril del año 2016, indicado en la letra a) del considerando tercero de la presente sentencia y que antes de ello hubo una etapa de fiscalización.

Asentado lo anterior, refiere que siendo el derecho



administrativo sancionador expresión del *ius puniendi* estatal del cual forma parte también el derecho penal, debe aplicarse el plazo de prescripción estatuido en Código del ramo para las faltas, esto es seis meses. No obstante lo anterior, la alegación del actor se refiere al cargo relativo al incumplimiento de las obligaciones del reporte de operaciones en efectivo (ROE), por cuanto inciden en aquellos incumplimientos correspondientes al primer semestre del año 2015, respecto del cual el reclamante fue absuelto, por lo que tal alegación carece de influencia sustancial en lo dispositivo del fallo.

Sexto: Que apeló el reclamante, reiterando aquello que fue expuesto en la acción y adhiere la reclamada, señalando que existe un error de hecho al desechar la alegación de prescripción, toda vez que el actor fue sancionado por incumplir la obligación de reportar operaciones en efectivo, sólo sobre el umbral legal previsto en el artículo 5° de la Ley N° 19.913, respecto de transacción del primer semestre del año 2015, siendo absuelto únicamente respecto del cargo de vinculado a la mantención de registros especiales por el periodo mínimo de cinco años respecto de las referidas transacciones. En tal contexto, refiere que correspondía emitir pronunciamiento, enfatizando que en la especie es aplicable el plazo de cinco años previsto en el artículo 2515 del Código Civil y no el de seis meses consagrado en el artículo 94 del Código



Penal.

Séptimo: Que, en primer lugar, esta Corte Suprema debe resolver la alegación de decaimiento del acto administrativo, planteada por el reclamante. En tal sentido, se debe tener presente que el artículo 22 de la Ley N° 19.913 establece ciertas precisiones respecto de los procedimientos administrativos que se sigan para la aplicación de las sanciones previstas en ese cuerpo normativo. Así, el numeral 7° refiere que la resolución que ponga fin al procedimiento sancionatorio deberá dictarse dentro de los diez días siguientes a aquél en que se haya evacuado la última diligencia ordenada en el expediente.

Pues bien, la pretensión del actor, sólo adquiere sentido si el término contenido en la norma en comento es considerado como uno de caducidad.

Vistas así las cosas, se debe precisar que el instituto de la caducidad posee diversos significados jurídicos, reconociéndose tradicionalmente las siguientes cuatro acepciones: "(i) Caducidad de acción o pretensión, que se encuentra asociada al plazo para la presentación de un recurso o acción jurisdiccional; (ii) Caducidad de derechos subjetivos sustantivos vinculados a un plazo máximo para ejercerlos; (iii) Caducidad sanción, como un mecanismo que prevé el ordenamiento jurídico con motivo del incumplimiento de las obligaciones o condiciones esenciales impuestas a sus titulares; (iv) Caducidad para ejercer una



potestad administrativa, como un mecanismo de limitación de la actuación pública en el tiempo." (Luis Cordero Vega, en Lecciones de Derecho Administrativo, Thomson Reuters, segunda edición, año 2015, pág. 317).

Asimismo, en sus apuntes de Curso de Derecho Administrativo año 2018, 4ta parte, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, el Profesor Cristian Román, señala que: "Cabe destacar que en el Derecho Administrativo la caducidad también se presenta como: (a).- caducidad contractual: causal de extinción de los contratos administrativos, cuando el contratista de la Administración incumple sus deberes contractuales y transcurren determinados plazos; y (b).- caducidad procedimental (o perención) que tiene lugar cuando la excesiva duración de un procedimiento sancionador da lugar al 'bloqueo' de la potestad sancionadora de la Administración que impedirá a ésta su ejercicio en el caso concreto".

Pues bien, la sola exposición de las ideas relacionadas a la caducidad de un procedimiento administrativo por el transcurso del plazo, son inaplicables en la especie. En efecto, carecen de sustento en la letra de la ley, que de modo alguno se refiere a la duración del procedimiento en su integridad, sino que, únicamente, consagra un plazo en que la Administración debe dictar el acto administrativo que ponga término al procedimiento, computados desde la última diligencia útil.



Este lapso que en caso alguno tiene el carácter de fatal, razón por la que su incumplimiento no trae aparejada la invalidez de lo actuado, sin perjuicio de las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los funcionarios involucrados en su inobservancia.

Octavo: Que, enseguida, se afinca la alegación de decaimiento en el artículo 27 de la Ley N° 19.880, norma que prescribe que "Salvo caso fortuito o fuerza mayor, el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final".

Al respecto, esta Corte ha sostenido que para la Administración Pública el plazo establecido en el citado artículo 27 no tiene el carácter de fatal que pretende el reclamante, de manera que si bien el organismo público debe hacer expeditos los trámites respectivos, el principio de celeridad lo ha de llevar tan sólo a tender o a instar por la pronta terminación del procedimiento administrativo, sin que pueda estimarse razonablemente que esa circunstancia le ha de compeler, con carácter definitivo, a concluir tales procesos sólo y únicamente en los perentorios términos fijados por el legislador.

El esfuerzo hacia el que ha de propender el órgano público en esta materia no puede vincularlo de tal manera que el incumplimiento de estos plazos transforme en fútil su esfuerzo fiscalizador. En efecto, un mínimo equilibrio



entre sus distintos deberes lleva necesariamente a una conclusión como ésta, pues de lo contrario se habría de convenir en que la fiscalización y los derechos e intereses del Estado y de los administrados habrían de ceder y quedar subordinados a la celeridad, conclusión irracional que no puede ser admitida.

Ha dicho este Tribunal que: "contrariamente a lo postulado por el recurrente, el plazo de seis meses mencionado en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 no es un plazo fatal y su incumplimiento sólo podrá generar eventuales responsabilidades administrativas ante una dilación o tardanza injustificada, o incluso otros efectos jurídicos conforme a los principios del Derecho Administrativo" (Rol N° 289-2012). Similares declaraciones se han efectuado en los autos Rol N° 4817-2012 y N° 6.661-2014.

Noveno: Que, ahora bien, esta Corte no puede desconocer que la alegación del reclamante, ha sido reconocida expresamente por esta Corte, señalando que aquella corresponde a la extinción del acto provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho, que afectan su contenido jurídico tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo.

En doctrina, se ha señalado que "Para que sea posible la figura del decaimiento como extinción del acto administrativo o sus efectos es necesario que se den los



siguientes presupuestos:

(a) Que exista un acto administrativo, esencialmente terminal, pues lo que trata de resolver el decaimiento son los efectos que ocurren tras la dictación de un acto que está produciendo sus efectos ininterrumpidos o permanentes.

(b) Que concurra una circunstancia sobreviniente, que puede ser de tres tipos: (i) de carácter fáctico, que afecta la existencia del supuesto de hecho que habilita para la dictación del acto; (ii) que afecte el objeto sobre el cual produce sus efectos el acto administrativo; (iii) de carácter jurídico, es decir, una alteración sobrevinida a la regulación de los efectos del acto, sea que lo derogue o que lo modifique sustantivamente.

En otros términos, el decaimiento se hace cargo del hecho de que ilegitimidades sobrevinientes pueden afectar la legalidad de un acto administrativo, pero dado que en su origen éste es ajustado a derecho (porque es en ese momento en donde se deben analizar los vicios del acto), el sistema legal ocupa el decaimiento para, sin cuestionar la legalidad ex post, considerar que los efectos del acto no se pueden sostener, ya que los presupuestos reglados del acto administrativo (supuesto de hecho, objeto y obligaciones) han desaparecido o se han alterado sustancialmente por una regulación posterior". (Luis Cordero Vega, "Lecciones de Derecho Administrativo". Thomson Reuters, 2ª edición, abril 2015. Páginas 303-304).



Asimismo, se ha resuelto que el decaimiento del acto administrativo resulta procedente solamente en los casos en que se afecta el contenido jurídico del acto por circunstancias sobrevinientes, que provocan que sus efectos ya no puedan sostenerse, al haber desaparecido los presupuestos reglados del acto administrativo, o por su alteración sustancial en razón de una regulación posterior.

Décimo: Que, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, se ha señalado que para que se esté frente a un procedimiento racional y justo, la resolución que lo concluye debe ser oportuna.

Para asentar tales decisiones, se ha considerado especialmente el principio de la eficacia y eficiencia administrativa, consagrado en diversas disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (y que encuentran su correlato en el Estatuto Administrativo).

En efecto, el artículo 3º, inciso segundo, dispone que: "La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos,



respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes".

Por su parte el artículo 5°, inciso primero, señala que: "Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública".

En tanto, el artículo 11 de la misma ley regula el llamado control jerárquico, y relaciona la eficiencia y eficacia con la oportunidad en que se realiza la actuación administrativa. En efecto, dispone que "Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia.

Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones".

A continuación, el inciso segundo del artículo 52 señala que el principio de probidad administrativa, consagrado actualmente en el artículo 8° de la Carta Fundamental, "consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.". Pues Bien, el artículo 53 vincula los



principios de eficiencia y eficacia con la probidad administrativa. En efecto, define la expresión "interés general" señalando que "exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley".

Finalmente, el N° 8 del artículo 62 indica que contraviene especialmente el principio de la probidad administrativa, "Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración".

Undécimo: Que, la exposición de la normativa orgánica constitucional resulta trascendente, pues a partir de aquella la jurisprudencia ha decantado la institución del "decaimiento del procedimiento administrativo sancionatorio"; esto es, su extinción y pérdida de



eficacia. Él se ha aplicado al constatar el transcurso de un tiempo excesivo por parte de la Administración para la declaración de responsabilidad y la consecuente decisión terminal sobre la imposición de una sanción.

Así, en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, se consideran como referencia los plazos que el derecho administrativo contempla para situaciones que puedan asimilarse.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53, inciso primero, de la Ley N° 19.880 el plazo que tiene la Administración para invalidar sus actos administrativos es de dos años. De ello se sigue que resulta válido sostener que si la Administración deja transcurrir un lapso de tiempo superior entre el inicio y término del procedimiento, injustificado, se produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la consecuente extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo por lo tanto su eficacia pues tal demora en la decisión afecta el contenido jurídico del procedimiento administrativo transformándolo abiertamente en ilegítimo y lesivo para los intereses del afectado, quien al estar sujeto a un procedimiento excesivamente extendido, ve afectada su derecho a la seguridad jurídica.

Asimismo, como una razón adicional para asentar la existencia del decaimiento, es que el objeto jurídico del



acto administrativo, cual es la multa impuesta, producto del tiempo excesivo transcurrido se torna inútil, puesto que la sanción administrativa tiene principalmente una finalidad preventivo-represora. En efecto, con ella se persigue el desaliento de futuras conductas ilícitas similares, se busca reprimir la conducta contraria a derecho y restablecer el orden jurídico previamente quebrantado por la acción del transgresor.

En este mismo sentido, conviene puntualizar que no cualquier dilación en la dictación del respectivo acto administrativo conlleva el decaimiento del mismo, sino que sólo la amerita aquella que es excesiva e injustificada.

Duodécimo: Que si bien el reclamante no ha invocado la aplicación del plazo de dos años para decretar el decaimiento del acto administrativo, lo cierto es que su sola invocación obliga a realizar un análisis para determinar si este plazo se cumple.

El fallo impugnado, establece que se debe computar el plazo desde la formulación de cargos de fecha 28 de abril del año 2016 hasta la resolución que culmina el procedimiento sancionatorio, dictada el 8 de marzo del año 2018, razón por la que concluye que no es factible acceder al requerimiento del reclamante. Pues bien, esta Corte, disiente de tal conclusión, toda vez que, sin desconocer que el procedimiento administrativo sancionatorio, efectivamente consta de etapas bien delimitadas,



correspondientes a la etapa de fiscalización previa, en que la autoridad recopila antecedentes y el procedimiento sancionatorio propiamente tal, lo cierto es que el inicio, en el presente caso, no coincide exactamente con la etapa de formulación de cargos.

En efecto, consta en estos antecedentes que la fiscalización se lleva a cabo por funcionarios de la reclamada, en dependencias de la 19° Notaria, los días 29 y 30 de octubre de 2015. Luego de recabada la información, esta es analizada, y, como se expuso más arriba, el día 23 de diciembre del mismo año, la División de Fiscalización y Cumplimiento de la UAF emitió el Informe de Verificación de Cumplimiento N° 80/2015. Es en virtud de tal informe -que es emitido por una unidad de la misma UAF- que luego la autoridad formula cargos.

Así, en la especie no existe una coincidencia entre el inicio del procedimiento sancionatorio y la formulación de cargos, toda vez que éste se inicia con la emisión del informe de fecha 23 de diciembre de 2015, que es recepcionado por la autoridad, el que da certeza respecto de los antecedentes que sirven a la formulación de cargos. En efecto, si bien el tránsito de la etapa investigativa a la etapa del procedimiento propiamente tal, en ocasiones es claro, por iniciarse con la formulación de cargos, lo cierto es que, en casos como el sub lite, aquello es más difícil de determinar.



Ahora bien, este tribunal no puede sino concluir que en la especie el procedimiento se inicia con la emisión y recepción del Informe de Verificación de Cumplimiento de la División de Fiscalización y Cumplimiento de la UAF, unidad que decide incoar el procedimiento sancionatorio, el 23 de diciembre de 2015.

De lo contrario, quedaría entregado al arbitrio de la autoridad la determinación del inicio del cómputo del plazo de decaimiento, quien podría dilatar a su arbitrio la formulación de cargos, en circunstancias que contaba con todos los antecedentes que le obligan a actuar, pues en el referido informe se deja constancia de todos los incumplimientos que posteriormente sustentaron la formulación de cargos.

No obsta la anterior conclusión la circunstancia que el artículo 22, numeral 1º, de la Ley N° 19.913, señale que el procedimiento se inicia con la formulación de cargos, toda vez que la atenta lectura de la norma determina que en caso alguno se haya querido reglar el comienzo del procedimiento administrativo, sino que únicamente ha pretendido establecer de manera expresa la obligación de formular cargos precisos, que describan los hechos que se estimen constitutivos de infracción, la norma eventualmente infringida, la sanción que pudiera aplicarse y el plazo para formular descargos, permitiendo que el administrado haga efectiva su pleno derecho a la defensa, elemento



integrante del debido proceso sancionador.

Décimo tercero: Que, corolario de lo expuesto resulta que, al haberse iniciado el procedimiento el 23 de diciembre de 2015 y al haberse dictado la resolución sancionatoria que pone término al procedimiento administrativo el 8 de marzo de 2018, forzoso es concluir que transcurrió, en exceso, el plazo de dos años previsto para aplicar el decaimiento administrativo. Por esta razón la reclamación será acogida, sin que sea necesario pronunciarse respecto de la alegación de prescripción, por resultar aquello inoficioso, máxime si aquella se vincula sólo con uno de los cargos por los que el actor fue sancionado.

Por estas consideraciones y de conformidad asimismo con lo que dispone el artículo 24 de la Ley N° 19.913, se decide que **se revoca** la sentencia apelada de catorce de agosto de dos mil dieciocho, que rechazó la acción y, en su lugar, **se declara** que se acoge el reclamo interpuesto por Pedro Ricardo Reveco Hormazábal, en contra de la Resolución DJ N°112-123-2018, de 8 de marzo 2018, la que se deja sin efecto.

Se previene que el Ministro señor Muñoz concurre a la decisión que antecede, teniendo únicamente en consideración:



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 (art.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" (art. 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" (art. 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" (art. 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" (art. 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" (art. 66).

Por último, el artículo 54, inciso segundo ordena que interpuesta "la reclamación se interrumpirá el plazo para



ejerger 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:

a.- Acción de oficio. Teniendo presente lo dispuesto respecto de la iniciación (art. 29) y la sustanciación (art. 34), pero especialmente derivado de los principios conclusivo (art. 8°) e inexcusabilidad (art. 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;

b.- 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 (art. 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;

c.- 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.



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

e.- La iniciación del procedimiento tiene como efecto interrumpir cualquier plazo para ejercer acciones ante la autoridad jurisdiccional. Los plazos volverán a computarse (art. 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. Olguín Juárez, Extinción de los Actos Administrativos, Universidad de Chile, páginas 268 y 269).

Vinculado a lo anterior nuestro legislador hizo referencia que el procedimiento puede terminar tanto por "la desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento" (art. 14) como por la "imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes" (art. 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 sobrevenida 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 al encontrarse el procedimiento sustanciado más de seis meses y materialmente paralizado por más de este plazo, corresponde declarar su imposibilidad material de



continuarlo, de conformidad a lo previsto en el artículo 40 inciso segundo de la Ley N° 19.880.

Se previene que el Abogado Integrante señor Pallavicini concurre a la decisión que antecede, sin perjuicio de ello, en relación con los considerandos quinto y sexto -en relación con la no fatalidad de los plazos que allí se indica- es del parecer que a su juicio no existen normas legales que indiquen que los plazos para la Administración no son fatales; la no fatalidad de estos términos deriva de una antigua jurisprudencia administrativa.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Pallavicini y de la prevención, su autor.

Rol N° 23.056-2018.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Arturo Prado P. y Sra. Ángela Vivanco M. y el Abogado Integrante Sr. Julio Pallavicini M. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, los Ministros señores Muñoz y Prado por estar ambos en comisión de servicios. Santiago, 26 de marzo de 2019.

MARIA EUGENIA SANDOVAL GOUET
MINISTRA
Fecha: 26/03/2019 11:05:06

ANGELA FRANCISCA VIVANCO
MARTINEZ
MINISTRA
Fecha: 26/03/2019 11:07:03



JULIO EDGARDO PALLAVICINI
MAGNERE
ABOGADO INTEGRANTE
Fecha: 26/03/2019 11:30:19



En Santiago, a veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.



XCKPJSTKTL