

Santiago, veinte de junio de dos mil veintidós.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de sus fundamentos noveno a décimo tercero, que se eliminan.

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

Primero: Que, en estos autos Rol CA N° 94.906-2021 Marina del Sol S.A., operadora de Casino de Juego, deduce reclamo de ilegalidad del artículo 24 de la Ley N° 19.913 en contra de la Resolución Exenta DJ N° 113-511-2019 de 8 de julio de 2019 del Director de la Unidad de Análisis Financiero impuso una multa a beneficio fiscal de UF 800

En lo medular esgrime que la UAF excedió las potestades que la ley restringidamente le concede, toda vez que, en el caso concreto, el deber de conducta sancionable debe hallarse prescrito en la Ley N° 19.913, cuestión que, aduce, no se cumple en la especie, realizando un particular análisis de la normativa aplicable en relación a cada una de las infracciones que se le atribuyen, concluyendo, además, conforme a tal examen, que las Circulares UAF N° 34 de 2007, N° 49 de 2012 y N° 52 de 2015, son ilegales, toda vez que transforman un tipo de deber (respuesta a requerimientos o intimaciones específicos y puntuales) en un deber de reporte periódico semestral inexistente normativamente.

Además, esgrime la prescripción del ejercicio de la acción sancionatoria toda vez que se formularon cargos a



través de una resolución de 22 de septiembre de 2017 -notificada el 25 de igual mes y año- y, sin embargo, todos los hechos imputados ocurrieron antes del 25 de marzo de 2017.

A continuación sostiene la extinción del procedimiento administrativo sancionatorio por imposibilidad material de prosecución después de transcurridos 6 meses desde su inicio, conforme con el artículo 27 de la Ley N° 19.880 o, en subsidio, por decaimiento por haber transcurrido dos años desde su inicio.

Segundo: Que la sentencia de primer grado rechaza las alegaciones vinculadas a la ilegalidad de las Circulares UAF N° 34 de 2007, N° 49 de 2012 y N° 52 de 2015, conforme con el análisis del inciso 1° del artículo 1°, 2° f), 3°, 5° y 19 de la Ley N° 19.913, toda vez que la reclamada tiene atribuciones para impartir instrucciones de aplicación general a los sujetos obligados, entre ellos la reclamante, para el adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Párrafo 2° del Título I de la misma ley, entregándole asimismo la facultad de verificar su ejecución en cualquier momento.

Es en virtud de aquello la autoridad ha dictado la Circular N° 49, publicada el 20 de diciembre de 2012; Circular UAF N° 54 del año 2015 y Circular N° 55 de 28 de



diciembre de 2015, que determinan el supuesto normativo que disponen las obligaciones de información, normas reglamentarias de carácter general, que disponen medidas cuya verificación está entregada por la ley a la autoridad reclamada, cuestión que se hizo en este caso y que consta en cada uno de los informes de verificación de cumplimiento que se mencionan por la reclamada y que originan la formulación de cargos.

Continúa sosteniendo que, en tales condiciones, forzoso es concluir que la actora efectivamente incurrió en las transgresiones que se le reprochan y que la autoridad no quebrantó el principio de reserva legal en este extremo, pues se limitó a actuar conforme a las facultades que el propio legislador le entregó, tanto al establecer las específicas conductas a que se encuentran sometidos los sujetos obligados mediante el libramiento de instrucciones de aplicación general contenidas en las circulares antes referidas.

Así, se concluye que la reclamada actuó conforme a las facultades que le reconoce el ordenamiento jurídico, desde que se limitó a sancionar a la actora por la contravención de diversos deberes, previstos en la ley y en las instrucciones de carácter general que se hallaba facultada para emitir.

En cuanto a la alegación de prescripción sostiene que respecto de la aplicación de las normas del Código



Penal que regulan la prescripción de la acción, al procedimiento administrativo sancionador, el máximo tribunal ha señalado en reiteradas oportunidades que, si bien la potestad sancionadora de la Administración forma parte del denominado *ius puniendi* del Estado, no es menos cierto que la sanción administrativa es independiente de la sanción penal, por lo que debe hacerse una aplicación matizada de los principios del derecho penal en materia de sanción administrativa, excluyéndose para estos efectos la regulación de los artículos 94 y 95 del Código Penal, aplicándose las normas del artículo 2515 del Código Civil, razón por la que tal alegación es rechazada.

En tanto, en relación al decaimiento del procedimiento refiere que reiteradamente la Corte Suprema ha declarado que en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, para que se esté frente a un procedimiento racional y justo, la resolución que lo concluye debe ser oportuna. 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.

En la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, el máximo



tribunal ha considerado como referencia los plazos que el derecho administrativo contempla para situaciones que puedan asimilarse. En este aspecto refiere que de acuerdo con 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, de forma injustificada, un lapso superior entre el inicio y término del procedimiento, 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 afectado su derecho a la seguridad jurídica.

El referido plazo ha de computarse desde la formulación de cargos y hasta la dictación de la resolución que recayó en el procedimiento administrativo de sanción. En este caso, habiéndose formulado cargos e iniciado el procedimiento sancionatorio por Resolución Exenta N° 111-453-2017 de fecha 22 de septiembre de 2017 notificada el día 26 del mismo mes y año, cabe concluir que no se ha producido el decaimiento reclamado, desde



que no ha transcurrido el término de dos años hasta la Resolución Exenta N° 113-511-2019 que impuso las sanciones que por esta vía se reclaman, la que se entiende notificada el 16 de julio de 2019.

Tercero: Que, todas las materias resueltas por los sentenciadores fueron objeto de apelación, refiriendo además el recurrente que los sentenciadores no resuelven la alegación de aplicar la ineficacia del procedimiento en virtud de la imposibilidad de continuar con sus sustentación en virtud del transcurso del tiempo, conforme con lo establecido en el artículo 27 de la Ley N° 19.880.

Cuarto: Que, en orden a dilucidar cuál es el plazo de prescripción aplicable en la especie, cabe considerar que en el ámbito de que se trata no corresponde aplicar la prescripción de seis meses que, respecto de las faltas, contempla el artículo 94 del Código Penal. En efecto, la sola circunstancia de que la infracción conlleve una sanción pecuniaria no transforma ese ilícito en una falta penal o que deba reputarse como tal, toda vez que esta sanción es, según el artículo 21 del Código Penal, una pena común para los crímenes, simples delitos y también para las faltas.

Quinto: Que, en efecto, a juicio de esta Corte, si bien la potestad sancionadora de la Administración forma parte del denominado "ius puniendi" del Estado, no es



menos cierto que la sanción administrativa es independiente del castigo penal, por lo que debe hacerse una aplicación matizada de los principios del derecho penal en materia de sanción administrativa.

En este orden de ideas, se debe puntualizar que las consideraciones que la jurisprudencia y la doctrina han venido formulando acerca de la unidad del poder sancionador del Estado -más allá de las naturales diferencias entre las sanciones administrativas y las penales- y la necesidad de someter unas y otras a un mismo estatuto de garantías, importan que sus diferencias no pueden ser dejadas de lado o soslayadas y que han de ser apreciadas en forma separada.

Lo anterior por cuanto, si bien los fundamentos entre una y otra son comunes, como ocurre con los relativos al non bis in idem, a la irretroactividad de la ley sancionadora; al principio pro reo y a la necesidad de prescripción de la respectiva acción persecutoria, no es posible desentenderse de la imposibilidad jurídica que se advierte en asimilar la contravención administrativa a una falta penal -única manera de concluir en un plazo de prescripción de seis meses para la respectiva acción persecutoria- la que surge de la naturaleza intrínseca del castigo.

Sexto: Que, en este contexto, se debe enfatizar que no resulta procedente aplicar el plazo de prescripción de



las faltas en materia penal, porque al ser una prescripción de corto tiempo -seis meses- resultaría eludida la finalidad del legislador de dar eficacia a la Administración en la represión de estos ilícitos y la sanción contemplada en la ley carecería de toda finalidad preventiva general.

Es más, aceptar la prescripción de seis meses para la aplicación de la sanción administrativa atenta contra la debida relación y armonía que debe guardar la legislación, puesto que no resulta coherente que la acción disciplinaria por responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos prescriba en cuatro años, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 158 del Estatuto Administrativo y 154 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y, en cambio, tratándose de la acción sancionatoria dirigida contra particulares, prescriba en el plazo de seis meses.

Séptimo: Que, por otra parte, tampoco puede decirse del Derecho Penal o del Derecho Procesal Penal que formen parte del derecho común (Ius Communis), atendida la limitada proporción de ciudadanos al cual se aplican, la particularísima función social que desempeñan y la finalidad directa a la cual apuntan. Por otra parte, ha sido costumbre de los juristas, desde los tiempos romanos, aludir al derecho civil como al derecho común por excelencia, puesto que todo ser humano, desde la



inscripción de su nacimiento hasta aquella de su defunción, ha vivido en todos los actos jurídicos que atraviesan su existencia sujeto a este derecho; y, muy excepcionalmente, al derecho penal y procesal penal, si llegara a incurrir en delito.

Así, es útil recordar el artículo 20 del Código Penal, en cuanto señala que "No se reputan penas [...] las multas y demás correcciones que los superiores impongan a sus subordinados y administrados en uso de su jurisdicción disciplinal o atribuciones gubernativas". Estas últimas, las atribuciones gubernativas, son aquellas que corresponden al Estado administrador como propias del ius puniendi que le pertenece en el ámbito administrativo respectivo.

Octavo: Que, en consecuencia, se debe aplicar el plazo de prescripción previsto en el artículo 2515 del Código Civil, esto es, 5 años. Lo anterior no es en carácter de normativa supletoria, basada en principios generales del derecho, sino que en virtud de un mandato expreso del legislador, consignado en el artículo 2497 del Código Civil, conforme al cual las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente a favor y en contra del Estado, de las iglesias, de las municipalidades, de los establecimientos y corporaciones nacionales y de los individuos particulares que tienen la libre administración de lo suyo.



Noveno: Que, respecto de la ineficacia del procedimiento en virtud del transcurso del tiempo, se debe precisar que esta Corte ha señalado que la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, distingue entre sus fases administrativas y jurisdiccionales.

En efecto, en relación con la primera etapa y respecto del tema materia de estos autos, señala las siguientes precisiones:

A.- Que la legislación especial *"establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado"* (art. 1°), constituyendo el objeto y fin de su regulación;

B.- Definiendo el procedimiento administrativo (art. 18, inc. primero) se señala que *"es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal"*;

C.- Este *"procedimiento administrativo consta de las siguientes etapas: iniciación, instrucción y finalización"*;

D.- El artículo 41 inciso primero expresa: *"La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá las cuestiones planteadas por los interesados"*;



E.- El inciso cuarto de la mencionada norma dispone:
"Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno";

F.- Entre los postulados básicos (art. 8°) 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"*. Esta determinación constituye el término normal del procedimiento por medio de la correspondiente decisión sobre el asunto sometido al conocimiento de la Administración;

G.- Vinculado al anterior regula (art. 14) el principio de inexcusabilidad, expresando que ante la terminación de un procedimiento aún por causales extraordinarias corresponde señalar esta circunstancia, sin que pueda quedar en la indefinición, disponiendo al efecto: *"En los casos de (1) prescripción, (2) renuncia del derecho, (3) abandono del procedimiento o (4) desistimiento de la solicitud, así como la (5) 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”;

H.- El término extraordinario del procedimiento por un evento sobreviniente es complementado por el artículo 40, precisando que éste culminará normalmente por la *“resolución final”*, pero también por las causales extraordinarias de (4) desistimiento, (3) abandono y (2) renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando no esté prohibida la renuncia, y también *“producirá la terminación del procedimiento la (6) imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes”*; terminación que igualmente deberá ser declarada por resolución fundada. En este contexto, reafirmando el principio de inexcusabilidad, 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”*.

I.- Conforme a lo expuesto se puede concluir que el procedimiento administrativo siempre y en todo caso debe terminar por una declaración de la autoridad, de forma normal o mediante una resolución que se pronuncie sobre el objeto o materia del mismo, pero también puede tener



una conclusión extraordinaria que no lleve a emitir una determinación sobre el fondo, a las que el legislador alude y que pueden resumirse en:

- 1.- Prescripción;
- 2.- Renuncia del derecho;
- 3.- Abandono del procedimiento;
- 4.- Desistimiento de la solicitud;
- 5.- Desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento;
- 6.- Imposibilidad material de continuar el procedimiento por causas sobrevinientes;
- 7.- Inadmisibilidad de derechos no previstos en el ordenamiento jurídico o manifiestamente carentes de fundamento; y
- 8.- A estas causales se suma el silencio administrativo de carácter positivo y negativo.

J.- Para los efectos de la terminación extraordinaria de los procedimientos administrativos la legislación distingue entre aquellos iniciados de oficio por la Administración y a solicitud de los administrados que requieren el pronunciamiento de la misma.

De esta forma, 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.



Cuando el procedimiento se inicia de oficio por la Administración, excluye la posibilidad de declararlo abandonado (art.42 y 43). Complementa expresamente la norma, ahora sin distinguir la forma de generación del procedimiento, disponiendo que se excluye igualmente el abandono *"cuando la cuestión suscitada afecte al interés general o fuera conveniente continuarla para su definición y esclarecimiento"*;

K.- Relacionado con lo anterior la normativa en referencia dispone que el cumplimiento de los plazos fijados 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).

En esta materia contempla disposiciones especiales, fijándose los plazos máximos de respuesta;

- Otorga la posibilidad que el interesado solicite la certificación que la solicitud se encuentra en estado de resolverse;

- Declara la posibilidad de hacer efectiva responsabilidad administrativa por la *"prolongación injustificada de la certificación"* (art. 24);

- Precisa el día a quo, 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);

- Aborda el entorpecimiento y la ampliación de los plazos, al expresar que se pueden ampliar, (1) de oficio por la autoridad y a petición de parte interesada, (2) de aquellos en que no esté prohibido hacerlo, (3) sin que puedan exceder la mitad de los mismos, (4) en tanto se encuentren vigentes, por lo cual (5) en *“ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido”* (art. 26);

- Perentoriamente, en el artículo 27 dispone que *“el procedimiento administrativo no podrá exceder de 6 meses, desde su iniciación hasta la fecha en que se emita la decisión final”*. Sin embargo, la misma norma establece la excepción solamente fundada en *“caso fortuito o fuerza mayor”*;

- Regula de manera expresa el silencio administrativo, en su carácter positivo y negativo. 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, como *“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". El artículo 64, en todas las demás hipótesis, se refiere al 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.*

La consecuencia de 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).

- 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"*.

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

1.- 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. 8º) e inexcusabilidad (art. 14), el procedimiento se inicia y está destinado a obtener que la Administración se pronuncie sobre las materias que éste trata, emita una decisión final, razón por la que se dota a la Administración de acción de oficio, como se ha dicho, en su inicio, substanciación y conclusión del procedimiento;

2.- 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;

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

4.- Se regula expresamente la "desaparición sobreviniente del objeto del procedimiento" y la posibilidad que se produzca "*la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevinientes*" (arts. 14, inciso final y 40, inciso segundo).

5.- La iniciación del procedimiento tiene como efecto interrumpir cualquier plazo de prescripción para



ejercer acciones ante la autoridad jurisdiccional. Los plazos volverán a computarse concluida la etapa administrativa (art. 54).

3°) 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).

Décimo: Que, lo expuesto en el fundamento precedente permite aseverar que el legislador entiende que, con anterioridad a la regulación que efectúa, a la Administración no le corre plazo y que la actuación fuera de los términos legales es válida; sin embargo, igualmente deja en claro que lo anterior genera incerteza en los administrados y un panorama desalentador, por lo cual pretende poner fin a tales problemas. En conclusión, al no regular expresamente que a la Administración no le corre plazo y disponer perentoriamente un régimen detallado para computarlos, no es posible sostener lo contrario, dado que se ha pretendido poner fin a los poderes exorbitantes de la Administración derivados de la falta de definiciones legislativas. Solo deja a salvo, los casos de fuerza mayor o caso fortuito, para justificar la actuación fuera de plazo por la



Administración, que, conforme a las reglas generales, Y según se ha expresado, siempre deben expresarse y acreditarse por quien las invoca, en este caso la Administración.

Undécimo: Que, en este sentido, se ha señalado por esta Corte que nuestro legislador hizo referencia a 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 genera 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. Resolver en sentido contrario, llevaría a concluir que la ley no habría solucionado lo que expresamente contempló entre sus objetivos.

Duodécimo: Que, asentado lo anterior, se debe precisar que constituyen circunstancias fácticas del proceso administrativo:

1) El 5 de abril de 2017 se emitió el Acta de Fiscalización N°18/2017.

2) El 10 de julio de 2017 se emite el Informe de Verificación de Cumplimiento N°18/2017.

3) El 22 de septiembre de 2017 se formularon cargos mediante Resolución Exenta N° 111-453-2017.

4) El 11 de octubre de 2017 el reclamado se evacuaron sus descargos.



5) A través de la Resolución Exenta D.J. N°111-453 del 21 de noviembre de 2017 se tuvieron por presentados los descargos y se abrió un término probatorio

6) A través de presentación de 13 de diciembre de 2017, la reclamante presentó prueba documental.

7) Por Resolución Exenta DJ N° 113-511-2019, de 8 de julio de 2019 se tuvieron por acompañados los documentos singularizados en el numeral precedente y se decidió el procedimiento sancionando a Marina del Sol S.A. - reclamante- con la multa total de 800 UF que es objeto de reclamación en estudio.

Décimo tercero: Que de lo reseñado es posible constatar las que el procedimiento administrativo sancionador que origina estos autos se inició con la emisión del Informe de Verificación de Cumplimiento N°18/2017 del 10 de julio de 2017, formulándose cargos el 22 de septiembre de 2017, presentando la reclamante sus descargos, los que se tienen por evacuados a través de la misma resolución que abre un término probatorio el 21 de noviembre del mismo año. Luego de tal actuación administrativa, el ente reclamado no realiza gestión alguna, toda vez que ni siquiera tiene por acompañados los documentos aparejados en el procedimiento por presentación de 13 de diciembre de 2017.

En efecto, existe un periodo de inactividad del ente administrativo que corre desde el 21 de noviembre



de 2017 hasta el 8 de julio de 2019, fecha en que se tienen por acompañados los documentos y se dicta la resolución sancionatoria reclamada en autos.

Lo anterior es relevante, toda vez que, más allá de la fecha de inicio del procedimiento administrativo, lo trascendente es que durante su sustentación transcurrieron más de 19 meses sin que existiera ninguna actuación en el procedimiento administrativo, silencio que se mantuvo hasta la fecha en la que la Unidad de Análisis Financiero sancionó Marina del Sol S.A.

Tales plazos, conforme se ha expresado, exceden no sólo los determinados legalmente, sino que todo límite de razonabilidad, contrariando diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la Administración, los que, además, tienen expresa consagración legislativa, toda vez que no puede soslayarse que, si bien existen asuntos complejos que requieren de un análisis de extensa información, en el caso concreto el presente procedimiento sancionatorio estaba precedido de actos de fiscalización a través de los cuales la Administración recabó información, que es examinada por aquella, emitiendo el 10 de julio de 2017 el Informe de Verificación de Cumplimiento N°18/2017 que contiene un extenso análisis preliminar que sustentó con posterioridad la formulación de cargos, de modo que, sólo restaba cotejar el análisis de esa información con la



prueba documental acompañada por la reclamante, siendo evidente que, en el caso de autos, la discusión jurídica giró en torno a una cuestión de interpretación de las normas que determinaba la existencia de las infracciones que se imputaron a la reclamante más que en la determinación de una cuestión fáctica.

En estas condiciones, la tardanza inexcusable de la Administración afectó, en primer término, el principio del debido proceso, pues resulta indudable que para que exista un procedimiento racional y justo la decisión final debe ser oportuna. Asimismo, se vulnera, asimismo, el principio de eficacia y eficiencia administrativa, consagrado en diversas disposiciones de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

A este respecto, el artículo 3 inciso 2° dispone: *"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 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"*.



El artículo 5° inciso 1° preceptúa 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"*.

Por otra parte, el artículo 11 de la misma ley relaciona la eficiencia y eficacia con la oportunidad en que se realiza la actuación administrativa, al disponer 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".

Y, por último, el artículo 53 vincula los principios de eficiencia y eficacia con la probidad administrativa al establecer que: *"El interés general 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”.

Décimo cuarto: Que, sin duda, la autoridad administrativa ha vulnerado abiertamente los principios señalados en los considerandos anteriores, transgresión que debe tener efectos jurídicos respecto del procedimiento administrativo, puesto que el efecto fundamental que deriva de la declaración que nuestro país es una República Democrática (art. 4° de la Constitución), es el principio de responsabilidad de sus autoridades por las decisiones que adopten y los silencios en que incurran.

Es por ello que, al haberse substanciado el procedimiento en un plazo que, con creces, excede el razonable, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la pérdida de su eficacia y, por lo mismo, la sanción consiguiente, puesto que queda vacía de contenido y sin fundamento jurídico que la legitime. Deviene, además, en abiertamente ilegítima pues, como se expuso, son manifiestas las vulneraciones a los principios de derecho administrativo que se producen con la dilación indebida e injustificada de su conclusión.

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 treinta de noviembre de dos mil veintiuno, que rechazó la acción y, en su lugar, se declara que se acoge el reclamo interpuesto en representación de Marina del Sol S.A, en contra de la DJ N° 113-511-2019 del Director de la Unidad de Análisis Financiero, la que se deja sin efecto.

Se previene que el Ministro señor Muñoz, no comparte los fundamentos sexto y séptimo del fallo que antecede, en atención a que, a su juicio, el plazo de prescripción es de cinco años, el que surge de la aplicación al caso sub lite de las normas del Código Penal:

A) Que, en efecto, la prescripción es una sanción y, por lo tanto, no puede ser aplicada por analogía en el Derecho Público sobre la base de normas del Derecho Privado, cuestión que, por si sola, descarta la aplicación del artículo 2515 del Código Civil.

B) Que, sin embargo, en lo relativo al Derecho Administrativo Sancionador, en que existe consenso de su raíz común con el Derecho Penal, por representar ambos el ius puniendi del Estado, cabe aplicar, respecto de las sanciones a los administrados -sustancialmente diversas de la responsabilidad funcionaria-, y en el evento que no se encuentre reglada la prescripción de la acción y de la pena, las normas que regulan la prescripción básica del Derecho Penal para los simples delitos, que es de cinco años.



Acordada con el **voto en contra** del Ministro Sr. Matus quien no comparte lo expuesto en los fundamentos noveno a décimo cuarto y, en consecuencia, estuvo por rechazar la apelación deducida, teniendo especialmente presente:

1. Que con un mayor estudio de los antecedentes respecto de la institución del plazo en los procedimientos administrativos, este disidente ha llegado a la conclusión de que no existe en nuestro sistema la institución del decaimiento ni es fatal el plazo establecido en el artículo 27 de la Ley N.º 19.880, pues la ley no ha establecido a su respecto la sanción de caducidad. Es más, tratándose de un procedimiento de oficio como el de la especie, para compeler a la administración a resolver los asuntos sometidos a su conocimiento dentro del plazo establecido para ello, el artículo 64 de dicha Ley confiere al administrado el derecho de solicitar la certificación del silencio administrativo negativo, entendiéndose que en ese caso su impugnación a los cargos efectuados estaría rechazada, habilitándose en consecuencia el plazo para interponer los recursos legales que correspondan en su contra. Sin embargo, no consta en estos autos que así se haya procedido.

2. Que, por otra parte, este disidente entiende que la literalidad del artículo 40 de dicha Ley, que



establece como forma extraordinaria de terminación de los actos administrativos la "imposibilidad material de continuarlos por causas sobrevinientes", no se refiere a una imposibilidad derivada del incumplimiento de un plazo o del solo transcurso del tiempo. Ello, por cuanto su literalidad se refiere a la falta de posibilidad física, como opuesto a lo espiritual, esto es a la imposibilidad, en el mundo de los hechos no en el de las normas (donde se encuentran los plazos, como el de la prescripción, por ejemplo), para continuar el procedimiento, la que en este caso no ha existido, como demuestra la sola existencia de la resolución impugnada y de este proceso judicial en que, materialmente, se han dictado resoluciones y se han presentado impugnaciones a éstas siguiendo las ritualidades establecidas al efecto.

3. Que, además, la declaración inicial de tal imposibilidad material está reservada por el artículo 40 de la Ley N.º 19.880 a la propia administración, mediante "resolución fundada", careciendo, por tanto, los tribunales de la facultad de oficio para declararla por vía de reclamaciones de ilegalidad, como en la especie, sin perjuicio del control jurisdiccional de su corrección en caso que así se decida y ello sea reclamado por el afectado.

4. Que, finalmente y a mayor abundamiento, a juicio de este disidente, un término de alrededor de dos años



para resolver un asunto contencioso, aunque en sede administrativa, no parece exceder los términos del plazo razonable, exigibles a los tribunales de justicia de conformidad con el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Ministro señor Carroza y de la disidencia y prevención, sus autores.

Rol N° 94.906-2021.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Mario Carroza E., Sr. Jean Pierre Matus A., y por los Abogados Integrantes Sr. Diego Munita L. y Sr. Pedro Águila Y. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Ministro Sr. Matus por estar con permiso y el Abogado Integrante Sr. Munita por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Mario Carroza E. y Abogado Integrante Pedro Aguila Y. Santiago, veinte de junio de dos mil veintidós.

En Santiago, a veinte de junio de dos mil veintidós, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

