

Santiago, a ocho de noviembre de dos mil veintidós.

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Que, en estos autos Rol N° 41.403-2021, caratulados "Espacios Verdes y Deportivos SpA con Ilustre Municipalidad de Arica", sobre reclamo de ilegalidad municipal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 781 y 782 del Código de Procedimiento Civil, se ha ordenado dar cuenta de los recursos de casación en la forma y en el fondo interpuestos por la reclamante en contra de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Arica que acogió la acción de ilegalidad deducida por la empresa Espacios Verdes y Deportivos SpA, en contra de la Municipalidad de Arica y le ordena a esta última emitir pronunciamiento respecto del recurso de revisión deducido por la reclamante el 15 de julio de 2020, en contra del Decreto Alcaldicio N° 3390/2020 de 22 de abril de 2020, que rechazó el recurso de apelación que la referida empresa interpuso en contra del Decreto Alcaldicio N° 15037/2019 de 26 de diciembre de 2019, que le aplicó una multa de \$125.213.962, por servicios prestados el mes de noviembre de 2019.

**I. En cuanto al recurso de casación en la forma**

**Segundo:** Que, como primera causal de nulidad formal, se alega que la sentencia incurrió en la causal prevista en el artículo 768 N°5 en relación con el artículo 170 N°4 del Código de Procedimiento Civil, esto es, haber



sido pronunciada con omisión de los requisitos del N°4 del artículo 170, es decir, las consideraciones de hecho o de derecho que le sirven de fundamento a la sentencia, la que se configura porque la sentencia no determina si se daban por establecida las circunstancias alegadas por el Municipio referidas a que el reclamo de autos carecía de legitimación, al haberse dirigido en contra del certificado N°2/2021, que no cumpliría los presupuestos establecidos en los artículos 12 y 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

**Tercero:** Que, en un segundo arbitrio de casación en la forma, se sostiene que el fallo incurrió en la causal del N°5 del artículo 768 en relación con el N°6 del artículo 170, ambas normas del Código de Procedimiento Civil, es decir, en haberse omitido la decisión del asunto controvertido, por cuanto no se pronunciaría sobre todas las excepciones opuestas por la reclamada, sin resolver acerca de la falta de legitimación para promover el Reclamo, al haberse dirigido en contra del certificado N°2/2021, instrumento que no constituye el origen de los supuestos perjuicios, los que además, como habría quedado en evidencia de los documentos acompañados por la reclamada, no existirían toda vez que la reclamante cedió la factura correspondiente a los servicios del mes de noviembre de 2019, razón por la cual el acto objeto del reclamo no le causa perjuicio alguno.



**Cuarto:** Que, cabe desestimar la causal de casación formal hecha valer pues no es procedente en este procedimiento, según lo dispone en forma expresa el inciso segundo del citado artículo 768, en relación al inciso segundo del artículo 766 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, la casación en la forma es excluida por el motivo invocado por el recurrente, tratándose de juicios contemplados en leyes especiales, como lo es el presente, regido por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y, particularmente, por su artículo 151, de suerte que no resulta admisible esta causal en el caso de autos.

**Quinto:** En cuanto a la segunda causal de casación invocada, debe destacarse que la Corte de Apelaciones de Arica no emite un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, al decidir que se produjo una vulneración al debido proceso al pretender el Municipio beneficiarse de la falta de decisión del recurso deducido por la empresa Espacios Verdes y Deportivos SpA, ordenando retrotraer la causa a la etapa de resolverse el fondo del recurso interpuesto ante el Municipio, de la manera que se reseña en el fundamento primero precedente, por lo que tampoco es posible estimar configurada el vicio que en este capítulo se invoca.

**II. En cuanto al recurso de casación en el fondo.**



**Sexto:** Que, como arbitrio de nulidad sustancial, se alega que la sentencia habría sido pronunciada con infracción a los artículos 1, 65 y 66 de la Ley N° 19.880, al determinar la improcedencia del silencio negativo, establecido en el citado artículo 65, respecto del Recurso de Revisión interpuesto por la reclamante el que, en virtud de la ficción legal establecida en la citada norma, debía entenderse rechazado, más aún cuando fue la propia reclamante la que requirió la certificación establecida en la Ley N°19.880, emitiéndose aquel reclamado, que da cuenta del silencio negativo.

Agrega que la sentencia habría establecido que, respecto del Reclamo de Ilegalidad, las disposiciones de la Ley N°19.880 solo tendrían carácter y aplicación supletoria, concluyendo que el municipio se asiló en la aplicación del silencio negativo a efectos de omitir pronunciarse respecto del Recurso de Revisión, conclusión que sería errada por cuanto el silencio negativo fue invocado expresamente por la reclamante. Añade que era aplicable a la controversia de autos ya que se está ante la hipótesis en la cual la Administración debe pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos, como lo es el recurso de revisión interpuesto en el presente caso por la reclamante y que la conclusión del tribunal yerra también al considerar los efectos del silencio negativo, contenidos en el



artículo 66 de la Ley 19.880, que dispone que son los mismos que aquellos actos que culminaren con una resolución expresa de la administración, entendiéndose así que el proceso administrativo ha concluido.

Indica que, dicha cuestionada conclusión no cuenta con mayor sustento jurídico toda vez que el silencio administrativo se ha establecido en beneficio del administrado, teniendo como efecto la conclusión del procedimiento administrativo, lo que le permite acceder a la revisión judicial de su legalidad.

Agrega que tal institución constituye la regla general.

**Séptimo:** Como segunda causal de casación en el fondo, se sostiene que el fallo infringe el artículo 151 letra b de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, pues no se cumple el requisito previsto en esta norma, toda vez que la reclamante no sufrió perjuicio patrimonial alguno pues cedió la factura que contenía el crédito correspondiente a los servicios prestados en noviembre de 2019, incluso antes de que se resolviera el recurso de apelación interpuesto respecto de la multa impuesta. Agrega que tal alegación no fue además analizada por la Corte de Apelaciones de Arica.

**Octavo:** Que, para un mejor entendimiento de lo que ha de resolverse, es procedente indicar que en la presente causa dedujo reclamo de ilegalidad la sociedad



"Espacios Verdes y Deportivos SpA en contra de la Municipalidad de Arica por el acto administrativo correspondiente al silencio ilegal e infundado y las omisiones ilegales respecto del recurso de revisión deducido ante la autoridad alcaldicia, que se acredita en el Certificado N°2/2021, emitido por el Secretario Municipal de la I. Municipalidad de Arica, de fecha 18 de enero de 2021, en cuanto a emitir resolución o pronunciamiento respecto de dicho recurso.

Indicó que, el recurso de revisión fue interpuesto de conformidad con lo previsto en el artículo 60 de la Ley N° 19.880, en contra del Decreto Alcaldicio N°3390/2020, de fecha 22 de abril de 2020, acto administrativo que resolvió un recurso de apelación deducido por la empresa y que tuvo como consecuencia la aplicación de multas ascendentes a 2.543,5 U.T.M.

Explicó que, la empresa reclamante se adjudicó la prestación de servicios denominada "Servicios de Mantenimiento y Mejoramiento de Áreas Verdes en la Comuna de Arica", mediante Decreto Alcaldicio N°6516/2019 de 17 de mayo de 2019 y Decreto Alcaldicio N°7648/2019 de 18 de junio de 2019, aprobándose el contrato mediante el Decreto Alcaldicio N° 12.982/2019, de 30 de octubre de 2019, cuyas Bases Administrativas Especiales, al regular la facultad del ente administrativo de aplicar multas al contratante al incurrir en incumplimientos de sus



obligaciones, establece que el Decreto Alcaldicio que aplica la sanción podrá ser apelado por el proveedor dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde la notificación del acto.

Agregó que, por Decreto Alcaldicio N°15037/2019 de 26 de diciembre de 2019, se le aplicó una multa por los servicios prestados en noviembre de 2019, de \$125.213.962, en contra de la cual interpuso recurso de apelación el que, por Decreto Alcaldicio N°3390/2020 de 22 de abril de 2020, de manera ilegal, abusiva y arbitraria y de forma somera, en un párrafo de no más de dos líneas, fue rechazado, por no ser procedente la causal eximente esgrimida de fuerza mayor, con ocasión del denominado "estallido social".

Respecto de tal decisión, dedujo recurso de revisión el que no fue resuelto por la Municipalidad, emitiendo el Certificado N°2/2021 estimando que habría operado el silencio negativo, de lo que dedujo reclamo de ilegalidad, el habría sido rechazado, vulnerándose así el derecho de la reclamante al debido proceso, generando un estado de indefensión al no tener claridad respecto de por qué se rechaza el recurso, omisiones que estima ilegales a la luz de la Ley N° 19.880.

Por lo que solicitó acoger el reclamo y dejar sin efecto la multa cursada.



**Noveno:** Que, la recurrida alegó la improcedencia del reclamo desde que el Certificado N°2/2021 en contra del cual este se dirigió, no cumple con los presupuestos legales establecidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades en lo referente al reclamo de ilegalidad que, conforme al artículo 151, debe deducirse en contra de las resoluciones u omisiones ilegales y tal certificado no tendría tal naturaleza.

También sostuvo que, el acto reclamado no causó perjuicio a la reclamante, pues al deducirlo no era titular del crédito que se vio afectado por la multa, correspondiente al pago de los servicios prestados en el mes de noviembre de 2019, puesto que, tras impugnar el acto administrativo, emitió con fecha 8 de enero de 2020 la factura electrónica N° 304, a nombre de la Municipalidad, la que posteriormente cedió a ACF Capital S.A., iniciándose por esta última la correspondiente gestión de cobro.

En cuanto al fondo, planteó que se certificó el silencio negativo requerido por la empresa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley N° 19.880, respecto al recurso de revisión, el que, como mecanismo previsto en la ley, que permite otorgar certeza jurídica a los interesados, por lo que mal podría estimarse que exista una omisión por parte del municipio, mismo reclamo que fue interpuesto en sede administrativa.





Por lo que solicitó el rechazo del reclamo.

El señor Fiscal Judicial informó que los certificados expedidos conforme a los artículos 64 y 65 de la Ley N°19.880 han sido considerados actos administrativos, conforme al inciso 5° del artículo 3 de la misma ley y que del silencio administrativo no podía considerarse ilegal, toda vez que fue expedido por autoridad competente, dentro de la esfera de sus atribuciones y bajo lo dispuesto en los artículos 64 y 65 de la Ley N°19.880.

**Décimo:** Que la Corte de Apelaciones de Arica estimó como hechos no discutidos, los siguientes:

1) Que la empresa Espacios Verdes y Deportivos SpA, mediante licitación pública, se adjudicó la prestación de servicios denominada "Servicios de Mantenimiento y Mejoramiento de Áreas Verdes en la Comuna de Arica", que se materializó en el Decreto Alcaldicio N° 6516/2019 de 17 de mayo de 2019 y en el Decreto Alcaldicio N° 7648/2019 de 18 de junio de 2019, de la I. Municipalidad de Arica, y posteriormente se dictó el Decreto Alcaldicio N° 12.982/2019 de 30 de octubre de 2019, que aprobó el respectivo contrato;

2) Que el Decreto Alcaldicio N° 13501/2018 de 14 de septiembre de 2018, aprobó las Bases Administrativas Especiales y la Comisión Evaluadora de la Propuesta Pública N° 63/2018, denominada "Servicio de mantención y



mejoramiento de áreas verdes de la comuna de Arica", que regula la relación contractual entre la reclamante y el municipio, las que contemplan la facultad del municipio de aplicar multas al proveedor contratado por incumplimientos de las obligaciones contraídas, como también consagra el procedimiento para la aplicación de las referidas multas, estableciendo un recurso de apelación para impugnar las sanciones.

3) Que, por Decreto Alcaldicio N° 15037/2019 de 26 de diciembre de 2019, se aplicó a la reclamante una multa por los servicios prestados en noviembre de 2019, por la suma de \$ 125.213.962, en contra del cual aquélla dedujo recurso de apelación el 6 de enero de 2020, el cual fue rechazo por Decreto Alcaldicio N° 3390/2020 de 22 de abril de 2020, desestimando la eximente de responsabilidad por fuerza mayor esgrimida por la empresa, por ser improcedente.

4) Que, el 15 de julio de 2020, la reclamante dedujo recurso de revisión en contra del mencionado Decreto Alcaldicio N° 3390/2020 que rechazó el recurso de apelación interpuesto en contra del Decreto Alcaldicio N° 15037/2019 que aplicó la multa aludida precedentemente.

5) Que, el 10 de diciembre de 2020, la reclamante ingresó ante la I. Municipalidad de Arica una presentación con el objeto de que se le informara sobre el estado de tramitación del recurso de revisión



presentado el 15 de julio de 2020, expidiéndose el 18 de enero de 2021, por el Secretario de la I. Municipalidad de Arica, el Certificado N° 2/2021, notificado el 25 de enero de 2021, en el que se señala: "Que, el recurso de revisión deducido ante la municipalidad de Arica por la empresa Espacios Verdes y Deportivos SpA, con fecha 15 de julio de 2020, no ha sido resuelto y en tal sentido, operó el Silencio Negativo, de conformidad al artículo 65 de la Ley 19.880."

6) Que la empresa mencionada precedentemente, el 24 de febrero de 2021, interpuso reclamo de ilegalidad, en sede administrativa, por la omisión ilegal que le imputa al Alcalde de la I. Municipalidad de Arica, al emitirse el 18 de enero de 2021 por el Secretario del mencionado municipio el Certificado N° 2/2021 mencionado precedentemente, el cual fue rechazado por el Decreto Alcaldicio N° 2048/2021 de 16 de marzo de 2021.

7) Que, la empresa Espacios Verdes y Deportivos SpA, el 1 de abril de 2021, deduce reclamo de ilegalidad, de conformidad con el artículo 151 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, correspondiente a la ilegalidad del Certificado N° 2/2021, emitido por el Secretario Municipal de la I. Municipalidad de Arica, el 18 de enero de 2021, que implica el rechazo ilegal y omisión de emitir una resolución fundada que resuelva el procedimiento



administrativo a que da lugar el recurso de revisión deducido en contra del Decreto Alcaldicio N° 33902020, que consolida la multa aplicada a la empresa precedentemente mencionada.

**Undécimo:** La señalada Corte concluyó, que el certificado emitido por el Secretario Municipal de la Ilustre Municipalidad de Arica de 18 de enero de 2021, que declara que en la especie operó el silencio negativo, sí constituye un acto administrativo, por lo que es perfectamente procedente interponer reclamo de ilegalidad en su contra.

También indicó que, dado que el procedimiento administrativo consagrado en el artículo 1 de la Ley N°19.880 debe aplicarse, en este caso, en forma supletoria del regulado en el artículo 151 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, por tratarse este último de uno especial, silencio negativo, consagrado en el artículo 65 de cuerpo legal recién citado, no resulta aplicable en la especie.

Agregó que, las Bases a las que debía sujetarse el contrato en cuestión contemplaban un procedimiento de aplicación de multas, impugnables mediante un recurso de apelación, que en la especie fue desestimado por el Decreto Alcaldicio N° 3390/2020 de 22 de abril de 2020, no obstante lo cual la reclamada no emitió pronunciamiento respecto del recurso de revisión deducido



en su contra, asilándose en el artículo 60 de la Ley N° 19.880, pese a que debía emitir tal pronunciamiento, haciendo aplicable la institución del silencio administrativo, el que sería improcedente.

De manera que, estimó que con ello la reclamada vulneró el principio del debido proceso, pues resulta indudable que para que exista un procedimiento racional y justo la decisión final debe ser no sólo oportuno, sino también motivado, lo que se omitió en la especie, amparándose en una institución improcedente para este caso. Agregó que con ello, asimismo, se vulneraron los principios de eficacia y eficiencia administrativa, acogiendo en consecuencia el reclamo de ilegalidad, en la forma señalada en el fundamento primero precedente.

**Duodécimo:** Que, ha de recordarse que según lo dispone el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil, el recurso de casación en el fondo procede en contra de sentencias que se hayan pronunciado con infracción de ley y siempre que dicha infracción haya influido substancialmente en lo dispositivo del fallo.

Por su parte, para que un error de derecho pueda influir de manera substancial en lo dispositivo del fallo, como lo exige la ley, aquél debe consistir en una equivocada aplicación, interpretación o falta de aplicación de aquellas normas destinadas a decidir la



cuestión controvertida, situación que no ocurre en este caso.

**Décimo tercero:** Que, en efecto, el silencio administrativo es una forma anormal de terminar un procedimiento administrativo, donde la ley atribuye un significado positivo o negativo al silencio de la Administración cuando ha sido requerida por un particular.

En sus inicios, el silencio administrativo tenía como única finalidad permitir al particular afectado con la inactividad de la Administración del Estado ante la que se formuló una solicitud, instancia, reclamación o recurso, acudir a los órganos judiciales en demanda de justicia (Jesús González Pérez, Manual de Procedimiento Administrativo, Editorial Civital, S.A., Segunda Edición, 2002). De este modo, el silencio era una ficción legal que permitía al interesado presumir desestimada su petición, para poder interponer el recurso administrativo o contencioso administrativo que en cada caso proceda. De este modo, en sus inicios, sólo existía el silencio negativo, puesto que la inactividad de la Administración importaba una denegación de lo solicitado por el interesado y éste podría entonces plantear ante los tribunales de justicia la cuestión que la Administración no había querido resolverle favorablemente. En una época posterior, el legislador español introdujo el silencio



positivo, como un arma para combatir la pasividad o negligencia de la Administración, dándole un contenido favorable al silencio de los órganos estatales.

La Ley N°19.880 incorporó formalmente al ordenamiento jurídico nacional ambas figuras, si bien había manifestaciones dispersas de ellas en algunos cuerpos normativos.

En nuestro país, la doctrina ha sostenido: *"ante la ausencia de una voluntad administrativa expresa, la ley normalmente sustituye por sí misma esta voluntad inexistente, presumiendo ciertos efectos. Estos efectos podrán ser negativos, cuando desestimen la petición, o bien, positivos, cuando la acojan. Es indudable que este silencio deberá tener un alcance o interpretación jurídica definida"*. Añade el mismo autor, *"(...) el silencio administrativo no es una forma de terminar el procedimiento propiamente tal, sino que constituye una presunción que la ley establece, en garantía del recurrente, ante la pasividad de la Administración para responder. Esta omisión vulnera el principio básico de la servicialidad de la Administración del Estado, que establece la obligación del órgano administrativo de mantenerse en funcionamiento permanente, efectuando, en la ocasión precisa, las prestaciones que la ley le encomiende, dándole adecuada, oportuna y necesaria respuesta a los administrados"* (Luis Cordero Vega.



Lecciones de Derecho Administrativo. LegalPublishing Chile. Segunda edición, abril de 2015. Página 283).

**Décimo cuarto:** Que, como puede apreciarse y tal como acertadamente viene resuelto, el silencio administrativo opera como una garantía para el administrado, quien podrá, por la vía de su declaración, continuar con el procedimiento administrativo a través de la interposición de las impugnaciones administrativas o judiciales que le asistan, sin quedar a merced de la demora del órgano en emitir un pronunciamiento expreso.

Lo anterior, debe conciliarse con aquello que esta Corte ha resuelto en reiteradas oportunidades, en orden a que el ejercicio de la potestad sancionatoria requiere de una ejecución conforme a derecho, estando sujetos los órganos a los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, de tal forma que es ineludible el deber de sujetarse al principio del debido proceso, el cual incluye, por cierto, el derecho del administrado a la fundamentación de las decisiones, siendo ésta una obligación correlativa de la Administración.

En este sentido, no resulta posible que opere el silencio administrativo negativo cuando se trata de resolver recursos administrativos, más aún cuando ellos recaen sobre, en este caso, multas cuyo pago deberá soportar la actora, por cuanto, por un lado, la afectación de su derecho de propiedad necesariamente debe





estar precedida de un debido proceso, que culmine con una resolución revestida de fundamentos claros y explícitos; y, por otro, el municipio no se halla habilitado para omitir tales fundamentaciones, a través de la certificación de un silencio negativo, en su propio beneficio.

**Décimo quinto:** Que, así las cosas, resulta evidente que los sentenciadores no han incurrido en los errores de derecho que se les imputan y que, por el contrario, se han limitado a aplicar la normativa que rige la situación de hecho materia de autos, pues, tal como se razona en el fallo impugnado, sobre el municipio pesa un deber de fundamentación no cumplido en la especie, cuestión que hace necesaria la dictación de resoluciones motivadas, en los términos que se viene resolviendo.

**Décimo sexto:** Que, en consecuencia, al no concurrir las infracciones a las normas en que se sustenta el recurso de nulidad en examen, no puede prosperar por adolecer de manifiesta falta de fundamento.

De conformidad asimismo con los artículos 766, 767, 781 y 782 del Código de Procedimiento Civil, **se declara inadmisibile** el recurso de casación en la forma y se **rechaza** el de fondo, deducidos en lo principal y primer otrosí de la presentación de diecisiete de junio de dos mil veintiuno, en contra de la sentencia de treinta y uno de mayo del mismo año.



Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor  
Águila.

Rol N° 41.403-2021.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema  
integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra.  
Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario  
Carroza E. y por el Abogado Integrante Sr. Pedro Águila  
Y.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E. y Abogado Integrante Pedro Aguila Y. Santiago, ocho de noviembre de dos mil veintidós.

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

