

Santiago, diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

En estos autos, rol de esta Corte Suprema N° 76.063-2021, caratulados "*Espacios Verdes y Deportivos SpA con Municipalidad de Arica*", iniciados ante la Corte de Apelaciones de Arica, la reclamada dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de única instancia dictada el 2 de septiembre de 2021, que acogió el reclamo de ilegalidad.

En la especie, Espacios Verdes y Deportivos SpA dedujo la acción reglada en el artículo 151, literal d) de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuestionando la legalidad de la omisión de pronunciamiento del Alcalde respecto de los recursos administrativos de apelación interpuestos por la actora en contra de tres resoluciones que aplicaron igual cantidad de multas en su contra, en el marco del contrato denominado "*Servicios de Mantenición y Mejoramiento de Áreas Verdes en la Comuna de Arica*".

La adecuada comprensión de la controversia exige reseñar los siguientes antecedentes que culminaron con la interposición del reclamo de marras:

a. El 14 de septiembre de 2018, el Alcalde de la Municipalidad de Arica dictó el Decreto N° 13.501, que aprobó las Bases Administrativas para la licitación del contrato antes referido. En lo atinente a lo contienda,



su acápite 3.8 contemplaba un "procedimiento de aplicación de multas, descuentos y otras sanciones" provisto de las siguientes etapas: **(i)** comunicación de la infracción por el ITO al supervisor de la empresa; **(ii)** descargos; **(iii)** facultad del ITO de otorgar un plazo fatal para subsanar la infracción; (iv) aplicación de multas, descuentos o sanciones por decreto alcaldicio; y, **(v)** posibilidad de la empresa de apelar ante el Alcalde.

b. El 30 de octubre de 2019, previa adjudicación a Espacios Verdes y Deportivos SpA, se dictó el Decreto Alcaldicio N° 12.982, que aprobó el contrato previamente suscrito por las partes. En sus cláusulas 6ª y 7ª se reiteró el procedimiento de aplicación de multas anunciado en las bases.

c. El 30 de abril de 2020, a través del Decreto Alcaldicio N° 3.510, se aplicó a la actora una multa por incumplimientos en los servicios prestados en marzo de 2020, sanción ascendente a \$37.490.743. El 20 de mayo de 2020, la empresa dedujo el recurso de apelación contemplado en las bases y el contrato, arbitrio que no fue resuelto por el Alcalde.

d. El 15 de junio de 2020, a través del Decreto Alcaldicio N° 4.150, se aplicó a la actora una multa por incumplimientos en los servicios prestados en abril de 2020, sanción ascendente a \$46.002.436. El 3 de agosto de 2020, la empresa dedujo el recurso de apelación



contemplado en las bases y el contrato, arbitrio que tampoco fue resuelto por el Alcalde.

e. El 16 de junio de 2020, a través del Decreto Alcaldicio N° 4.163, se aplicó a la actora una multa por incumplimientos en los servicios prestados en mayo de 2020, sanción ascendente a \$63.166.488. El 3 de agosto de 2020, la empresa dedujo el recurso de apelación contemplado en las bases y el contrato, arbitrio que siguió la misma suerte de los dos anteriores.

f. El 1 de abril de 2021, a petición de la actora la Secretaría Municipal emitió el Certificado N° 39/2021, que atestó que los recursos administrativos de apelación antes mencionados no fueron resueltos y que el plazo para hacerlo se encontraba vencido, operando el silencio negativo de conformidad a lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley N° 19.880.

g. El 7 de mayo de 2021, la actora interpuso el reclamo administrativo de ilegalidad municipal previsto en el artículo 151, literal b) de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

h. El 2 de junio de 2021, el Alcalde de la Municipalidad de Arica dictó el Decreto N° 3899, que rechazó el arbitrio indicado en el literal precedente.

i. El 17 de junio de 2021, se dedujo el presente reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Arica.



En su libelo, Espacios Verdes y Deportivos SpA calificó como ilegal la omisión de pronunciamiento del Alcalde respecto de los recursos de apelación interpuestos en contra de las tres resoluciones de aplicación de multas, por las razones que, en lo pertinente, se resumen a continuación:

a. La infracción al derecho al debido proceso, y a los principios de escrituración (artículo 5° de la Ley N° 19.880), impulso de oficio y celeridad del procedimiento (artículo 7 de la Ley N° 19.880), conclusivo (artículo 8 de la Ley N° 19.880), e inexcusabilidad (artículo 14, inciso 1 de la Ley N° 19.880), si se considera que el silencio negativo se traduce en un rechazo de plano de las apelaciones, arbitrario, sin fundamento y sin expresión de causa, dejando en indefensión a la empresa.

b. La consagración, en el certificado N° 39/2021, de la vulneración al principio de estricta sujeción a las bases, estatuido en los artículos 6, 9 y 10 de la Ley N° 19.886, recordando que el acápite 3.8 de las bases administrativas regló un procedimiento de aplicación de multas, descuentos y sanciones, que concedía a la contratista el derecho a apelar en contra del decreto de aplicación de cada sanción, arbitrio que supone la dictación de una resolución fundada que lo resuelva. En la especie ello no ocurrió, dejando en la indefensión a la actora.



c. La inaplicabilidad del silencio negativo contemplado en el artículo 65 de la Ley N° 19.880, por cuanto los recursos de apelación deducidos en contra de las resoluciones que aplicaron las multas no son equivalentes a una simple solicitud administrativa, sino que trata de medios de defensa establecidos en el contexto de un procedimiento reglado en las bases de licitación, creadas por el propio municipio, que resultan obligatorias para el ente edilicio, insistiendo en que la posibilidad de apelar supone que la autoridad administrativa deba dictar una resolución fundada que permita al prestador de los servicios saber, con meridiana claridad, por qué ha sido cuestionado. Por otro lado, postuló que el silencio negativo no es aplicable puesto que no se trata de una actuación de oficio de la Administración.

Concluyó su reclamación solicitando: **(i)** se declare que la recurrida ha incurrido en omisiones ilegales al no dictar las resoluciones que debían resolver las apelaciones administrativas interpuestas por la actora, quien tomó conocimiento de ello con la dictación del Certificado N° 39/2021, que aplicó indebidamente la institución del silencio negativo; **(ii)** se ordene y disponga la dictación de una o tres resoluciones que resuelvan las apelaciones formuladas en contra de los Decretos Alcaldicios N° 3510/20, 4150/20 y 4163/20, todos



de la Municipalidad de Arica; y, **(iii)** se acojan dichas apelaciones y se dejen sin efecto las multas por un total acumulado de \$146.659.667.

Al contestar, la reclamada solicitó el rechazo de la reclamación, con costas, esgrimiendo en apoyo su defensa:

a. La falta de legitimación activa de la actora, quien invocó como agravio un perjuicio patrimonial de \$146.659.667, suma equivalente a la adición de las multas apeladas, omitiendo que cedió las tres facturas correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo de 2020 a empresas de factoring, entidades que iniciaron el cobro ejecutivo de las dos últimas.

b. En cuanto al fondo, denunció la discordancia entre el reclamo de ilegalidad interpuesto en sede administrativa, que se dirigió en contra de la omisión de respuesta a las apelaciones de la empresa, y el arbitrio deducido en sede jurisdiccional, que atacó, en realidad, el certificado N° 39/2021 de la Secretaría Municipal. Acto seguido, propuso que, en la especie, operó el silencio negativo estatuido en el artículo 65 de la Ley N° 19.880, ficción legal que lleva a entender que las apelaciones de la reclamante fueron rechazadas, resaltando que el certificado N° 39/2021 fue extendido a petición de la propia interesada. Todo lo explicado lleva a la Municipalidad de Arica a entender que, atendidos los efectos previstos en el artículo 66 de la Ley N° 19.880,



la operación del silencio negativo concluyó fictamente los procedimientos administrativos de aplicación de multa.

La sentencia de primera instancia acogió la reclamación, sólo en cuanto ordenó a la Municipalidad de Arica la dictación de una resolución motivada, dentro del plazo de 20 días desde la ejecutoria de la sentencia, respecto de las apelaciones deducidas por la reclamante en contra de los Decretos Alcaldicios N° 3.510, 4.150 y 4.163, todos emitidos en 2020 por la Municipalidad de Arica, decisión que constituye el corolario de la siguiente línea argumental:

a. En cuanto a la falta de legitimación activa, expresó que las multas se pagan mediante descuento al momento del cobro y pago de cada factura, de modo que la aplicación de dichas sanciones implica una afectación a los intereses de la actora, pese la cesión de los documentos a un tercero.

b. Sobre el fondo del asunto, entendió que el certificado N° 39/2021 es un acto administrativo, al satisfacer los requisitos previstos en el artículo 3° de la Ley N° 19.880. Por ello, es perfectamente procedente en su contra la reclamación reglada en el artículo 151, literal d) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. En cuanto a la figura del silencio negativo reglada, en el artículo 65 de la Ley N° 19.880,



dictaminó que no es aplicable en el contexto de un procedimiento administrativo especial reglado en el contrato y en las bases, característica que impide la aplicación supletoria de la Ley N° 19.880, incurriendo la reclamada en ilegalidad, entonces, al no emitir un pronunciamiento formal y expreso respecto de las apelaciones planteadas por la reclamante.

En contra de esta decisión, la Municipalidad de Arica dedujo recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, en un primer capítulo, se acusa que el fallo transgrede lo establecido en los artículos 1, 65 y 66 de la Ley N° 19.880, reiterando, la recurrente, las alegaciones de fondo desarrolladas en su contestación, con énfasis en que fue la propia actora quien pidió la certificación y, en consecuencia, hizo operar el silencio negativo.

SEGUNDO: Que, en un segundo capítulo, la Municipalidad de Arica denuncia que la sentencia quebranta lo estatuido en el artículo 151, letra b) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, insistiendo en la falta de legitimación activa de la empresa, quien no sufrió perjuicio patrimonial alguno por haber cedido las facturas a empresas de factoring,



obteniendo la respectiva liquidez y el pago por parte de los cesionarios.

TERCERO: Que, al referirse a la influencia que tales vicios habrían tenido en lo dispositivo del fallo, la recurrente afirma que, de no haberse incurrido en ellos, la reclamación habría sido rechazada.

CUARTO: Que, como ha sido concluido por esta Corte Suprema con anterioridad en casos análogos (SCS roles N° 14.073-2021 y 41.403-2021), el silencio administrativo es una forma anormal de terminar un procedimiento administrativo, en cuya virtud 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 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 procedente. De este modo, al comienzo sólo existía el silencio negativo, puesto que la inactividad de la Administración importaba una denegación de lo



solicitado por el interesado y éste podía, entonces, plantear ante los tribunales de justicia la cuestión que la Administración no había querido resolver 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 puntuales.

En nuestro país, la doctrina ha sostenido que: *"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, que *"(...) 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". Legal Publishing Chile. Segunda edición, abril de 2015. Página 283).

QUINTO: 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 negativo cuando se trata de resolver recursos administrativos, más aún cuando ellos recaen, como en este caso, sobre 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.

SEXTO: Que, así las cosas, resulta evidente que los sentenciadores no han incurrido en los errores de derecho que se les imputan, sino 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.

SÉPTIMO: Que, finalmente, no puede ser oída la alegación de falta de legitimación activa por falta de interés, planteada por la recurrente, por cuanto, incluso frente a una operación de factorización, el descuento de las multas sobre el pago del precio de los servicios de que dan cuenta las facturas cedidas haría responsable a



la reclamante ante el cesionario, salvo la existencia de cláusula expresa en contrario, estipulación que no ha sido alegada ni acreditada.

OCTAVO: Que, por todo lo antes expresado, habiéndose descartado la concurrencia de las infracciones esgrimidas por el recurrente, el recurso de casación en el fondo no puede prosperar y debe ser desestimado.

En conformidad asimismo con lo que disponen los artículos 764, 765, 766, 767, 768 y 805 del Código de Procedimiento Civil, **se rechaza** el recurso de casación en el fondo interpuesto en lo principal de la presentación folio N° 12798-2021, en contra de la sentencia de dos de septiembre de dos mil veintiuno, dictada por la Corte de Apelaciones de Arica.

Acordado con el **voto en contra** del Ministro Sr. Matus, quien estuvo por acoger el recurso de casación en el fondo y, en sentencia de reemplazo, rechazar la reclamación, teniendo para ello en cuenta:

1.- Que, de la lectura de los Decretos Alcaldicios N° 3510/20, 4150/20 y 4163/20, aparece que la decisión de la Municipalidad de Arica, en orden a aplicar tres multas a Espacios Verdes y Deportivos SpA por diversos incumplimientos al contrato de prestación de servicios de mantención y mejoramiento de áreas verdes, ha sido debidamente fundada, por cuanto en cada uno de aquellos actos administrativos se hizo constar, en detalle, la



acción u omisión reprochada, el momento y lugar en que se cometió, y la forma como cada conducta se aparta de lo exigido en la convención. Por ello, el silencio del Alcalde respecto de los recursos de apelación no importa la indefensión de la contratista, quien, se insiste, conoció con exactitud el fundamento de cada sanción.

2.- Que, por otro lado, no es posible soslayar que fue la propia reclamante quien solicitó la certificación de silencio negativo, reconociendo la aplicabilidad de esta institución.

3.- Que, por último, el efecto propio de la operación del silencio negativo consiste en habilitar al administrado para instar por la revisión de la legalidad del actuar del órgano administrativo, consecuencia que, unida al pleno conocimiento de la contratista sobre los fundamentos de la aplicación de las multas, privan a la actora de todo perjuicio con ocasión de la omisión de pronunciamiento, quien pudo reclamar directamente en contra de los actos sancionatorios y no lo hizo.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción del fallo a cargo de la Ministra Sra. Ravanales, y de la disidencia su autor.

Rol N° 76.063-2021.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E., Sr. Jean



Pierre Matus A. y por el Abogado Integrante Sr. Pedro
Águila Y.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A., Mario Carroza E., Jean Pierre Matus A. y Abogado Integrante Pedro Aguila Y. Santiago, diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.

En Santiago, a diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

