

Santiago, veintitrés de junio de dos mil veinte.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada con excepción de sus considerandos séptimo a duodécimo, que se eliminan.

Y teniendo, además, presente:

Primero: Que la Industrial Textil Mejillones S.A. ha deducido recurso de protección en contra del Intendente de la Región de Magallanes y Antártica Chilena, por haber declarado mediante Resolución Exenta N° 1187/2016 y al tenor de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley N° 18.591, la caducidad de los beneficios de la Ley N° 18.392 ("Ley Navarino") que habían sido conferidos a la recurrente mediante Resolución T.R. N° 01 de fecha 12 de enero de 2009, por estimar la autoridad que la actora no había dado inicio a sus actividades dentro del plazo de dos años. Estima que la referida Resolución Exenta N° 1187/2016, como así también la N° 577/2017 que rechazó el recurso de reposición, constituyen actos arbitrarios e ilegales y que conculcan los derechos que garantizan los numerales 2, 3, 21, 22 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por lo que pide dejar sin efecto las resoluciones exentas N° 1187/2016 y 577/2017, con costas.

Por sentencia de diez de junio de dos mil diecinueve la Corte de Apelaciones de Punta Arenas rechazó el recurso



de protección, alzándose Industrial Textil Mejillones S.A. y cinco trabajadores de la misma empresa que se hicieron parte como terceros coadyuvantes de la recurrente, por medio de los respectivos recursos de apelación.

Segundo: Que, en su informe, la recurrida sostuvo que por Resolución Exenta N° 600 de 2016 se notificó a la actora del inicio de un procedimiento administrativo conforme a la normativa de la Ley N° 19.880, a fin de resolver sobre la juridicidad del goce de las franquicias de la Ley N° 18.392, procedimiento que se siguió hasta la dictación de los actos impugnados mediante la presente acción cautelar, los cuales se ajustan a los términos del texto legal referido y de la Ley N° 18.591, por lo que su actuar no puede ser calificado como arbitrario o ilegal ni tampoco como vulnerador de las garantías constitucionales invocadas en el libelo. Agrega que la presente acción debe ser rechazada, además, por no existir derechos indubitados que cautelar y ser la materia debatida propia de un juicio de lato conocimiento.

Tercero: Que la Corte de Apelaciones de Punta Arenas rechazó el recurso de protección, por estimar que el asunto controvertido excede los márgenes de la presente acción constitucional, toda vez que la Ley N° 18.591 ha regulado la forma en que las partes deben dar cumplimiento a las obligaciones que emanan del "contrato-ley" que las regiría,



así como los derechos que nacen para ellas cuando la otra lo incumple y la manera de hacerlos efectivos, cuestión que es de lato conocimiento, siendo improcedente resolver por medio de esta acción cautelar el incumplimiento de las obligaciones que la recurrente contrajo al celebrar el respectivo contrato.

Cuarto: Que el examen del recurso de apelación deducido por la parte recurrente, evidencia que el arbitrio se sustenta en tres líneas argumentales claramente distinguibles.

La primera consiste en cuestionar las facultades del Intendente recurrido para dictar los actos impugnados, en atención a que la autoridad competente para fiscalizar la Ley Navarino es la Tesorería General de la República, obrando en el proceso un oficio emanado de dicho organismo, en el cual se declaró que "las operaciones de Industrial Textil Mejillones S.A., se ajustan a legalidad vigente, lógica económica y comportamiento de mercado (...)".

En segundo orden, el apelante postula que se acreditó en autos que, a otras dos empresas de la zona, que se encontraban en la misma situación que Industrial Textil Mejillones S.A., y a las que se le habían formulado idénticos cargos, la recurrida no les caducó la franquicia, aplicándose un criterio distinto y benévolo. Sobre el punto, los adjudicadores de primer grado no se hicieron



cargo de esta alegación, pese a existir antecedentes que acreditaban dicho tratamiento diferenciado al margen de la legalidad, siendo, por tanto, un acto ilegal y arbitrario.

La tercera y última línea argumental se sustenta en el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, debido a la excesiva demora de la recurrida al dictar el acto terminal del procedimiento administrativo incoado conforme a las reglas de la Ley N° 19.880, desde que no resulta razonable aplicar una sanción después de transcurridos seis años, como acontece en el caso de marras.

Quinto: Que, por su parte, en el recurso de apelación interpuesto por los terceros coadyuvantes, se sostiene que la decisión de los sentenciadores les causa agravio, por las siguientes razones:

1) En primer término, porque la sentencia deja sin resolver la cuestión fundamental planteada en el libelo: si la decisión del Intendente de Magallanes se ajustó a derecho, siendo indispensable al efecto establecer si existe alguna regla de habilitación que faculte a la recurrida para ordenar la caducidad del contrato y, por consiguiente, de los derechos, beneficios y franquicias de Industrial Textil Mejillones S.A. obtenidos y consolidados al amparo de la Ley Navarino.



En esa dirección, la propia recurrida habría confirmado la ausencia de una regla de habilitación, al dar cuenta las resoluciones impugnadas de una serie de reenvíos a preceptos legales que en parte alguna contemplan la potestad para declarar la caducidad. Agrega que la recurrida llega, incluso, a citar dictámenes de la Contraloría General de la República que son posteriores a la decisión de declarar la caducidad. En efecto, los dictámenes vigentes a la época en que se dictaron los actos administrativos cuestionados razonaban que el Intendente era la autoridad competente para "otorgar" la franquicia, pero no para declarar su caducidad.

2) En segundo lugar, por cuanto el fallo omite pronunciamiento respecto de la discriminación arbitraria de que fue objeto Industrial Textil Mejillones S.A. y, por derivación, los terceros coadyuvantes en su calidad de trabajadores de la citada empresa. Sobre el tópico, la empresa afectada acompañó numerosos antecedentes en los cuales dio cuenta que, a otras dos empresas de la zona, que habían incurrido en los mismos comportamientos que motivaron la declaración de caducidad, no se les aplicó tal sanción, pues el Intendente sostuvo un criterio distinto, sin proporcionar ninguna explicación. Ahondando en el punto, asevera que a Industrial Textil Mejillones S.A. se le caducó la franquicia, debido a que su fábrica no estaba



emplazada en el inmueble singularizado en la resolución que otorgó la franquicia. Sin embargo, acontece que las instalaciones de las empresas International Seafood y Empresa Eléctrica de Magallanes, tampoco estaban emplazadas en el inmueble singularizado en las resoluciones mediante las cuales, a cada una de ellas, se les otorgó la franquicia. Pese a ello, la Administración no declaró la caducidad. Asimismo, a Industrial Textil Mejillones se le caducó la franquicia porque sus trabajadores estaban subcontratados, y porque no habría materializado todas las inversiones comprometidas en el proyecto. En cambio, a International Seafood y a Empresa Eléctrica de Magallanes la Intendencia Regional de Magallanes las exoneró de la sanción de caducidad, pese a que sus trabajadores también estaban subcontratados, y sin siquiera analizar si las inversiones previstas en sus respectivos proyectos se habían materializado.

Sexto: Que la Ley N° 18.392 establece en su artículo 1° lo siguiente: *"A contar de la fecha de publicación de la presente ley y por el plazo de 50 años, establécese un régimen preferencial aduanero y tributario para el territorio de la XII Región de Magallanes y de la Antártica Chilena, ubicado al Sur del siguiente límite (...)".*

Agrega su inciso 2°: *"Gozarán de las franquicias que se establecen en la presente ley las empresas que*



desarrollen exclusivamente actividades industriales, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo, que se instalen físicamente en terrenos ubicados dentro de los límites de la porción del territorio nacional indicado en el inciso anterior, siempre que su establecimiento y actividad signifique la racional utilización de los recursos naturales y que asegure la preservación de la naturaleza y del medio ambiente. No gozarán de estas franquicias las industrias extractivas de hidrocarburos, como tampoco las procesadoras de éstos en cualquiera de sus estados”.

Luego, su inciso 4° dispone: *“El Intendente Regional aprobará por resolución la instalación de las empresas señaladas en el inciso segundo, con indicación precisa de la ubicación y deslindes de los terrenos de su establecimiento, y dicha resolución será reducida a escritura pública que firmarán el Tesorero Regional o Provincial respectivo, en representación del Estado, y el interesado. Esta escritura tendrá el carácter de un contrato en el cual se entenderán incorporadas de pleno derecho las franquicias, exenciones y beneficios de la presente ley y, en consecuencia, la persona natural o jurídica acogida a sus disposiciones, así como sus sucesores o causa habientes a cualquier título, continuarán gozando de los privilegios indicados hasta la extinción del*



plazo expresado en el inciso primero, no obstante cualquier modificación posterior que puedan sufrir, parcial o totalmente, sus disposiciones. A estas mismas normas se sujetará la ampliación de las referidas empresas”.

Por su parte, el artículo 82 inciso 2° de la Ley N° 18.591, que establece Normas Complementarias de Administración Financiera, de Incidencia Presupuestaria y de Personal, publicada en el Diario Oficial de 3 de enero de 1987, prescribe: “Los contratos a que se refiere el inciso cuarto del artículo 1° de la ley N° 18.392, que se pacten a contar de la fecha de esta ley, caducarán de pleno derecho al vencimiento de dos años, contados desde la fecha de la escritura pública a que se reduzca la resolución del Intendente Regional que autorice la instalación de la respectiva empresa, si dentro de dicho plazo no se hubiere concretado el inicio de sus actividades o éstas se descontinuaren por más de un año, en cualquier tiempo.

Séptimo: Que no se encuentra discutido que la Intendencia Regional de Magallanes y Antártica Chilena aprobó la instalación de la empresa Industria Textil Mejillones S.A., para que pudiera acceder a los beneficios de la Ley N° 18.392, mediante Resolución T.R. N° 01 de 12 de enero de 2009, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 18.591.



Octavo: Que, como se señala anteriormente en este fallo, los recursos de apelación se sustentan, en lo medular, en tres líneas argumentales: (i) la recurrida carecería de atribuciones para ordenar la caducidad de las franquicias otorgadas a la recurrente; (ii) la recurrida, al declarar la caducidad, habría otorgado un trato diferenciado a Industrial Textil Mejillones S.A. respecto de otras dos empresas de la zona, que se encontraban en idéntico supuesto y a quienes no se les caducó la franquicia, incurriéndose, así, en una evidente arbitrariedad; y (iii) la recurrida se encontraba imposibilitada de aplicar una sanción a la actora, toda vez que transcurrieron siete años desde el inicio del procedimiento y la dictación del acto de término, configurándose los supuestos para que tenga lugar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

Noveno: Que, en relación con el primero de los cuestionamientos, la regla de habilitación es el artículo 82 inciso 2° de la Ley N° 18.591, que señala expresamente los casos en que procede la declaración de caducidad de los contratos celebrados conforme al inciso cuarto del artículo 1° de la Ley N° 18.392.

Concluir lo que el apelante postula, esto es, que la Intendencia Regional carece de atribuciones para declarar la caducidad a través de un acto administrativo fundado,



porque el tenor literal de la norma no lo consigna de esa manera, sencillamente dejaría sin aplicación el aludido precepto legal, obviándose que la norma contempla como sanción la caducidad del contrato -incluso de pleno derecho-, cuando el titular de la franquicia no ha dado cumplimiento a las obligaciones contenidas en el inciso cuarto del artículo 1° de la Ley N° 18.392, en el plazo de dos años contado desde la fecha de la escritura pública a que se reduzca la resolución del Intendente Regional que autorice la instalación de la respectiva empresa.

Décimo: Que, en cuanto al segundo de los reproches, resulta indispensable considerar la diferencia que existe entre el ejercicio de una potestad reglada respecto de la potestad discrecional.

En las primeras toda la actuación previa al nacimiento de un determinado acto administrativo se encuentra prevista y determinada en la ley, por lo que la autoridad debe ceñirse estrictamente a ella, tanto al verificar los supuestos de hecho como en el procedimiento que determina la decisión, que está igualmente regulada en relación con la situación fáctica que la origina. En cambio, en el ejercicio de las facultades discrecionales, la Administración goza de cierto ámbito de libertad al momento de adoptar la decisión. Interesa destacar que, en este último caso, indudablemente existen etapas regladas, toda



vez que debe existir norma expresa que entregue a un órgano determinado la libertad para decidir, ante precisos supuestos de hecho.

Tanto el ejercicio de la potestad reglada como la discrecional, está sujeta a los límites que determina su control por parte de la judicatura, desde que todo acto administrativo debe cumplir con las exigencias previstas en la ley, razón que determina la necesidad de verificar la existencia de los elementos intrínsecos de todos los actos de tal naturaleza. En efecto, la facultad discrecional sólo puede ser ejercida con fines públicos, pues de lo contrario se incurre en la denominada desviación de fin o poder.

Asimismo, los tribunales de justicia están habilitados para realizar un control de razonabilidad de la decisión, toda vez que no es admisible que una autoridad ejerza la facultad acudiendo al sólo capricho.

Undécimo: Que, en ese contexto jurídico, resulta que el acto impugnado no se vislumbra como arbitrario, toda vez que explicita las razones de hecho y de derecho, por las cuales se dispuso la caducidad del contrato de la recurrente, celebrado conforme a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 1° de la Ley N° 18.392. En esta dirección, el legislador ha dotado a la Administración de la potestad para determinar, tras realizar un examen de conveniencia y de mérito, si concurren o no las



circunstancias de hecho y de derecho que autorizan la aplicación de la norma.

De esta manera, el control judicial se agota -en esta sede de protección- al constatar que la recurrida se ha limitado a ejercer una potestad discrecional, sin que se divise una arbitrariedad manifiesta en su ejercicio que deba ser objeto de censura por medio de esta vía excepcional y de emergencia.

Duodécimo: Que, el razonamiento anterior no se ve alterado por la existencia de dos resoluciones de la misma Intendencia Regional, que habrían desestimado cargos similares formulados respecto de International Seafood S.A. (Resolución Exenta N° 32 de 23 de enero de 2017) y de Empresa Eléctrica de Magallanes S.A. (Resolución Exenta N° 1072 de 5 de diciembre de 2017), aplicando sanciones diversas a la caducidad decretada en el caso de Industrias Textil Mejillones S.A.

En efecto, resulta de toda evidencia que la acción de protección no es la vía idónea para resolver una alegación de esta clase, entre otras razones, porque un juicio de comparación como el que propone la recurrente supone, necesariamente, un proceso de lato conocimiento en el cual todas las partes involucradas, incluyendo a los terceros que pudieran verse afectados con el resultado del juicio, puedan exponer sus pretensiones y defensas, así como



ofrecer la prueba idónea para hacer valer sus alegaciones, y hacer uso de todas las instancias, plazos y medios de impugnación que establece la ley.

Tal juicio comparativo es ajeno a la naturaleza cautelar y de urgencia con que el Constituyente diseñó a la acción constitucional de protección, desbordando de manera evidente su ámbito de aplicación.

Décimo tercero: Que, por último, respecto de la alegación referida al decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, se hace necesario recordar que esta Corte ha sostenido que este consiste en “la extinción de un acto administrativo, provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho, que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo” (CS Rol N° 7554-2015). También se ha dicho que el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador “no es sino el efecto jurídico provocado por su dilación indebida e injustificada, en abierta vulneración a diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la Administración, los que además tienen consagración legislativa, tales como los principios de eficiencia, eficacia y celeridad que se relacionan con la oportunidad en que se realizan las actuaciones administrativas” (CS Rol N° 257-2019).



Décimo cuarto: Que, asimismo, esta Corte ha sostenido que "no obstante que el plazo de seis meses aplicable en la especie y que se regula en el artículo 27 de la Ley N° 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos no es fatal y que, prima facie, su incumplimiento sólo generaría responsabilidades administrativas, la vulneración abierta de los principios señalados en los considerandos anteriores y plasmados en cada una de las normas que fueron citadas, debe tener un efecto jurídico en el procedimiento que involucre y favorezca a la recurrente, quien ha visto afectada su garantía a un proceso racional y justo, en lo referido a la brevedad y rapidez con que la Administración debió pronunciarse y resolver su solicitud, privándosele de una decisión oportuna conforme a la naturaleza del procedimiento, la información requerida y el modo como ésta puede ser recabada en la actualidad por la autoridad, de conformidad con los requisitos objetivos que la ley exige para emitir una decisión" (CS Rol N° 78.972-2016).

Décimo quinto: Que, en la especie, no concurren los presupuestos para que tenga lugar el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, toda vez que consta en autos que el procedimiento se inició por Resolución Exenta N° 600 de 2016, dictándose el acto terminal a través de Resolución Exenta N° 1187 de 20 de diciembre de 2016, ambas de la Intendencia de la Región de



Magallanes y la Antártica Chilena, de manera que no se cumple el requisito de temporalidad exigido por esta Corte, de exceder injustificadamente el plazo de dos años desde el inicio del procedimiento administrativo.

Décimo sexto: Que, por todo lo razonado, los recursos de apelación no pueden prosperar.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se confirma** la sentencia apelada de diez de junio de dos mil diecinueve.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo del Abogado Integrante señor Pierry.

Rol N° 17.374-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sr. Arturo Prado P., Sr. Leopoldo Llanos S., y los Abogados Integrantes Sr. Julio Pallavicini M. y Sr. Pedro Pierry A. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Pallavicini por estar ausente. Santiago, 23 de junio de 2020.





HDDZQBPPWK

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

