

Punta Arenas, dos de octubre de dos mil veintitrés.

VISTOS:

Se reproduce la sentencia en alzada, a excepción del considerando décimo noveno y siguientes que se eliminan.

Y SE TIENE EN SU LUGAR Y ADEMAS PRESENTE:

PRIMERO: Que la parte demandante se ha alzado en apelación, en contra de la sentencia definitiva dictada por el Primer Juzgado de Letras de Punta Arenas, con fecha veintinueve de mayo de 2023, en la causa Rol C-1058-2021, caratulada "Industrial Textil Mejillones S.A/ Fisco de Chile" en procedimiento ordinario sobre Juicio de Hacienda, que resolvió rechazar con costas la demanda de nulidad de derecho publico deducida por Industria Textil Mejillones S.A., representada por don Carlos Barros Salinas, en contra del Fisco de Chile, por actos de la Intendencia Regional de Magallanes y La Antártica Chilena, en la persona del Intendente Regional, respecto de la Resolución Exenta N°1187, de 20 de diciembre de 2016.

Funda el recurso de apelación, señalando que entre las partes se celebró un contrato, que el tribunal califica como un contrato administrativo para luego una de las contratantes, en este caso el Fisco dictar sin fundamento la Resolución Exenta N° 1187 que se impugna en el juicio; y descartar las alegaciones de la demandada al pretender que no se cumplió el interés público tenido en cuenta para celebrar el contrato del que se declaró, indebidamente, la caducidad.

Agrega que *la demandada no controvierte el hecho que la actora ha desarrollado actividad empresarial en la ciudad de Porvenir* y que la Provincia de Porvenir es parte de la zona de beneficio contemplada por la ley 18.392, conocida como Ley Navarino.

Indica que es un hecho evidente que la ley 18.392 estableció un régimen de bonificaciones y exenciones en el desarrollo de determinadas actividades, para favorecer la instalación y funcionamiento de dichas actividades económicas en el área que señala la propia ley, creando un incentivo para que esas actividades prefirieran su desarrollo en la



zona de beneficio -que es zona extrema y de escaso desarrollo económico- en lugar de preferir efectuar esas mismas actividades en cualquier otro lugar del país.

Señala que la controversia de autos surge porque el Intendente Regional de la época, expidió la Resolución exenta N° 1187 invocando como fundamento legal de dicha expedición la facultad establecida en el inciso 2° del artículo 82 de la ley N° 18.591.

Explica que, siendo un hecho no cuestionado que dentro del plazo legal la industria se instaló en la comuna de Porvenir e inició sus actividades productivas de manera efectiva en dicha comuna -aunque en un domicilio distinto-, es incuestionable que se satisfizo el interés público que motivó la celebración del contrato entre las partes.

Así las cosas, menciona el recurrente que existen multiplicidad de actos positivos que demuestran que la demandante dio inicio efectivo a sus actividades. Es así como consta a la Tesorería General de la República que su representada inició sus actividades dentro del plazo legal, porque para verificar la suma de cada bonificación pagada a su representada ejerció, en cada oportunidad, las facultades que al efecto le otorga el inciso 2° del artículo 10 de la ley N° 18.392, verificando que se habían producido los hechos gravados con IVA y que ese IVA se había pagado previamente; es decir, hubo producción y venta.

Sostiene que es inadmisibles, según queda demostrado con la prueba rendida, en el marco de un Estado Unitario, es que el sujeto Fisco, representado por el Intendente, declare inexistente en la RE 1187 lo que el mismo sujeto Fisco, esta vez obrando a través del Servicio de Tesorerías, declaró existente al validar cada pago de franquicias; o que el mismo sujeto Fisco -a través del Servicio de Tesorerías- constató diversos hechos facticos.

Menciona que, conforme al principio constitucional de legalidad, de la Constitución Política consagra en sus artículos 6° y 7°, esas normas imponen que *"Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las*



normas dictadas conforme a ella" y "actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley". De ello se sigue, a contrario sensu, que si actúan sin someterse a las normas dictadas conforme a la Constitución y actúan fuera de su competencia o en forma distinta a lo que prescribe la ley, sus actos son nulos, como ocurrió en el caso de autos.

Arguye que la exigencia en cuanto a los deslindes no está establecida como una exigencia para el beneficiario, sino que se trata expresamente de una obligación que la ley impone a la autoridad regional, señalando que *"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"*. El sujeto pasivo de la norma es el Intendente, no el beneficiario. Por lo mismo, cuando el tribunal razona en su sentencia en sentido inverso, esto es imponiendo al beneficiario el predio indicado por el Intendente como condición para estimar que ha dado inicio a sus actividades, se equivoca porque le atribuye a la ley lo que ésta no dice ni pretende decir.

Advierte que la ley no exige que la industria se instale en un predio en particular, ni menos en aquel que se hubiere señalado en la postulación al beneficio, sino que se instale en el área geográfica que indica, en la cual está comprendida la comuna de Porvenir que es donde la demandante se instaló físicamente y realizó sus operaciones industriales.

Por último, estima que, si el Fisco consideraba que su representada violó alguna obligación del contrato, debió ejercer los derechos que la ley confiere al contratante diligente, por ejemplo, solicitando la resolución del contrato conforme al artículo 1489 del Código Civil; pero en caso alguno declarar una caducidad reservada para otras circunstancias de hecho. Haciendo notar que no se trata del caso de una Administración negligente que nunca fiscalizó a su representada y fruto de aquello ésta pudo incumplir obligaciones contractuales por largos años sin que el Estado



lo advirtiera. Por el contrario, se trata de una Administración que, habiendo sido diligente a través de numerosos procesos de fiscalización y de ejecución del contrato por distintos órganos públicos, entendió permanentemente y de manera ininterrumpida y uniforme que la demandante de autos cumplía cabalmente sus obligaciones de la manera que venía haciéndolo.

Añade que la sentencia en alzada causa un agravio a su representada por lo que solicita se acoja el recurso y se revoque la sentencia de primera instancia, y declare:

- a) Que se acoge la demanda de autos en todas sus partes;
- b) Que se condena en costas a la demandada o, en subsidio, que las partes han tenido motivo plausible para litigar por lo que cada una soportará las suyas.

SEGUNDO: Que, la ley N°18.392 conocida como "Ley Navarino" establece un régimen preferencial aduanero y tributario en favor de los contribuyentes radicados en el territorio de la XII Región de Magallanes y la Antártica Chilena. Esta Ley contiene entre sus beneficios más trascendentes el derecho a una bonificación equivalente al 20% del valor de venta (efectuadas desde la zona preferencial al resto del país, exceptuado el territorio de extensión de Zona Franca de Punta Arenas) de las mercaderías producidas o del valor de los servicios prestados, según corresponda, deducido el Impuesto al Valor Agregado que les haya afectado, este beneficio se encuentra sujeto a diversos presupuestos, a saber: 1. Debe efectuarse una solicitud de bonificación; 2. El Impuesto al Valor Agregado repercutido sobre las ventas debe estar declarado y pagado; 3. Debe emitirse una declaración jurada ante notario, de cumplir con el porcentaje de integración en las mercaderías que produzcan del 25% de insumos y mano de obra locales, (Art.3) y 4. El producto debe haber salido de la zona preferente, situación que es constatada mediante los correspondientes timbres del Servicio Nacional de Aduanas y una vez cumplidos estos requisitos, la bonificación es pagada dentro de los 5 días siguientes a la presentación de la solicitud. Adicionalmente, se exige un



proyecto de instalación de la empresa beneficiaria, que debe ser aprobado por el Intendente Regional, tras lo cual se firma un contrato, entre la empresa y el Tesorero Regional.

TERCERO: Que, los hechos acreditados son:

1. Que, el año 2008 la empresa TEXTIL MEJILLONES postuló para acogerse a los beneficios de la Ley N° 18.392 presentando a la Intendencia de Magallanes su Proyecto Empresarial, conforme al cual solicitó se le autorizara para instalarse en el área de beneficio.

2. Textil Mejillones comprometió en su proyecto la instalación de una planta en la comuna de Porvenir, XII Región, dedicada a la fabricación de insumos textiles (mangas, mallas, cabos, etc.) para proveer a las empresas acuícolas y pesqueras, y otros clientes corporativos, nacionales o extranjeros. Inicialmente el tamaño de planta sería de 2.500 metros cuadrados, distribuyéndose en 6 áreas de trabajo, con un monto total estimado de inversión de 72.174 UF.

3. la Demandante acompañó al proyecto una declaración en donde señalaba contar con un contrato de arrendamiento de inmueble en el sitio en donde se emplazaría la planta, correspondiendo a la Parcela Srdanovic, lote 125-C, de la comuna de Porvenir, es decir, para el desarrollo de su proyecto textil comprometió la instalación de una planta, en un emplazamiento definido, cuál era la Parcela Srdanovic, lote 125-C, de la comuna de Porvenir y con una inversión superior a los \$1.400.000.000.- (mil cuatrocientos millones de pesos).

4. En cuanto al inicio de operaciones, éste se estimaba en un plazo de 4 a 5 meses desde el inicio de la implementación de la planta.

5. El empleo a generar durante los 3 primeros años era de 26 trabajadores para personal de planta y 8 personas como personal administrativo. Estos trabajadores serían contratados directamente por la empresa para cumplir con el requisito legal de incorporar en las mercancías que produzcan



a lo menos un 25% de mano de obra o insumos de la zona preferente.

6. La Intendencia Regional de Magallanes, mediante Resolución T.R. N°01 de fecha 12 de enero 2009, autorizó la instalación de la empresa TEXTIL MEJILLONES, en la parcela Srdanovic, lote 125-C, comuna de Porvenir, autorizándose como actividad a desarrollar, la industria textil, en los términos que transcribe.

7. La empresa demandante dio inicio a sus actividades instalándose en otro domicilio, a saber, calle John Williams 0595 de la misma comuna de Porvenir, existiendo innumerables actos positivos que dan cuenta de ello.

CUARTO: Que, se advierte, que el contrato celebrado entre Industria Textil Mejillones S.A. y el Fisco de Chile es un contrato ley. Esta Corte ha sostenido que, "el Contrato Ley, es un convenio que pueden suscribir los contratantes con el Estado, en los casos y sobre las materias que mediante ley se autorice. Por medio de él, el Estado puede generar garantías y otorgar seguridades, otorgándoles a ambas la calidad de intangibles. Es decir, mediante tales contratos-ley, el Estado en ejercicio de su *ius imperium*, crea garantías y otorga seguridades y, al suscribir el contrato-ley, se somete plenamente al régimen jurídico previsto en el contrato y a las disposiciones legales a cuyo amparo se suscribió éste.

Respecto al objeto de este contrato se debe tener presente que éste, está compuesto por el conjunto de obligaciones que se generan como consecuencia de su celebración. Las obligaciones de este contrato son básicamente dos: para el inversionista, la obligación de realizar cierto monto de inversión en un plazo determinado, y para el Estado una obligación omisiva consistente en no aplicar a este contrato las eventuales modificaciones que se pudieran dar a las normas que fueron determinantes para la inversión.

En esta perspectiva, el "contrato ley" es un contrato de derecho público, porque uno de los elementos subjetivos del



contrato necesariamente deberá ser el Estado, quien es el único que puede establecer garantías y seguridades que tienden al beneficio de toda la comunidad, la otra parte, como se ha señalado, es el inversionista privado. Pero estos contratos por mandato legal en su ejecución deberán regularse por el Código Civil.

El Estado al comprometerse a una obligación de no afectar mediante leyes futuras los alcances de los contratos de ley, está realizando un acto de poder y no un acto privado". (Rol N° 03-2015 Tributario, ICA Punta Arenas).

QUINTO: Que, el contrato materia de esta Litis, fue caducado por el intendente de la época en virtud de lo establecido en el inciso 2° del artículo 82 de la ley N° 18.591. En el caso en concreto, la recurrente reclama en contra de la Resolución Exenta N° 1187 de fecha 20 de diciembre de 2016, dictada por la Intendencia Regional que dispuso la caducidad de pleno derecho del contrato donde se materializó el beneficio tributario.

SEXTO: Que, corresponde determinar si efectivamente la empresa Textil Mejillones S.A. incumplió, "no dando inicio a sus actividades comerciales en el plazo de dos años", siendo procedente, entonces, que se dictara el "acto administrativo" que provocó la caducidad prescrita en el artículo 82 inciso segundo de la ley N° 18.591.

SÉPTIMO: Que, podemos entender como acto administrativo: "toda declaración de voluntad general o particular de un órgano administrativo, en función de una potestad administrativa y que tiene por finalidad decidir o emitir juicios sobre derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de particulares frente a él" (SILVA CIMMA, E. 1995. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Actos Contratos y Bienes. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. 21p.).

OCTAVO: Que, se debe tener en cuenta, que los actos administrativos deben ser fundados y motivados. "La motivación respalda la racionalidad de las actuaciones administrativas impidiendo un ejercicio arbitrario del poder



público, haciéndolas, por lo mismo, aceptables para los ciudadanos. La motivación del acto administrativo juega un importantísimo papel como garantía para el administrado, pero ello no constituye el único rol que debe asignársele, ya que también comprende un aspecto público dada por la configuración del acto administrativo como acto estatal. En este sentido, la motivación sirve como instrumento para frenar la arbitrariedad administrativa y permite un control interno del acto por parte de los interesados del procedimiento administrativo, y un control público, por parte de la ciudadanía, para asegurar el respeto de la Administración al principio de juridicidad y su sometimiento al Derecho". (Estudio sobre la motivación del acto administrativo. Esteban Rocha Fajardo. Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas. U. Chile, año 2016, pág. 82)

NOVENO: Que, tal como lo señala, el autor Ramiro Mendoza, "la existencia de la debida fundamentación o motivación del acto administrativo como un elemento esencial del mismo obedece también *al carácter racional que necesariamente ha de tener esta clase de actos*, los que, por definición, importan una decisión unilateral que concretan un juicio o dictamen de razón y, como tal, requieren estar provistos de fundamentación, tanto teórica como fáctica (MENDOZA, R. 2004. "Costos de explotación y motivación. Doctrina, jurisprudencia y Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos". En Revista de Derecho Administrativo Económico N° 12. 95p.)

DÉCIMO: Que, uno de los principios sustantivos de la potestad administrativa sancionadora es el principio de legalidad, consagrados en los artículos 6 y 7 de la Constitución de la República y refrendado por el artículo 2 de la ley 18.575, esto implica, que los órganos del Estado solo podrán ejercer las potestades y atribuciones que expresamente le atribuyen la Constitución y las leyes y ni siquiera frente a circunstancias extraordinarias podrá atribuirse otros derechos.



UNDÉCIMO: Que, en esta instancia, se acompañó como documento, copia del Oficio Ord. N° 0128, de fecha 12 de noviembre de 2009, suscrito por el Jefe Oficina Porvenir de la Tesorería General de la República, que viene en reforzar la actividad probatoria por parte de la administración de la empresa Textil Mejillones.

DUODÉCIMO: Que, la facultad discrecional sólo puede ser ejercida con fines públicos y debidamente fundada, de no ser así la resolución se transforma en arbitraria.

En este sentido advierte esta Corte, que la referida resolución administrativa que dispone la caducidad del beneficio otorgado por la ley 18.392 en virtud de lo señalado en el inciso segundo del artículo 82 de la ley N° 18.591, de fecha 20 de octubre de 2016 y que "Resuelve el Procedimiento Administrativo iniciado a través de la Resolución Exenta N° 600, de 2016, declarando la caducidad de pleno derecho del contrato originado por nuestra Resolución T.R. N° 01, de 12.01.2009, que otorgó acceso a Industria Textil Mejillones S.A. al goce de las franquicias de la Ley N° 18.392.", si bien es emitida por la autoridad competente, carece de razonabilidad, al ser dictada siete años después de instalada la empresa en el territorio de la comuna de Porvenir, a cuya inauguración asistió, el intendente de la época, siendo de público conocimiento el domicilio de Textil Mejillones S.A, para luego, la autoridad administrativa realizar numerosos actos positivos que validaban tácitamente el cambio de domicilio a calle John Williams N° 0595 de la misma comuna de Porvenir, ubicada dentro de la zona geográfica de beneficio contemplada por la ley 18.392, conocida como Ley Navarino y que le daban a entender a la recurrente que su actuar se encontraba dentro de la ley, vulnerándose con la dictación de la resolución apelada los principios de la Buena Fé y la seguridad jurídica en las contrataciones con el Estado.

DÉCIMO TERCERO: Que, se ha reconocido por la Excma. Corte Suprema, la doctrina conocida como de los actos propios, que además de ser recogida en diversas disposiciones de nuestro Código Civil, como los artículos 1683, 1481, 1546,



tiene su origen en uno de los puntales de nuestro sistema jurídico, esto es, el principio de la buena fe, que es transversal a todas las ramas del derecho, incluido el derecho público. En efecto, conforme a tal doctrina, se ha señalado por el Excelentísimo Tribunal, que la conducta contraria o disociada a una previa, por acción u omisión, importa una contravención al mencionado principio, toda vez que ante una misma situación jurídica la parte modifica su actuar con el objeto de obtener un beneficio en un litigio, apartándose del proceder que antes mantuvo. En otras palabras, el efecto que produce la teoría en mención es, fundamentalmente, que una persona [En ese caso la Intendencia Regional de Magallanes y La Antártica Chilena] no puede sostener con posterioridad, por motivos de propia conveniencia, una posición jurídica distinta a la que tuvo durante el otorgamiento y ejecución del acto, por haberle cambiado las circunstancias y, si así lo hace, habrán de primar las consecuencias jurídicas de la primera conducta u omisión, debiendo rechazarse la pretensión que se invoca, apoyada en una nueva tesis, por envolver un cambio de comportamiento que no resulta aceptable.

En este aspecto, se ha señalado, "que debe exigirse a las partes un comportamiento coherente, ajeno a los cambios de conducta perjudiciales, desestimando toda actuación que implique un obrar incompatible con la confianza que merced a tales actos anteriores se ha suscitado en otro sujeto. Ello es así, por cuanto no sólo la buena fe sino también la seguridad jurídica se encontrarían gravemente resentidas si pudiera lograr tutela judicial la conducta de quien traba una relación jurídica con otro y luego procura cancelar parcialmente sus consecuencias para aumentar su provecho. Nadie puede ponerse de tal modo en contradicción con sus propios actos y no puede, por tanto, ejercer una conducta incompatible con la asumida anteriormente" (Alejandro Borda. "La Teoría de los actos propios. Un análisis desde la doctrina argentina". Cuadernos de Extensión Jurídica N° 18,



Universidad de Los Andes; páginas 36 y 35). (Rol 29.845-2018 C.S).

De esta manera, al haber permitido la demandada tal desarrollo de la actividad comercial por la demandante, validándose mediante una serie de actos administrativos, no puede pretender con posterioridad ejercer la facultad que le confiere el artículo 82 de la ley 18.591, máxime, si esta facultad se ejerce fuera de los plazos que menciona la norma, obrando en consecuencia contra la facultad que la ley le confiere, vulnerando el principio de juridicidad contenido en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental.

En consecuencia, por estas consideraciones y, visto además lo dispuesto en los artículos 186 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, **SE REVOCA** la sentencia apelada de fecha veintinueve de mayo de 2023, en la causa Rol C-1058-2021, caratulada "Industrial Textil Mejillones S.A/ Fisco de Chile", del Primer Juzgado de Letras de Punta Arenas, interpuesta por la parte demandante en contra del Fisco de Chile, **Y EN SU LUGAR SE DECLARA:**

Que se **ACOGE SIN COSTAS** la demanda de nulidad de Derecho Público y en consecuencia se deja sin efecto la Resolución Exenta N°1187, de 20 de diciembre de 2016 dictada por la Intendencia de Magallanes y la Antártica Chilena.

Regístrese y devuélvase.

Redacción de la Abogada integrante Sintia Orellana Yévenes.

Regístrese y devuélvase.

ROL N°236-2023 CIVIL.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JSKPXXKPNQF



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JSKPXXKNQF

Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Punta Arenas integrada por Ministra Inés Recart P., Fiscal Judicial Pablo Andres Miño B. y Abogado Integrante Sintia Alejandra Orellana Y. Punta Arenas, dos de octubre de dos mil veintitres.

En Punta Arenas, a dos de octubre de dos mil veintitres, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: JSKPXXKPNQF