

Santiago, cinco de agosto de dos mil veinte.

Vistos y teniendo presente:

En estos autos Rol N° 8857-2019, iniciados ante el Trigésimo Juzgado Civil de Santiago, caratulados "*Unión de Trabajadores Portuarios de Arica con Fisco de Chile*", la demandante dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago el 30 de noviembre de 2018 que, en lo pertinente, confirmó la sentencia de primer grado que rechazó la demanda de declaración de mera certeza.

En síntesis, la Unión de Trabajadores Portuarios de Arica (en adelante indistintamente "la Unión" o "UTRAPORT") explica que fue creada en 1970 como corporación de derecho privado, agregando que el 30 de mayo de 1980 su asamblea decidió modificar sus estatutos para someterse a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 2.756 sobre organizaciones sindicales. A pesar de ello, la Unión siguió funcionando como tal, coexistiendo con el sindicato, y el Ministerio de Justicia continuó extendiendo certificados de vigencia de su personalidad jurídica. Ello se prolongó hasta el 15 de junio de 2001, época en que, mediante oficio y a petición del sindicato, la Subsecretaría de Justicia ordenó no seguir otorgando dichas certificaciones, dificultando el actuar jurídico de la Unión.



Refiere que, para revertir tal situación, UTRAPORT efectuó las siguientes presentaciones ante el Ministerio de Justicia: (i) El 12 de julio de 2005 pidió el "restablecimiento de su personalidad jurídica"; (ii) el 18 de mayo de 2005 solicitó la declaración de nulidad de derecho público de la reforma estatutaria de 1980; y, (iii) en marzo de 2011 requirió la declaración de vigencia de su personalidad jurídica.

Indica que, al no haber obtenido respuesta concreta por parte de la Administración, el 19 de marzo de 2012 realizó una cuarta presentación, denunciando el silencio administrativo del Ministerio de Justicia, exigiendo su pronunciamiento dentro de quinto día. A pesar de ello, sólo el 13 de abril de 2012 se emitió el Ord. N° 2.569 que rechazó su solicitud.

Invoca, de esta manera, la operación del silencio administrativo positivo previsto en el artículo 64 de la Ley N° 19.880, en cuya virtud las peticiones de la Unión deben entenderse aceptadas. Luego, plantea que la personalidad jurídica de UTRAPORT sigue vigente pues, según el artículo 72 N° 11 de la Constitución Política de la República de 1925, sólo el Presidente de la República podía conceder la personalidad jurídica y cancelarla, no constando la intervención de tal autoridad en el procedimiento de reforma estatutaria de 1980.



Por ello, concluyó su demanda solicitando que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley N° 19.880, por no haberse pronunciado el Ministerio de Justicia dentro del plazo legal de cinco días contado desde la recepción de la denuncia, las solicitudes presentadas por UTRAPORT se entienden aceptadas, y que, por consiguiente, dicha repartición debe expedir, sin mayor tardanza, los certificados de vigencia de la personalidad jurídica solicitados por la actora.

Al contestar, el Consejo de Defensa del Estado solicitó el rechazo de la demanda en virtud de las siguientes alegaciones y defensas: (i) La improcedencia de la acción declarativa de mera certeza cuando lo que subyace a la demanda es la impugnación de lo decidido mediante el Ord. N° 2.463 de 15 de junio de 2001; (ii) la ausencia de ilegalidad en el obrar del Ministerio de Justicia, por cuanto la modificación estatutaria de 1980 cumplió con los requisitos formales previstos en el ordenamiento jurídico, y constituye, hoy, una situación jurídica consolidada; y, (iii) la improcedencia de la aplicación del silencio administrativo positivo, puesto que el artículo 65 de la Ley N° 19.880 ordena expresamente que la solicitud debe entenderse rechazada *"cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos"*.



La sentencia de primera instancia rechazó sin costas la demanda, pues, si bien concluye que la modificación estatutaria de 1980 no se ajustó a derecho, lo cierto es que se está frente a un caso de silencio negativo y no positivo, tal como lo propuso la defensa fiscal.

En lo que guarda relación con el arbitrio de marras, la sentencia de segunda instancia confirmó el fallo apelado, precisando que la voz "impugnación" contenida en el artículo 65 de la Ley N° 19.880 debe ser entendida en un sentido amplio, no limitada a los recursos administrativos regulados expresamente en dicho cuerpo legal.

Respecto de esta decisión la demandante dedujo recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, en el recurso, se acusa que el fallo transgrede, por una parte, lo establecido en el artículo 64 de la Ley N° 19.880, al no haber dado aplicación al silencio positivo esgrimido por la demandante, mientras que, desde la perspectiva contraria, alega que se ha errado al aplicar el artículo 65 de dicha ley a una situación no prevista por el legislador, pues, tratándose de una disposición excepcional, debe ser interpretada de manera restringida, limitada sólo a los recursos administrativos allí reglados -que la actora no ha ejercido-, agregando que



el Ord. N° 2.463 de 2001 no puede ser considerado como un acto administrativo, sino que se trataría de una mera instrucción interna.

SEGUNDO: 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 sentencia de primer grado debió ser revocada y la demanda acogida.

TERCERO: Que, al comenzar el examen del primer capítulo del recurso de nulidad sustancial de que se trata, conviene recordar que el artículo 64 de la Ley N° 19.880 expresa: *"Silencio Positivo. Transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncie sobre ella, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriéndole una decisión acerca de su solicitud. Dicha autoridad deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de ella a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas.*

Si la autoridad que debía resolver el asunto no se pronuncia en el plazo de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada.



En los casos del inciso precedente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal. Dicho certificado será expedido sin más trámite”.

Por su parte, el artículo 65 de igual cuerpo normativo ordena: *“Silencio Negativo. Se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte el patrimonio fiscal. Lo mismo se aplicará en los casos en que la Administración actúe de oficio, 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.*

En los casos del inciso precedente, el interesado podrá pedir que se certifique que su solicitud no ha sido resuelta dentro de plazo legal. El certificado se otorgará sin más trámite, entendiéndose que desde la fecha en que ha sido expedido empiezan a correr los plazos para interponer los recursos que procedan”.

CUARTO: Que, ahora bien, esta Corte Suprema ha tenido ocasión para emitir pronunciamiento expreso respecto del punto de derecho controvertido.

En efecto, recientemente se dijo que *“el efecto del silencio es excepcional en todas las ramas del derecho, y el efecto positivo del mismo lo es doblemente en derecho*



administrativo, pues en esta rama jurídica cuando el silencio produce efectos, suelen ser de tipo negativo. Es decir que, en general, en nuestro ordenamiento, si no se resuelve dentro de un plazo dado, la solicitud de que se trate se suele entender rechazada y no acogida” (SCS Rol N° 29.909-2019).

En mayor detalle, se explicó que “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. 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 habían manifestaciones dispersas de ellas en algunos cuerpos normativos” (SCS Rol N° 26.200-2018).

QUINTO: Que, en idéntica línea, parte de la doctrina afirma que *“así, la combinación de la tercera y la cuarta situaciones de silencio negativo hacen que éste no tenga un carácter excepcional como en ocasiones se ha argüido, ni tampoco que tenga simplemente un carácter general, sino que derechamente adquiere ribetes de carácter absoluto, sólo matizados por la posibilidad de establecer normas legales en contrario, dado el carácter supletorio de la Ley N° 19.880” (Gabriel Bocksang Hola, “El Silencio Administrativo en el Derecho Chileno”, en “Procedimiento Administrativo y Contratación Pública. Estudios a diez años de la entrada en vigencia de las Leyes N° 19.880 y N° 19.886”, Thomson Reuters, 2013. Págs. 38-58)*

SEXTO: Que, de esta manera, siendo dable considerar al silencio negativo como la regla general y no como excepción, los supuestos contenidos en el artículo 65 de la



Ley N° 19.880 pueden ser interpretados de manera extensiva, sin que por ello se incurra en un yerro jurídico.

SÉPTIMO: Que, finalmente, utilizando la misma herramienta -la interpretación extensiva- debe entenderse por acto administrativo a todo aquel que cumple con lo dispuesto en los incisos 1° y 2° del artículo 3 de la Ley N° 19.880. Vale decir, se requiere que se trate de decisiones escritas que adopte la Administración en las cuales se contengan declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública, no estando restringido tal concepto sólo a decretos supremos y resoluciones, máxime si se considera que el inciso 6° de la misma norma expresa, de manera amplia, que: "*Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias*".

OCTAVO: Que, como colofón de lo que se ha venido desarrollando, se concluye que, al pretender UTRAPORT modificar lo dictaminado por la administración a través del Ord. N° 2.463 de 2001 y obtener una declaración judicial que obligue al Ministerio de Justicia a extender un certificado de vigencia de su personalidad jurídica, se está frente a un caso de silencio negativo que implica que, ante la omisión de respuesta oportuna por parte de la



Administración, la petición debió entenderse rechazada, tal como fue resuelto por los jueces de instancia, quienes, entonces, no incurrieron el en yerro que por esta vía se acusa.

NOVENO: 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 de fojas 364, en contra de la sentencia definitiva de segunda instancia escrita a fojas 360.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción del fallo a cargo de la Ministra Sra. Vivanco.

Rol N° 8857-2019.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z., Sra. Ángela Vivanco M., y Sr. Mauricio Silva C. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Ministro señor Aránguiz por estar con licencia médica. Santiago, 05 de agosto de 2020.





YEXXQRCXF

Autoriza el Ministro de Fe de la Excma. Corte Suprema

En Santiago, a cinco de agosto de dos mil veinte, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

