



PODER JUDICIAL
REPUBLICA DE CHILE
CORTE SUPREMA
TRIBUNAL PLENO



Oficio N° 49 -2015

INFORME PROYECTO DE LEY 16-2015

Antecedente: Boletín N° 9891-05.

Santiago, 24 de abril de 2015.

Mediante Oficio N° H/04, de 14 de abril de 2015, la Comisión de Hacienda del Senado puso en conocimiento de la Corte Suprema la aprobación, tras discusión en general y particular en el segundo trámite constitucional, del proyecto de ley, iniciado por mensaje, que modifica la Ley N° 19.995 y prorroga el funcionamiento de los casinos municipales (boletín N° 9.891-05)

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día de hoy del presente mes, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Hugo Dolmestch Urra, Héctor Carreño Seaman, Pedro Pierry Arrau, Carlos Künsemüller Loebenfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouët, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha y Ricardo Blanco Herrera, señora Gloria Ana Chevesich Ruiz, señor Carlos Aránguiz Zúñiga y señora Andrea Muñoz Sánchez, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL SEÑOR PRESIDENTE
COMISIÓN DE HACIENDA
ANDRÉS ZALDÍVAR LARRAÍN
H. SENADO
VALPARAÍSO**



“Santiago, veinticuatro de abril de dos mil quince.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que por Oficio N° H/04, de 14 de abril de 2015, la Comisión de Hacienda del Senado puso en conocimiento de la Corte Suprema la aprobación, tras discusión en general y particular en el segundo trámite constitucional, del proyecto de ley, iniciado por mensaje, que modifica la Ley N° 19.995 y prorroga el funcionamiento de los casinos municipales (boletín N° 9.891-05);

Segundo: Que la iniciativa legal fue ingresada con fecha 28 de enero de 2015 a la Cámara de Diputados, y en el contexto de su segundo trámite constitucional fue objeto de un conjunto de indicaciones formuladas por el mismo Ejecutivo, las que tras su discusión en la Comisión de Hacienda del H. Senado derivaron en una serie de modificaciones al proyecto original, entre las que se encuentra la inclusión de un nuevo artículo 27 bis en la Ley N° 19.995, que es objeto de consulta por dicha Corporación.

Cabe señalar que con fecha 22 de abril del presente, por oficio N° H/05 (2015), el Secretario de la Comisión de Hacienda del Senado puso en conocimiento de la Corte Suprema, que en sesión del 21 del mismo mes, se dio cuenta en la Sala de la misma Corporación el Mensaje N° 177-363, por el que S.E. la Presidenta de la República hizo presente la urgencia de “discusión inmediata” al proyecto de ley de la referencia;

Tercero: Que en cuanto al contenido de la iniciativa, según da cuenta el mensaje con que ella fue ingresada, tiene por objeto perfeccionar la Ley N° 19.995, que establece las bases generales para la autorización, funcionamiento y fiscalización de casinos de juego. Para ello, se propone, en términos generales, prorrogar las actuales concesiones municipales, modificar el mecanismo y el período de inicio del proceso de otorgamiento de los permisos de operación, y fortalecer las facultades de supervisión de la Superintendencia de Casinos de Juego.

En lo que dice relación con la estructura del proyecto, éste, tras las diversas modificaciones de que ha sido objeto en el transcurso del proceso legislativo, se erige actualmente sobre la base de un artículo único, compuesto a su vez por 25 numerales, y tres artículos transitorios. Todas las modificaciones propuestas tienen impacto en un único cuerpo legal: la Ley N° 19.995;



PODER JUDICIAL
REPUBLICA DE CHILE
CORTE SUPREMA

TRIBUNAL PLENO

Cuarto: Que a través de su oficio remitior, el Presidente de la Comisión de Hacienda del H. Senado solicita a la Corte Suprema expresar su parecer en torno al nuevo artículo 27 bis que el proyecto en cuestión, en su estado actual, incorporaría a la mencionada Ley N° 19.995.

El tenor de la norma en consulta es el siguiente:

“Artículo 27 bis.- En contra de las resoluciones de evaluación y otorgamiento, denegación o renovación de los permisos de operación, se podrá interponer el recurso de reposición establecido en el artículo 9° de la ley N° 18.575, en el plazo de cinco días hábiles contado desde el día siguiente a la notificación de la respectiva resolución. La Superintendencia dispondrá de diez días hábiles para resolver.

Los postulantes que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de diez días hábiles, contado desde la notificación, ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Por la interposición del reclamo no se suspenderán los efectos del acto reclamado, ni podrá la Corte decretar medida alguna con ese objeto mientras se encuentre pendiente la reclamación.

La Corte de Apelaciones dará traslado de la reclamación a la Superintendencia, notificándola por oficio y esta dispondrá de un plazo de diez días hábiles contado desde que se notifique la reclamación interpuesta, para formular observaciones.

Evacuado el traslado por la Superintendencia, o vencido el plazo de que dispone para formular observaciones, el tribunal ordenará traer los autos en relación y la causa se agregará extraordinariamente a la tabla de la audiencia más próxima, previo sorteo de la Sala. La Corte podrá, si lo estima pertinente, abrir un término probatorio que no podrá exceder de siete días, y escuchar los alegatos de las partes. La Corte dictará sentencia dentro del término de quince días. Contra la resolución de la Corte de Apelaciones no procederá recurso alguno.”;

Quinto: Que la disposición precedentemente anotada, tal como se anotó, fue aprobada por la Comisión de Hacienda del Senado en virtud de una



indicación presentada por el Ejecutivo. Cabe destacar que en la explicación dada para su presentación en la referida Comisión, la representante del Ejecutivo recordó que durante la discusión general del proyecto se objetó la inexistencia de normas que dieran efectiva garantía al debido proceso, dado que “no se había contemplado un procedimiento de reclamo de las resoluciones de evaluación, otorgamiento, denegación o renovación de permisos, ni en sede administrativa ni en sede judicial. Tal falencia se subsana ahora, incorporando un procedimiento ya estandarizado en las distintas superintendencias existentes”.¹

Sobre el particular, es preciso indicar que la incorporación de disposiciones legales que otorguen certeza a los administrados sobre el modo de hacer efectiva de manera expedita las impugnaciones contra las decisiones de la Administración, tanto en la propia sede administrativa como jurisdiccional, resulta evidentemente positivo. Sin perjuicio de ello, la falta de un procedimiento específico expresado en el cuerpo legal del ramo –Ley N° 19.995- para determinadas actuaciones del ente fiscalizador –en este caso, evaluación, otorgamiento, denegación o renovación de permisos de funcionamiento de casinos- no deja desprovisto al afectado de los mecanismos de acción genérica que el ordenamiento jurídico le entrega para su tutela, bien sea a través de la aplicación de la Ley N° 19.880 o de la Ley N° 18.575 en sede administrativa, o por medio de las acciones constitucionales u ordinarias que por afectación de garantías o vicios de nulidad fueren procedentes en sede jurisdiccional.

La lectura general del nuevo artículo 27 bis a la Ley N° 19.995 que el proyecto sugiere incorporar, devela que en su virtud se regula un procedimiento contencioso administrativo entre la Superintendencia de Casinos y los postulantes a obtener permisos o renovaciones de permisos de operación de casinos de juegos, abordando, en lo que a la intervención judicial respecta, el plazo para la interposición de la respectiva reclamación; el tribunal competente; la suspensión de los efectos del acto reclamado en tanto se resuelve el asunto; la forma de cumplir con la bilateralidad de audiencia, la prueba y la agregación de las causas en tabla; el plazo para dictar sentencia ; y la recurribilidad de la decisión del ente jurisdiccional;

Sexto: Que como visión general de los procedimientos contenciosos administrativos especiales, cabe señalar que la Corte Suprema, tomando nota

¹ Exposición de doña Macarena Lobos, Coordinadora Legislativa del Ministerio de Hacienda. INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N°19.995 y prorroga el funcionamiento de los casinos municipales, de fecha 20 de abril de 2015. Pág. 69.



PODER JUDICIAL
REPUBLICA DE CHILE
CORTE SUPREMA
TRIBUNAL PLENO

del aumento de las materias administrativas sometidas al control jurisdiccional y la considerable dispersión de su regulación, que restringe la certeza Jurídica que debiera inspirar a toda legislación, y que a la vez merman la uniformidad de los procedimientos, se abocó al análisis de una propuesta presentada por su Comité de Modernización, tendiente a subsanar los defectos observados en la legislación respectiva, con miras a obtener una mayor eficiencia, eficacia y rapidez en la administración de justicia, procurando garantizar de mejor manera los derechos de las personas ante la Administración.

De dicho análisis y tras la discusión pertinente, el Pleno, con fecha 24 de octubre de 2014, en las Jornadas de Reflexión desarrolladas en la jurisdicción de Chillán, acordó, mediante Acta 176-2014, enviar al Ministerio de Justicia sus inquietudes sobre el tratamiento de los procedimientos de reclamación habidos contra actos de carácter administrativo, comúnmente denominados contenciosos administrativos.

Para estos efectos, se presentaron tres alternativas para ser consideradas por la citada Cartera, pasando desde una fórmula ideal hasta aquello que podría hacerse en el corto y mediano plazo.

En tal contexto, en primer lugar, se reiteró a dicho Ministerio que el escenario ideal para el tratamiento de los procedimientos contenciosos administrativos en sede jurisdiccional, consiste en contar con tribunales contenciosos administrativos especializados dentro del Poder Judicial, tal como la Corte Suprema lo ha sostenido en numerosas oportunidades al informar proyectos de ley.

Como segunda propuesta, y en tanto no se proceda a la generación de la instancia jurisdiccional anteriormente mencionada, se propuso realizar una regulación única del procedimiento de las causas contenciosas administrativas, de carácter de general, con miras a la Reforma Procesal Civil, tomando como base las propuestas del texto "Hacia un moderno y eficaz juicio de hacienda", de los profesores Juan Carlos Ferrada y Raúl Letelier, presentada en el Parlamento en su oportunidad.

Finalmente, como última alternativa, y en función de fortalecer la uniformidad y certeza en la aplicación del derecho en la materia, se propuso realizar una modificación legal en orden a igualar los procedimientos especiales contenciosos administrativos que hoy se aplican. En este sentido, se solicitó al Ejecutivo considerar el catálogo de leyes que se puntualizaron en un documento que se hizo llegar a esa Cartera y que dan cuenta de las disposiciones de esa



naturaleza que en nuestro ordenamiento jurídico regulan el contencioso especial en forma dispersa e inarmónica, a objeto de estudiar la modificación de la competencia del tribunal que conocerá de dichas causas y respecto del procedimiento aplicable a ellas. En tal contexto, la Corte propuso entregar la competencia de los procesos contenciosos administrativos especiales, en primera instancia, a las Cortes de Apelaciones que correspondan según las reglas generales, debiendo ellos tramitarse de acuerdo al procedimiento de ilegalidad municipal contemplado por el artículo 151 letras d) a i) del D.F.L. N° 1/2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Sin perjuicio de lo precedentemente señalado, de mantenerse en el proyecto de ley en comento la regulación del contencioso administrativo especial que se ha sometido a consulta de la Corte Suprema, es pertinente formular las observaciones al texto del nuevo artículo 27 bis de la Ley N° 19.995 que se indican en los numerales siguientes;

Séptimo: Que en primer término, se observa que el primer inciso del artículo en estudio refiere a la recurribilidad en la propia sede administrativa de la decisión que se adoptare en cuanto a la *“evaluación y otorgamiento, denegación o renovación de los permisos de operación”* de casinos de juegos, haciendo procedente la aplicación del recurso de reposición establecido en el artículo 9° de la Ley N° 18.575, en el plazo de cinco días hábiles contado desde el siguiente día a la notificación de la resolución respectiva, disponiendo la Superintendencia de un plazo de diez días hábiles para su resolución.

Tal como se señalara con anterioridad, la manifestación expresa del legislador para regular la manera en que los administrados pueden impugnar los actos ante la propia autoridad administrativa que los dicta, otorga certezas de deseable consagración. Sin perjuicio de ello, ya actualmente el propio texto del artículo 10 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de los Órganos de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el DFL N°1/19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, establece de manera amplia e indubitada la procedencia del recurso de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo, dejando a salvo también de manera expresa las acciones jurisdiccionales a que haya lugar.²

² El artículo 10 de la LOC N° 18.575, señala:



PODER JUDICIAL
REPUBLICA DE CHILE
CORTE SUPREMA
TRIBUNAL PLENO

En todo caso, cabe consignar el primer inciso del nuevo artículo 27 bis regula expresamente el plazo de interposición del referido recurso de reposición, fijándolo en cinco días, al igual que lo establece el inciso primero del artículo 59 de la Ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado; así como el plazo en que la autoridad administrativa debe resolverlo, fijándolo en diez días, advirtiéndose que dicho término es inferior al del treinta días que establece el quinto inciso del citado artículo 59 de la Ley N° 19.880.

Como observación formal, pareciera que existe un yerro en los proponentes del inciso en comento, toda vez que la referencia al artículo 9° que promueve esa parte de la iniciativa, podría entenderse hecha al artículo 10 de la Ley N° 19.575, ya que el primero de esos artículos refiere a los principios de los contratos administrativos, en tanto que el segundo efectivamente refiere a la impugnabilidad de los actos administrativos;

Octavo: Que por su parte, los siguientes incisos del nuevo artículo 27 bis regulan el procedimiento contencioso en sede jurisdiccional.

Así, el segundo inciso del artículo en comento establece que los postulantes que consideren que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o disposiciones que le corresponda aplicar, pueden deducir acción de reclamación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dentro del plazo de diez días hábiles, contados desde la notificación.

Sobre el particular, cabe señalar que a pesar de los términos amplios con que se ha redactado este inciso –“las resoluciones de la Superintendencia”–, el hecho que sean los “postulantes” quienes pueden interponer la reclamación, permite entender que, de manera armónica, la acción judicial que se regula se refiere a la impugnación de las mismas resoluciones a que alude su primer inciso, esto es, las que se pronuncien sobre la “evaluación y otorgamiento, denegación o renovación de permisos de operación” a los casinos de juegos. Ello es coherente al observar que hay diferentes tratamientos para ciertas actuaciones del ente fiscalizador en otros ámbitos, como ocurre con la faceta infraccional, pues conforme al artículo 55 de la Ley N° 19.995, de las sanciones

“Artículo 10º.- Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar.”



PODER JUDICIAL
REPUBLICA DE CHILE
CORTE SUPREMA

TRIBUNAL PLENO

que aplique la Superintendencia se puede recurrir al tribunal ordinario civil del domicilio de la sociedad conforme a las reglas que en dicha norma se expresan;

Noveno: Que a su turno, el tercer inciso de la disposición sugerida, establece que la interposición del reclamo no suspende los efectos del acto reclamado, prohibiendo a la Corte –de Apelaciones de Santiago- decretar medida alguna con ese objeto mientras se encuentra pendiente la reclamación y debiendo dictar sentencia dentro del plazo de diez días hábiles.

Sobre el particular, cabe anotar que si bien pueden existir motivos para promover fórmulas que eviten una explosión de interposición de recursos por parte de operadores que únicamente pretendan dilatar y paralizar los procesos de postulación, tal como se advierte en el planteamiento del Ejecutivo para la incorporación de esta norma durante la discusión del proyecto³, no se considera deseable llegar al extremo de impedir al tribunal disponer de un mecanismo cautelar propio de sus funciones jurisdiccionales, como es el caso de la orden de no innovar, cuando la ejecución del acto impugnado produzca un daño irreparable al recurrente. Ello, por cuanto tal decisión devela una insostenible desconfianza hacia la forma restrictiva, conforme a las máximas de la lógica y de la experiencia, con que el tribunal debe aplicar este tipo de medidas cautelares, y de cuya aplicación puede depender la efectiva tutela del derecho del afectado. En definitiva, no se advierte la necesidad de plantear una disyuntiva entre dotar expresamente de efecto suspensivo a los efectos del acto en tanto se decide el reclamo o prohibir en forma violenta su procedencia. Bien podría establecerse el principio de no suspensión de los efectos del acto reclamado, pero sin impedirle al tribunal el ejercicio de esta prerrogativa fundamental de su función tutelar,

³ Al presentarse este inciso, el Honorable Senador señor Zaldívar, en el Segundo Trámite Constitucional, llamó la atención sobre el hecho de que se contemple que la interposición del recurso no suspenderá los efectos del acto reclamado, lo que significa que el proceso de evaluación seguirá adelante, preguntándose ¿Qué pasaría si más tarde la Corte dicta una resolución contraria a lo que en dicho proceso se haya decidido? Respondiendo a la pregunta formulada, la señorita Lobos –Coordinadora Legislativa del Ministerio de Hacienda- indicó que en tal caso se produciría la nulidad del proceso, el cual debería iniciarse nuevamente. Añadió que la razón por la que se prevé la disposición a que alude el señor Senador, es no ofrecer incentivos para la interposición de recursos por parte de aquellos operadores que prefieran dilatar y paralizar los procesos de postulación. Con todo, se fija un plazo de quince días para que la Corte de Apelaciones dicte sentencia. El señor Subsecretario de Hacienda, por su parte, acotó que la existencia de plazos acotados permite cautelar que, mientras se tramitan los recursos, no se alcancen a realizar inversiones importantes, de aquellas que hacen que un proceso de adjudicación se torne irreversible. INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N°19.995 y prorroga el funcionamiento de los casinos municipales, de fecha 20 de abril de 2015. Págs. 69 y 70.



PODER JUDICIAL
REPUBLICA DE CHILE
CORTE SUPREMA

TRIBUNAL PLENO

cuando de llevarse a efecto el acto impugnado se produzca un daño irreparable al recurrente.⁴;

Décimo: Que el cuarto inciso, por su parte, establece que la Corte de Apelaciones –de Santiago- una vez recibido el reclamo, dará traslado a la Superintendencia, notificándola por oficio, disponiendo de un plazo de 10 días para evacuarlo, plazo que es coincidente con el término establecido en la LOC de Municipalidades.⁵;

Undécimo: Que el inciso final, a su turno, establece que una vez evacuado el traslado o vencido el término para ello, el tribunal ordenará traer los autos en relación, agregándose la causa extraordinariamente a la tabla de la audiencia más próxima, previo sorteo de la sala. Se agrega que la Corte, de estimarlo pertinente, puede abrir un término probatorio de hasta siete días escuchando los alegatos de las partes, debiendo dictar sentencia dentro de quince días. Finalmente, dispone que contra la resolución de la Corte no procederá recurso alguno.

En cuanto al plazo para rendir prueba cuya apertura puede eventualmente disponer la Corte, cabe destacar que la regla propuesta –de siete días- es similar aunque no igual a la actualmente prevista en la LOC de Municipalidades, que remite a las reglas aplicables a los incidentes que contempla el Código de Procedimiento Civil, que prevé un término de ocho días.⁶

Respecto a la agregación de la causa a la tabla de manera extraordinaria en la audiencia más próxima, la Corte Suprema ha señalado, en varias oportunidades, con ocasión de informes de proyectos de ley que introducen nuevos contencioso administrativos a la legislación, que ello resulta del todo inconveniente, pues la materia no necesariamente puede ser de tal relevancia como para retrasar la vista de las demás causas en las Cortes de Apelaciones, cuya carga de trabajo ya es considerable.⁷

⁴ El artículo 151 letra e) de la LOC de Municipalidades, establece expresamente la procedencia de la orden de no innovar “cuando la ejecución del acto impugnado produzca un daño irreparable al recurrente”.

⁵ Así lo establece el artículo 151, letra f), de la LOC de Municipalidades.

⁶ Artículo 151 letra f) de la LOC de Municipalidades.

⁷ Así lo ha indicado en Oficio N° 107-2010, Informe proyecto de Ley que modifica el régimen jurídico del transporte público concesionado; en el Oficio N° 121-2010, Informe proyecto de Ley sobre recuperación y continuidad de las condiciones críticas y de emergencia del sistema público de telecomunicaciones; en el Oficio N° 162-2011, Informe proyecto de ley que modifica normas sanitarias y de ordenamiento territorial para las concesiones de acuicultura; en Oficio N° 32-2012, Informe al proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior.



PODER JUDICIAL
REPUBLICA DE CHILE
CORTE SUPREMA
TRIBUNAL PLENO

Finalmente, en relación a la irrecurribilidad de la decisión del órgano judicial que conoce en primera instancia –vía reclamación-, la Corte Suprema ha manifestado, en reiteradas ocasiones, que al no contemplarse una segunda instancia en los procedimientos de carácter administrativo, se afecta directamente el debido proceso, garantizado en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, lo que implicaría dejar desprovista la decisión emitida de una revisión ordinaria, imponiendo a las partes el uso de la vía extraordinaria del recurso de queja, resorte excepcional que solamente corrige las faltas o abusos graves de los magistrados, afectando con ello la garantía ya mencionada. Asimismo, en cuanto al rol que jugaría la Corte Suprema en este escenario en caso de resolverse la implementación de un mecanismo recursivo a la decisión de la Corte de Apelaciones, se ha señalado que su naturaleza como órgano jurisdiccional debiera ser la un tribunal de casación y no de segunda instancia, pues suponerle una función distinta distorsionaría el normal funcionamiento de la Corte Suprema (Así lo ha señalado, a modo de ejemplo, en Oficio N° 24-2012, Proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Telecomunicaciones; Oficio N° 56-2011, Proyecto de ley que regula las transacciones comerciales de productos agropecuarios; Oficio N° 32-2012, Proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior).

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.995 y prorroga el funcionamiento de los casinos municipales. Oficiese.

PL-16-2015”.

Saluda atentamente a V.S.

Rubén Donoso Paredes
Prosecretario

Sergio Muñoz Gajardo
Presidente