



UNIVERSIDAD  
**Finis Terrae**

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE  
FACULTAD DE DERECHO  
ESCUELA DE DERECHO

## **El rendimiento de la regla del silencio positivo en la Ley 19.880**

ÍTALO PAULO MONTES CÁCERES  
NICOLÁS ANDRÉS JORGE ROMERO SILVA

Proyecto de memoria, para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas

Profesor Guía: Jaime Ignacio Phillips Letelier

Santiago, Chile

2020

*A nuestras familias por su apoyo incondicional  
y a nuestro profesor guía Jaime Phillips Letelier por su constante dedicación y compromiso.*

## TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN .....	5
<b>1. CAPÍTULO PRIMERO</b>	
1.1. Fuentes de las reglas del silencio administrativo en Chile .....	10
1.1.1. Observación legislación comparada y su vinculación con latinoamérica .....	13
1.1.1.1. Procedimiento administrativo en España .....	13
1.1.1.2. Procedimiento administrativo en Argentina .....	15
1.1.1.3. Procedimiento administrativo en Bolivia .....	16
1.1.1.4. Procedimiento administrativo en Perú .....	18
1.2. El silencio en el ordenamiento nacional .....	19
1.2.1. Casos análogos de silencio administrativo en el ordenamiento jurídico chileno .....	23
1.2.2. Historia del establecimiento de la ley .....	27
1.3. Reflexiones .....	31
<b>2. CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
2.1. Sentido del silencio administrativo .....	33
2.2. El silencio administrativo positivo y su ámbito de aplicación.....	34
2.2.1. Análisis jurisprudencial de dictámenes de la Contraloría General de la República en el ámbito del silencio positivo .....	35
2.2.2. Análisis jurisprudencial de sentencias de la Corte Suprema .....	45
2.3. Reflexiones .....	59
<b>3. CAPÍTULO TERCERO</b>	
3.1. El silencio administrativo negativo .....	60
3.1.1. Ámbito de aplicación .....	62
3.1.2. Alcance de la excepción .....	62

3.1.3.	Análisis jurisprudencial de dictámenes de la Contraloría General de la República en el ámbito del silencio negativo .....	62
3.1.4.	Análisis jurisprudencial de sentencias de la Corte Suprema .....	66
3.2.	Reflexiones .....	69
<b>4.</b>	<b>CONCLUSIÓN</b>	
4.1.	Rendimiento de la regla del silencio administrativo en la Ley 19.880 ....	70
<b>5.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	
5.1.	Bibliografía citada .....	72
5.2.	Jurisprudencia judicial .....	73
5.3.	Jurisprudencia administrativa .....	74

## INTRODUCCIÓN

Esta tesis se enmarca en el ámbito del derecho público, en particular, en el derecho administrativo. Se analizará el rendimiento que tiene la regla del silencio positivo establecida por la Ley N° 19.880 sobre “Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado”<sup>1</sup> (en adelante Ley 19.880 o LBPA), como un mecanismo que sustituye la voluntad inexistente frente a la pasividad de la Administración, entendiéndose como una ficción por los efectos que éste provoca. Estos podrán ser positivos o bien, negativos, en función de cumplirse ciertos presupuestos.

Conforme lo señalado por el legislador, en principio “*todo procedimiento administrativo debe terminar con un pronunciamiento del órgano competente que resuelva el fondo el asunto*”. Sin embargo, no siempre es así, ya que a veces el órgano administrativo debiendo pronunciarse al respecto lo omite, dejando al ciudadano en total indefensión frente a la actividad estatal. Por ello, el legislador planteó su inquietud en el debate legislativo “*¿qué puede hacer el administrado en caso que la Administración nada diga en relación con el asunto?*”<sup>2</sup>.

Del examen anterior se advierte que, se trataría de inactividad administrativa, lo que claramente conlleva un problema para el interesado, debido a que su solicitud se ve entorpecida por un hecho que escapa de su dominio, y que por diversas razones, quien debe pronunciarse no lo hace.

Los presupuestos de la inactividad exigen, “*por un lado, que la Administración se halle obligada a resolver un expediente administrativo dentro de un determinado plazo, y, por el otro, que dicho plazo transcurre sin que el órgano administrativo cumpla su obligación de dictar la resolución*”<sup>3</sup>.

Esta premisa, se infiere que la inactividad del Estado es un problema que conculca con las garantías que nuestra propia Constitución Política de la República asegura a toda persona,

---

<sup>1</sup> Ley N° 19.880 (Publicada en el D.O. de 29 de mayo de 2003; actualizada al 23 de febrero de 2017. Disponible en: <<http://bcn.cl/2f82e>>.

<sup>2</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de La Ley N° 19.880*, compilación oficial del debate parlamentario, p. 7. Disponible en: <<https://www.bcn.cl/historiadela Ley/historia-de-la-ley/vista-expandida/5844/>>.

<sup>3</sup> Op.cit. *Historia de La Ley N° 19.880*, p. 8.

como es el caso del artículo 19 N° 21 *“El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”*<sup>4</sup>.

En ese contexto, bajo la pasividad de la Administración para responder frente a la solicitud de un interesado, en que se otorguen autorizaciones, aprobaciones o permisos, a nuestro juicio afectaría el desarrollo a la libre actividad económica, ya que son actos favorables esenciales que permiten la realización de cualquiera actividad de las personas.

Esta omisión, en voz propia del legislador *“afecta el principio básico de la servicialidad de la Administración el 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 y dándole de esa manera, adecuada, oportuna y necesaria respuesta”*<sup>5</sup>.

Debido a ello, el silencio administrativo constituye, por tanto, una ficción que la ley establece en garantía del recurrente ante la pasividad de la Administración para responder.

Así, el silencio administrativo, lo entiende el legislador *“como institución jurídica, es un hecho jurídico que produce consecuencias jurídicas negativas o positivas para la pretensión del interesado en el procedimiento, mediante el uso de una ficción legal”*<sup>6</sup>.

Es indudable que este silencio debe tener un alcance o interpretación jurídica definida. Por ello, se ha conceptualizado en la historia de la Ley N° 19.880, como *“una ficción que supone la falta de respuesta del órgano administrativo, previo el requerimiento del interesado”*<sup>7</sup>.

En función de lo anterior, respecto a la historia fidedigna de la Ley 19.880, que en primer lugar, se refiere a esta situación de los particulares, considerando que, lo normal es que la Administración responda en forma oportuna a las solicitudes de las personas, pero, como manifiesta el texto, la Administración, en muchos casos, no responde puntualmente las

---

<sup>4</sup> Constitución Política de la República de Chile, Art 19 N°21 inciso primero. Disponible en: <<http://bcn.cl/2f6sk>>.

<sup>5</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de La Ley N° 19.880*, compilación oficial del debate parlamentario, p. 8. Disponible en: <<https://www.bcn.cl/historiadelailey/historia-de-la-ley/vista-expandida/5844/>>.

<sup>6</sup> Op.cit. *Historia de La Ley N° 19.880*, p. 8.

<sup>7</sup> Op.cit. *Historia de La Ley N° 19.880*, p. 9.

solicitudes de los interesados lo que puede tener como consecuencia, en voz propia del documento, *“que los proyectos no se ejecuten, por desistimiento de los interesados, desaliento o frustración, perdiéndose así puestos de trabajo, impulso económico e ingresos fiscales”*<sup>8</sup>.

La dictación de la Ley 19.880 se ocupó de dicho problema y tal como lo señala el mensaje presidencial fue considerado como “un cambio necesario”, que intentó a través de la institución del silencio administrativo, dar solución a la inactividad del Estado, y así evitar, por lo tanto, el problema que es mencionado en el párrafo precedente, específicamente por medio de la aplicación del silencio administrativo positivo, y así responder oportunamente a las demandas de la sociedad<sup>9</sup>.

Como lo señala el profesor Jorge Bermúdez, *“el silencio administrativo constituye una garantía para el ciudadano en cuanto por una ficción legal se entenderá que su solicitud ha sido aprobada, es decir que hay un acto administrativo presunto de contenido favorable. O, por el contrario, si procediere, se entiende rechazada en virtud del silencio administrativo negativo”*<sup>10</sup>. Creemos que, para llegar a esta interpretación, es necesario determinar los requisitos para que opere tanto el silencio administrativo positivo como el silencio administrativo negativo. Para ello, se desarrollarán en los siguientes capítulos.

Es así como la Ley 19.880, en su artículo 64 señala los requisitos para que opere el silencio positivo, determinando que, *“transcurrido el plazo legal para que la Administración se pronuncie, el interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho plazo ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriendo una decisión acerca de su solicitud”*<sup>11</sup>. Por lo que podemos mencionar que no opera el silencio por el sólo ministerio de la ley, sino que requiere ser alegada la institución del silencio.

Una vez realizada la denuncia, acorde al artículo 64 *“dicha autoridad que debía resolver el asunto, deberá otorgar recibo de la denuncia, con expresión de su fecha, y elevar copia de*

---

<sup>8</sup> Op.cit. *Historia de La Ley N° 19.880*, p. 3.

<sup>9</sup> Op.cit. *Historia de La Ley N° 19.880*, p. 4.

<sup>10</sup> BERMÚDEZ, 2011, p. 172.

<sup>11</sup> Artículo 64, disponible en: <<http://bcn.cl/2f82e>>.

*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*<sup>12</sup>

Además, dicha ley contiene, a su vez, en el artículo 65 la hipótesis del silencio negativo, entendiéndose *“rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando la solicitud afecte el patrimonio fiscal”*<sup>13</sup>.

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 virtud de ambos artículos se concreta la regla general del silencio positivo como ficción legal considerándose la solicitud como aceptada, por lo tanto, la excepción se dará cuando aplique el silencio administrativo negativo, cuando una solicitud afecte el patrimonio fiscal.

En un primer alcance, podemos comentar que la jurisprudencia de la Contraloría General de la República y de la Corte Suprema en reiteradas ocasiones ha aplicado la excepción del silencio administrativo negativo, por existir un procedimiento especial o por afectar el patrimonio fiscal, por lo que es necesario reconsiderar la idea de que la regla general es el silencio positivo, teniendo en consideración dichos antecedentes, donde podríamos realizar una hipótesis de que se ha invertido la intención del legislador al dictar la Ley 19.880, convirtiéndose el silencio administrativo negativo como la regla general.

Esta regla, ha tenido gran desarrollo en el derecho comparado y ha sido aplicada en Chile de forma relativa, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. En este sentido, el objetivo primordial de este trabajo es determinar el alcance de la regla y su aplicación, a saber, si es de carácter general o restrictiva.

---

<sup>12</sup> Artículo 64, disponible en: <<http://bcn.cl/2f82e>>.

<sup>13</sup> Artículo 65, disponible en: <<http://bcn.cl/2f82e>>.

Por esto, en esta memoria, se efectuará un estudio al rendimiento de la regla del silencio positivo en nuestra legislación, mediante la revisión y análisis de la doctrina y jurisprudencia actual y la forma de aplicación de dicha institución, para resolver nuestra hipótesis.

## **1.- CAPÍTULO PRIMERO**

### **1.1. Fuentes de las reglas del silencio administrativo en Chile**

La exigencia de celeridad en la actuación de la Administración no es solo de este centenario, sino que sus orígenes se remontan a mediados del siglo XIX en Europa occidental. Por un lado, en Francia, específicamente durante el reinado de Napoleón III, quien introdujo una serie de reformas para facilitar el acceso al *Conseil E'tat* (Consejo de Estado). Así, lo sostiene Vicenç Aguado I Cudolá en su obra maestra<sup>14</sup>, quien, además, agrega que fue el propio Emperador según “en una carta dirigida al Ministro de Estado expresa su preocupación sobre las lentitudes de la burocracia administrativa y expresa su deseo de que la eterna cuestión de la observación de los plazos y de la simplificación de las formas en vista a una más rápida expedición de los asuntos, fuera puesta en estudio dentro del seno de cada sección”.

Bajo este contexto, se consagra la teoría del silencio administrativo en el ordenamiento jurídico francés, mediante la dictación de dos disposiciones normativas. Primero, el art. 7 del Decreto Imperial de 2 de noviembre de 1864 el cual tuvo por objeto suplir de manera negativa, la falta de respuesta de los ministros ante las solicitudes de los ciudadanos, los cuales tenían un plazo de cuatro meses para responder. Así, la norma le da valor a la decisión de rechazar tal solicitud.

La segunda disposición que contribuyó a la teoría del silencio en el ordenamiento jurídico francés fue el art. 3 de la ley publicada el 17 de julio de 1900. De esta manera, ante la ausencia de pronunciamiento por parte la administración en un plazo razonable, el precepto se inclinó por la aplicación de la técnica del silencio administrativo negativo, rechazando la pretensión del particular<sup>15</sup>.

Del examen anterior se observa que se introducen los primeros lineamientos del silencio administrativo en la legislación francesa, pero solamente bajo la herramienta del silencio negativo. ¿Qué hay, entonces, del silencio positivo? coetáneamente el inicio del silencio positivo se produjo en Francia aunque de manera aislada, con la dictación de la ley francesa de 8 de abril de 1898, sobre el régimen de las aguas, dispone “los propietarios ribereños que querían realizar construcciones, plantaciones o cercas a lo largo de los ríos navegables que desembocan en el mar debían observar las distancias reglamentarias establecidas para asegurar el libre ejercicio de la servidumbre de camino de sirga”. Al respecto observa el

---

<sup>14</sup> AGUADO, (1985), p. 1.

<sup>15</sup> AGUADO, (1985), p. 5-6.

jurista Gastón Jéze: “*si el silencio de la Administración supusiera una negativa a construir, ello implicaría que el ejercicio del derecho de propiedad quedaría paralizado en las manos del propietario. Si, en cambio, supusiera un asentimiento, la servidumbre de camino de sirga quedaría comprometida. Por eso, la Ley busca una solución intermedia: el propietario puede construir, pero si las distancias condicionan el ejercicio de la servidumbre, tales construcciones podrán suprimirse; ahora bien, deberá pagarse la correspondiente indemnización al propietario*”<sup>16</sup>. Dicha ley, incluso se encuentra acogida actualmente en forma implícita en distintas normas del Código Civil francés, bajo las reglas que establece la Sección I “Del derecho de accesión respecto a los bienes inmuebles”, particularmente en el artículo 563 que dispone: “*cuando en un río navegable o flotable se abre un nuevo cauce abandonando su lecho antiguo, los dueños de los terrenos ribereños pueden adquirir la propiedad de este antiguo lecho, cada uno por derecho, hasta una línea longitudinal por la mitad del río. El precio del antiguo lecho será fijado por expertos nombrados por el presidente del tribunal en el que se encuentren los lugares a solicitud del prefecto del departamento. Si los dueños de los terrenos ribereños no declaran la intención de adquirirlo a los precios fijados por los expertos dentro de los tres meses siguientes a la notificación que les curse el prefecto, se procederá a enajenar el lecho antiguo de acuerdo con las reglas que rigen las enajenaciones del Estado* (el subrayado es nuestro). El precio de la venta se distribuirá entre los propietarios de las heredades ocupadas por el nuevo cauce en concepto de indemnización en la proporción del valor del terreno retirado a cada uno”<sup>17</sup>.

Por otro lado, en España a mediados del siglo XIX se encontraba bajo un contexto de caos civil e institucional, en que se buscaba asegurar una Administración robusta capaz de recaudar tributos y aplicar el estado de derecho ante el desorden popular, persuadidos por una evidente influencia francesa fue mayor al liberalismo que se vivía en esa época que buscaban reducir el aparato estatal<sup>18</sup>.

En este orden de ideas, los españoles no se quedaron atrás e incluso se atrevieron a ser los pioneros en dictar normas relativas a la institución del silencio administrativo. Particularmente, el artículo 4 de la Ley de 20 de marzo de 1846: “*los títulos de los partícipes*

---

<sup>16</sup> AGUADO, (1998), p. 335.

<sup>17</sup> Disponible en: <[https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1966/13751/.../Code\\_41.pdf](https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1966/13751/.../Code_41.pdf)>

<sup>18</sup> AGUADO, (1998), p. 338.

*deberán ser calificados previamente. La calificación se hará en primer lugar por el Gobierno oyendo al Consejo Real; y en caso de que los interesados no se conformasen con su decisión, o ésta se dilatase más del año, podrá intentarse la vía judicial ante los Consejos de provincia, con apelación a dicho Consejo Real”<sup>19</sup>.*

Luego, de manera similar se dicta la Real Orden de 28 de mayo de 1846, advierte el artículo 4º: *“si el Gobierno declarase nulos o insuficientes los títulos y demás documentos que el partícipe presente para justificar su derecho, o la decisión de aquél se prolongase más del año designado por la ley, podrá éste acudir dentro del plazo establecido en juicio contencioso-administrativo a probar y deducir su derecho ante el Consejo de la provincia en que estos derechos estaban radicados, con apelación al Consejo Real”<sup>20</sup>.*

De este modo, el conjunto normativo señalado es una técnica muy limitada para el periodo, reducido a casos específicos tanto para España como Francia. Por consiguiente, se entiende que el silencio administrativo más que ser una garantía para los administrados funciona más como un modo de priorizar la administración financiera de la época, para cerrar posibles reclamaciones ante la justicia por casos que por su trascendencia social necesitan ser aclarados con prioridad<sup>21</sup>.

Ahora bien, ambas legislaciones han ido evolucionando de manera progresiva incluso en la actualidad, especialmente España que comenzó al margen de una regulación muy limitada para la administración, denominada Ley de Azcárate de 19 de octubre de 1889 a pasar a la primera regulación completa del procedimiento administrativo el 17 de julio de 1958, llevando la vanguardia a nivel occidental. Esto nos evidencia, que para el legislador galo es de suma importancia normar la Administración estatal.

Luego, a comienzos del siglo XX apuestan por la idea de potenciar los recursos electrónicos para facilitar el acceso a sus usuarios, dictando la Ley 11/2007, de 22 de junio de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

---

<sup>19</sup> AGUADO, (1998), p. 340.

<sup>20</sup> Ídem.

<sup>21</sup> AGUADO, (1998), p. 342-348.

Ante este escenario de dispersión normativa era clave tener una ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo y profundice en la agilización de procedimientos con pleno funcionamiento electrónico.

De esta forma, el país galo a diferencia de su vecino ha entendido la necesidad de normar tal materia, de manera transversal dictando la nueva Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España (*en adelante LPAP o indistintamente Ley 39/2015*), fijada para entrar en vigor el 1 de octubre de 2016, y por medio de la cual derogó en forma expresa la anterior Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

### **1.1.1. Observación legislación comparada y su vinculación con latinoamérica**

Bajo el contexto de las legislaciones internacionales, desarrollaremos un somero estudio sobre la regulación de los procedimientos administrativos en latinoamérica, especialmente en Argentina, Bolivia y Perú, y su posible inspiración en la normativa española, identificando normas relativas a la supletoriedad y silencio administrativo.

#### **1.1.1.1.- Procedimiento administrativo en España**

Regulado a partir de la dictación de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en España, comprometió una serie de cambios legales en las actuaciones que se realizaban en la Administración para con los ciudadanos, especialmente en materia de seguridad jurídica, requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, establecer el procedimiento administrativo común y los principios que los rigen, según el objeto de la ley<sup>22</sup>. Cabe advertir, que no se realizará un análisis exhaustivo de la norma, sino más bien nos enfocaremos en dilucidar el tratamiento que tiene el silencio administrativo en esta norma y su supletoriedad, para así equiparar con los países latinoamericanos ya mencionados.

---

<sup>22</sup> Artículo 1. Objeto de la Ley:

1. *La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.*

En cuanto a su estructura y contenido, la ley cuenta con 133 artículos, organizados en seis títulos, cinco disposiciones adicionales y disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.

El artículo 2º prevé su aplicación general a todos los sujetos comprendidos dentro del sector público, incluyendo el institucional, y un uso supletorio respecto a las corporaciones de Derecho Público que, si bien se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de esta ley<sup>23</sup>.

Por su parte, el Título II “De la Actividad de las Administraciones Públicas” se estructura en dos capítulos:

- Capítulo I, Normas Generales de Actuación;
- Capítulo II, Términos y Plazos.

Nos abocaremos solamente al primer capítulo de esta Ley 39/2015 para efectos del análisis comparado de la legislación española. Puesto que, el artículo 24 el cual se encuentra en dicho capítulo regula el silencio administrativo, distinguiendo por una parte entre el silencio aplicable a procedimientos iniciados a solicitud de parte y por otro lado el silencio en procedimientos iniciados de oficio. Respecto, al primero, se establece que cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general. En segundo término en cuyo caso se determinará la estimación o desestimación de la acción en relación con su contenido.

Además, se establece la aplicación del silencio negativo en los procedimientos que impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

---

<sup>23</sup> Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación.

1. *La presente Ley se aplica al sector público, que comprende:*

- a) La Administración General del Estado.*
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.*
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.*
- d) El sector público institucional.*

Así pues, la legislación española adopta una aplicación general a la técnica del silencio administrativo negativo, casi sin hacerse cargo del silencio positivo, así el artículo 24 de dicho cuerpo normativo determina que, la inactividad de la Administración ante la solicitud de un interesado, transcurridos los plazos, faculta al particular para entenderla estimada por silencio administrativo, salvo los casos en que una norma con rango de ley o una norma de la Unión Europea establezca lo contrario. El artículo continúa estableciendo los casos en que el silencio tendrá un efecto desestimatorio, determinando a su vez, los efectos de entender estimatorio el silencio como desestimatorio y las vías para reclamar ante la negatividad del silencio. Dicho lo anterior, queda manifiesta la intención del legislador español al establecer de forma taxativa los casos de silencio negativo y solo de manera general una posible aplicación del silencio positivo, restringiendo la posible utilización del mismo en el artículo en comento<sup>24</sup>.

#### 1.1.1.2.- Procedimiento administrativo en Argentina

El procedimiento administrativo argentino es regulado por la Ley N° 19.549 publicada el 27 de abril de 1972, modificada por última vez el 31 de marzo de 2013. Esta norma vino a establecer su competencia, derechos del interesado, requisitos del acto administrativo y su actuación.

Se infiere del artículo 1° que el ámbito de aplicación de la ley es más limitada y no establece la supletoriedad de la norma, a diferencia lo que ocurre en España y en nuestro país<sup>25</sup>.

El silencio administrativo es normado bajo el título III “Requisitos esenciales del acto administrativo”, particularmente en el artículo 10 de dicha ley. Estableciéndose la aplicación del silencio negativo, al señalar que el silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativo. De esta forma, establece la regla general y sólo excepcionalmente mediante disposición expresa podrá emplearse el silencio en sentido positivo.

---

<sup>24</sup> Ley 39/2015, artículo N°24, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>25</sup> Artículo 1°: *Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos: (...).*

Para que se configure el silencio es necesario, una vez vencido el plazo para resolver sin respuesta del Estado, presentar el interesado un “pedido de pronto despacho” y transcurridos treinta días hábiles administrativos con omisión de la resolución, se considerará que hay silencio en la Administración<sup>26</sup>.

El silencio si bien es una figura establecida en beneficio del particular como una garantía al ciudadano, en la norma no queda muy claro ese beneficio, ya que pareciera resguardar el patrimonio público al establecer como regla de aplicación general el silencio negativo.

### 1.1.1.3.- Procedimiento administrativo en Bolivia

Preceptuado en la Ley de Procedimiento Administrativo N° 2.341 de 23 de abril de 2002. El cual se compone de 84 artículos, sistematizado en tres títulos, cuatro disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

Se trata de una norma relativamente reciente y más detallada que el caso argentino. Su ámbito de aplicación es para la Administración Pública y dispone exhaustivamente quienes la conforman<sup>27</sup> y quienes la excluyen<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Artículo 10: *El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo.*

<sup>27</sup> Artículo 2° - Ámbito de Aplicación:

*I. La Administración Pública ajustará todas sus actuaciones a las disposiciones de la presente Ley. A los efectos de esta Ley, la Administración Pública se encuentra conformada por:*

*a) El Poder Ejecutivo, que comprende la administración nacional, las administraciones departamentales, las entidades descentralizadas o desconcentradas y los Sistemas de Regulación SIRESE, SIREFI y SIRENARE; y,*

*b) Gobiernos Municipales y Universidades Públicas.*

*II. Los Gobiernos Municipales aplicarán las disposiciones contenidas en la presente Ley, en el marco de lo establecido en la Ley de Municipalidades.*

*III. Las Universidades Públicas, aplicarán la presente Ley en el marco de la Autonomía Universitaria.*

*IV. Las entidades que cumplan función administrativa por delegación estatal adecuarán necesariamente sus procedimientos a la presente Ley.*

<sup>28</sup> Artículo 3° - Exclusiones y Salvedades:

*I. La presente Ley se aplica a todos los actos de la Administración Pública, salvo excepción contenida en ley expresa.*

*II. No están sujetos al ámbito de aplicación de la presente Ley:*

*a) Los actos de Gobierno referidos a las facultades de libre nombramiento y remoción de autoridades;*

*b) La Defensoría del Pueblo;*

*c) El Ministerio Público;*

La legislación boliviana regula el silencio administrativo en el artículo 17 de dicha ley, que prescribe sobre “La obligación de resolver y Silencio Administrativo”. Establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera sea su forma de inicio. Además, agrega que el plazo máximo para dictar resolución es de seis meses (6), desde el comienzo del procedimiento por regla general, y que transcurrido dicho plazo con omisión de respuesta del Estado, a la persona se le considerará rechazada su solicitud por aplicación del silencio negativo<sup>29</sup>.

Respecto a la técnica del silencio positivo, señala que sólo operará en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales, debiendo el interesado actuar conforme se establezcan dichas disposiciones<sup>30</sup>.

De esta forma, podemos inferir por el momento que la aplicación del silencio positivo en la administración es más usual que el positivo.

#### 1.1.1.4.- Procedimiento administrativo en Perú

El procedimiento administrativo peruano se encuentra tipificado en la Ley N.º 27.444 “del Procedimiento Administrativo General del Perú”, vigente desde el 11 de octubre de 2001. La

---

*d) Los Regímenes agrario, electoral y del sistema de control gubernamental, que se regirán por sus propios procedimientos;*

*e) Los Actos de la Administración Pública, que por su naturaleza, se encuentren regulados por normas de derecho privado; y,*

*f) Los procedimientos internos militares y de policía que se exceptúen por ley expresa.*

<sup>29</sup> Artículo 17, disponible en: <[http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/blv\\_res24.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/blv_res24.pdf)>.

<sup>30</sup> Artículo 17 - Obligación de Resolver y Silencio Administrativo:

*I. La Administración Pública está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación.*

*II. El plazo máximo para dictar la resolución expresa será de seis (6) meses desde la iniciación del procedimiento, salvo plazo distinto establecido conforme a reglamentación especial para cada sistema de organización administrativa aplicable a los órganos de la Administración Pública comprendidos en el Artículo 2º de la presente Ley.*

*III. Transcurrido el plazo previsto sin que la Administración Pública hubiera dictado la resolución expresa, la persona podrá considerar desestimada su solicitud, por silencio administrativo negativo, pudiendo deducir el recurso administrativo que corresponda o, en su caso jurisdiccional.*

*IV. La autoridad o servidor público que en el plazo determinado para el efecto, no dictare resolución expresa que resuelva los procedimientos regulados por la presente Ley, podrá ser objeto de la aplicación del régimen de responsabilidad por la función pública, conforme a lo previsto en la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales y disposiciones reglamentarias.*

*V. El silencio de la administración será considerado como una decisión positiva, exclusivamente en aquellos trámites expresamente previstos en disposiciones reglamentarias especiales, debiendo el interesado actuar conforme se establezca en estas disposiciones.*

normativa legal contiene 244 artículos, un título preliminar y cinco títulos, siete disposiciones complementarias y finales, y cinco disposiciones transitorias.

Establece que el ámbito de aplicación es para todas las entidades de la Administración Pública, entendiéndose estas las señaladas en el artículo 1° de dicha ley<sup>31</sup>.

Además, señala expresamente la supletoriedad de esta norma en leyes especiales, siempre y cuando no sea previsto por dicha ley ni se contraponga a ella<sup>32</sup>.

Cabe destacar, una regulación detallada, precisa y clara del silencio administrativo en diferentes normas, en comparación con los demás países ya mencionados.

Dicho cuerpo legal distingue entre los procedimientos de aprobación automática y los de evaluación previa, respecto de los cuales se consagra el silencio positivo y negativo<sup>33</sup>. Respecto al procedimiento del primero lo regula en el artículo 33 “Procedimiento de evaluación previa con silencio positivo” y en el artículo 34 al negativo “Procedimiento de evaluación previa con silencio negativo”.

Ambos procedimientos se complementan con la Ley N° 29.060 “del Silencio Administrativo”<sup>34</sup>, así podemos afirmar que por medio de dicha norma se enumeran casos especiales en los cuales regirá el silencio positivo en los procedimientos de evaluación previa, otorgándole prioridad y aplicación a la técnica del silencio positivo por sobre el silencio negativo.

---

<sup>31</sup> Artículo I.- Ámbito de aplicación de la ley: *La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública (...).*

<sup>32</sup> Artículo II.- Contenido

1. (...).

2. *Los procedimientos especiales creados y regulados como tales por ley expresa, atendiendo a la singularidad de la materia, se rigen supletoriamente por la presente Ley en aquellos aspectos no previstos y en los que no son tratados expresamente de modo distinto.*

3. (...).

<sup>33</sup> Artículo 30.- Calificación de procedimientos administrativos

*Los procedimientos administrativos que, por exigencia legal, deben iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos, se clasifican conforme a las disposiciones del presente capítulo, en: procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a silencio positivo o silencio negativo. Cada entidad señala estos procedimientos en su Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA, siguiendo los criterios establecidos en el presente ordenamiento.*

<sup>34</sup> Disponible en: <<http://www.transparencia.munlima.gob.pe/images/descargas/licencias-de-funcionamiento/legislacion/6-LEY-N-29060-DE-SILENCIO-ADMINISTRATIVO.pdf>>.

Como resultado de lo expuesto, podemos concluir que sí han recibido influencia de España nuestros países vecinos, sobre todo Perú que contiene un procedimiento administrativo detallado y exhaustivo del silencio administrativo en comparación con Argentina y Bolivia.

## **1.2. El silencio en el ordenamiento nacional**

El procedimiento administrativo es la forma como los órganos que integran la Administración del Estado ejercen sus funciones y deberes legales y cumplen con su objetivo<sup>35</sup>. Para la LBPA, se define como una *“sucesión de actos trámites vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal”*<sup>36</sup>, es decir, el acto administrativo es la base de la actividad del Estado, que se manifiesta tanto de la Administración como de los particulares frente a solicitudes que pueden realizar al mismo, que se crea en virtud de una serie de etapas que se encuentran unificadas por la Ley 19.880, antes bien, como lo señala el Profesor Jaime Rojas Varas *“nuestros país durante un gran período de tiempo no contó con un mecanismo único destinado a la elaboración de dicho tipo de actos, a pesar de la importancia que revestía, sino que éstos se dictaban en base a disposiciones aisladas y a los principios establecidos tanto en la doctrina administrativa como por los pronunciamientos de la Contraloría General de la República”*<sup>37</sup>. Es así cómo podemos mencionar el Dictamen N° 43.895 de la Contraloría General de la República del año 1973 que no contemplaba efecto alguno al silencio administrativo dentro de un procedimiento, señalando *“el silencio no tiene significado jurídico en derecho administrativo”*<sup>38</sup>. Por tanto, el legislador antes de la LBPA no se contemplaba efecto jurídico alguno a la institución del silencio administrativo.

A su vez, el procedimiento administrativo se inspira en principios los cuales recogió la LBPA en su artículo cuarto, siendo *“el principio de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia y publicidad”*<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> PANTOJA, (2012), p. 327.

<sup>36</sup> Artículo 18, disponible en: <<http://bcn.cl/2f82e>>.

<sup>37</sup> MORAGA, (2012), pág. 7.

<sup>38</sup> Ver Dictamen N° 43895 de la Contraloría General de la República, de 8 de junio de 1973, disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/043895N73/html>>.

<sup>39</sup> Artículo 4, disponible en: <<http://bcn.cl/2f82e>>.

Sin embargo, requieren especial mención en base a nuestro trabajo a desarrollar aquellos que podemos considerar conexos al silencio administrativo, como por ejemplo el principio de celeridad, el cual busca que la administración sea expedita frente a un procedimiento, intentando remover todo obstáculo que pueda retardar la continuación del mismo, como a su vez, el principio de economía procedimental, el cual busca evitar trámites dilatorios, y por último, el principio de inexcusabilidad, siendo el que más se refleja en el silencio administrativo, debido a que la Administración siempre debe pronunciarse frente a la solicitud de un interesado, y en caso de existir su inactividad operará por regla general el silencio administrativo positivo o negativo en función de sus requisitos.

Pero, en resumen ¿qué es el silencio? Como su nombre lo indica “silencio”, según el Diccionario de la Lengua Española en su cuarta acepción lo define como “*pasividad de la Administración ante una petición o recurso a la que la ley da un significado estimatorio o desestimatorio*”<sup>40</sup>, lo que denota estrecha relación con la institución del silencio administrativo, que se configura y opera cuando la Administración ha dejado transcurrir los plazos que tenía para dictar un determinado acto, y no lo hubiera hecho, siendo intimada a hacerlo. En esos casos, la ley “suple” la inactividad de la Administración, por la falta de un acto expreso con un acto “presunto”, que puede significar dos cosas: que se acoge la solicitud no resuelta, o que se le rechaza.

Esta institución se encuentra regulada principalmente en la LBPA, normativa que tiene aplicación general y supletoria para todo procedimiento administrativo<sup>41</sup>, que incluso deroga tácitamente otras normas, unificándolas en una sola ley de forma transversal.

Ambas herramientas del silencio administrativo, se manifiestan en sus artículos 64 y 65 de la LBPA respectivamente, regulando en qué casos la técnica del silencio debe entenderse en el sentido de “positivo” - que se acoge la solicitud pendiente-, y en otros “negativo” - que deniega la petición.

---

<sup>40</sup> Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23.<sup>a</sup> ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [lunes, 22 de marzo de 2020].

<sup>41</sup> Expresa su artículo 1º: “*La presente ley establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado. En caso de que la ley establezca procedimientos administrativos especiales, la presente ley se aplicará con carácter de supletoria*”.

En ambos casos, una vez satisfechos los presupuestos, el particular afectado por la demora de la Administración recibe una “protección”. Tratándose del silencio positivo, se le otorga o concede lo que había solicitado al peticionario. Y en el caso del negativo, pese a que aun cuando su solicitud no hubiera sido acogida, al menos adquiere la posibilidad de recurrir en contra del “acto presunto” ante la autoridad.

Como se desprende de las disposiciones pertinentes de la Ley 19.880, la normativa sobre la institución del “silencio administrativo” no discurre sobre la existencia de un procedimiento administrativo cualquiera, sino uno especialmente, el que se haya iniciado por “solicitud” del interesado.

En efecto, de acuerdo con el artículo 64, el presupuesto básico para la aplicación del silencio positivo es que “transcurrido el plazo legal para resolver acerca de una solicitud que haya originado un procedimiento (...)”. Luego, de satisfacer los requisitos exigidos, la norma citada agrega que el corolario esencial consiste en que “la solicitud del interesado se entenderá aceptada”. Por ende, la aplicación de la herramienta del silencio será en este sentido<sup>42</sup>.

Por otro lado, lo propio ocurre tratándose de la aplicación del silencio negativo, al señalarse en el artículo 65, “*Que se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando ella afecte el patrimonio fiscal*”<sup>43</sup>. Y como lo expondremos en los acápite siguientes, tal aplicación en la práctica será la regla general del silencio.

Parece claro, entonces, que las normas sobre “silencio administrativo” no se aplican a todo procedimiento, sino que únicamente a aquellos que hayan sido iniciados por una solicitud de parte interesada, por tanto, por regla general quedan excluidos los procedimientos que se inicien de oficio por la Administración para la aplicación de la técnica del silencio administrativo positivo, pero no del negativo como veremos más adelante.

---

<sup>42</sup> Artículo 64, disponible en: <<http://bcn.cl/2f82e>>.

<sup>43</sup> Artículo 65, disponible en: <<http://bcn.cl/2f82e>>.

A mayor abundamiento, existe una norma de carácter general en la LPBA, específicamente en su artículo 24<sup>44</sup>, en cuya virtud las decisiones definitivas sobre las solicitudes de los particulares deben expedirse por el órgano administrativo dentro de los veinte días hábiles siguientes al momento en que, a petición del interesado, se certifique por el mismo órgano que el asunto se encuentra en estado de resolverse. Añade dicha disposición que la prolongación injustificada en la certificación de esa circunstancia dará origen a responsabilidad administrativa.

Ahora bien, si transcurrido el mencionado plazo la autoridad requerida sigue sin pronunciarse, el interesado podrá denunciar dicho incumplimiento ante la propia autoridad, requiriendo un pronunciamiento necesariamente expreso al efecto. Dicha autoridad del organismo deberá otorgar recibo de la denuncia, con relevación de su fecha, y elevar copia de la misma a su superior jerárquico dentro del plazo de 24 horas (artículo 64). Si esa autoridad (la que debía resolver el asunto) omite pronunciamiento en el plazo de cinco días hábiles contados desde la recepción de la denuncia, la solicitud del interesado se entenderá aceptada en el sentido del silencio administrativo positivo. Sin embargo, si la aceptación aludida tuviere impacto en algunas de las reglas de aplicación del artículo 65, como que afectare dicha solicitud al patrimonio público (por ejemplo, si importare un desembolso para el erario de la nación o para el presupuesto del organismo requerido), el efecto es inverso, es decir, la solicitud se entiende rechazada ante la falta de respuesta (silencio negativo)<sup>45</sup>,

---

<sup>44</sup> Artículo 24: “El funcionario del organismo al que corresponda resolver, que reciba una solicitud, documento o expediente, deberá hacerlo llegar a la oficina correspondiente a más tardar dentro de las 24 horas siguientes a su recepción.

Las providencias de mero trámite deberán dictarse por quien deba hacerlo, dentro del plazo de 48 horas contado desde la recepción de la solicitud, documento o expediente.

Los informes, dictámenes u otras actuaciones similares, deberán evacuarse dentro del plazo de 10 días, contado desde la petición de la diligencia.

Las decisiones definitivas deberán expedirse dentro de los 20 días siguientes, contados desde que, a petición del interesado, se certifique que el acto se encuentra en estado de resolverse. La prolongación injustificada de la certificación dará origen a responsabilidad administrativa.”

<sup>45</sup> Ley N° 19.300, artículo 65. 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”.

abriéndole el camino al interesado para interponer las acciones judiciales o recursos que correspondan frente a esta situación o impugnar actos administrativos<sup>46</sup>.

### **1.2.1. Casos análogos de silencio administrativo en el ordenamiento jurídico chileno**

A lo largo de nuestro ordenamiento jurídico existen diversos cuerpos legales especiales que contemplan casos de silencio administrativo, tanto en su acepción positiva como negativa, que a continuación lo expondremos.

Comenzando por el Decreto Supremo N°3 de 1984, del Ministerio de Salud, en sus artículos 24 y 25, el cual aprueba el reglamento de autorización de licencias médicas por las COMPIN e instituciones de salud previsional. Decretando que, al no pronunciarse la COMPIN en el plazo de siete días, desde que se presentó la licencia médica, ésta debe entenderse autorizada y se procederá a los trámites para su pago y demás efectos legales<sup>47</sup>. Aplicando el silencio positivo para tal efecto.

A su vez, también el Decreto Ley N° 3.538, que crea la Comisión para el Mercado Financiero, en su artículo 69. Dispone que, permite recurrir de reposición contra los actos administrativos y sanciones del Consejo, del presidente de la Comisión o del fiscal, según corresponda, si dicha autoridad no se pronuncia en el plazo de quince días hábiles, se entenderá que rechaza el recurso<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> MOURSE, (2014), p. 124-125.

<sup>47</sup> Así lo señala el artículo 24: “*La Compin y la Unidad de Licencias Médicas, en su caso, tendrán un plazo de siete días hábiles para pronunciarse sobre las licencias, el que se contará desde la fecha en que el respectivo formulario se reciba en su oficina (...)*”.

Artículo 25: “*Transcurridos los términos indicados en el artículo precedente, sin que la entidad competente emita el pronunciamiento respectivo sobre la licencia, ésta se entenderá autorizada y se procederá a los trámites para su pago y demás efectos legales, si correspondiere. (...)*”.

<sup>48</sup> Artículo 69: “*Se podrá recurrir de reposición contra los actos administrativos y sanciones del Consejo, del presidente de la Comisión o del fiscal, según corresponda. La petición se formulará por escrito y contendrá en forma clara y precisa los hechos y el derecho en que se fundamenta.*

*El plazo para su interposición será de cinco días hábiles contado desde la notificación del respectivo acto administrativo o sanción, y la autoridad correspondiente dispondrá de quince días hábiles para resolver al respecto, transcurridos los cuales sin que se hubiere pronunciado, se entenderá que rechaza el recurso para los efectos del inciso siguiente.*

*La interposición de este recurso suspenderá el plazo para reclamar de ilegalidad de conformidad con los artículos 70 y 71 siguientes, plazo que se reanuda desde la notificación de la resolución expresa que resuelva el rechazo total o parcial de la reposición, o cuando opere el silencio negativo en los términos del artículo 65 de la ley N° 19.880.”*

También, el Decreto N° 177 que establece los requisitos de la Ley 18.962 para otorgar el reconocimiento oficial del Estado a los establecimientos educacionales de enseñanza parvularia, básica y media. Así, en su artículo 7° expresa que, la solicitud de la especie debe ser resuelta por el Secretario Regional Ministerial de Educación correspondiente, en un plazo máximo de noventa días contados desde su entrega, teniéndose por aprobada de no existir pronunciamiento por parte de la autoridad transcurrido dicho término legal<sup>49</sup>.

Un caso similar al señalado en el párrafo anterior, aún se encuentra vigente contemplado en la Decreto con Fuerza de Ley N° 458 relativo a la nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su artículo 116 bis letra F), el cual determina que la Dirección de Obras Municipales que corresponda, dentro del plazo máximo de 15 días hábiles deberá pronunciarse acerca de la solicitud de un interesado para la instalación de torres, concediendo o negando el permiso para llevar a cabo su instalación, y en caso de no existir respuesta por parte de la autoridad señala, se entenderá por ese solo hecho otorgado el permiso por la Dirección de Obras Municipales<sup>50</sup>.

Del mismo modo, lo decreta la Ley General de Pesca y Acuicultura N° 18.892, en su artículo 53, que señala la inscripción en el registro artesanal no podrá ser denegada sino por falta de los requisitos establecidos en los artículos anteriores, debiendo practicarse o denegar fundadamente, en el plazo de 60 días contado desde que sea requerida por el pescador

---

<sup>49</sup> Artículo 7°: “La solicitud de reconocimiento oficial y los documentos que acrediten los requisitos correspondientes deberán ingresarse en la Oficina de Partes de la Secretaría Regional Ministerial respectiva, la que deberá ser resuelta por el Secretario Ministerial en un plazo máximo de noventa días, contado desde el ingreso de la documentación completa en la Secretaría Regional Ministerial. Transcurrido este plazo, si no hubiere pronunciamiento al respecto, la solicitud se tendrá por aprobada”.

<sup>50</sup> D.F.L. N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones, Art 116 bis letra i).- “(...) La Dirección de Obras Municipales respectiva, dentro del plazo máximo de quince días hábiles contado de acuerdo a lo establecido en la letra e) precedente, otorgará el permiso si, de acuerdo a los antecedentes acompañados, la solicitud de instalación de la torre cumple con las disposiciones establecidas en esta ley, previo pago de los derechos municipales correspondientes a las Obras Provisorias conforme al N° 3 de la tabla contenida en el artículo 130 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, o se pronunciará denegándolo. Si cumplido dicho plazo no hubiere pronunciamiento por escrito sobre el permiso, el interesado podrá pedir en forma expresa que se pronuncie otorgando o rechazando el permiso dentro de los dos días hábiles siguientes contados desde el requerimiento. De persistir el silencio se entenderá por ese solo hecho otorgado el permiso por la Dirección de Obras Municipales. Si el permiso fuere denegado los interesados podrán reclamar ante la Secretaría Regional Ministerial correspondiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, aplicándose para tales efectos lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 118 (...)”.

artesanal. A falta de pronunciamiento expreso por el Servicio, deberá entenderse la solicitud como aceptada, debiendo el Servicio proceder de inmediato a efectuar la inscripción<sup>51</sup>.

Otro caso, lo encontramos señalado en la Ley N° 19.657 sobre Concesiones de Energía Geotérmica. En el artículo 12 de dicho cuerpo normativo expresa que, el Ministerio de Energía puede solicitar a cualquier autoridad u órgano público, los informes que estime pertinentes para evitar o precaver conflictos de derechos o intereses entre el solicitante de una concesión de energía geotérmica y los titulares de otros derechos, y las autoridades cuyo informe se solicita deben evacuarlo dentro del plazo de sesenta días corridos, contados desde la fecha en que hubieren recibido el requerimiento del Ministerio de Energía, transcurrido el plazo y sin el pronunciamiento se entenderá que éste es favorable al otorgamiento de la concesión<sup>52</sup>.

De igual modo, la Ley N° 19.300 sobre “Bases Generales del Medio Ambiente”, regula el silencio administrativo en el artículo 19, estableciendo que transcurriendo los plazos que tiene la Comisión de Evaluación o el Director Ejecutivo, que se hubiere pronunciado sobre un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental y no hubiere una manifestación posterior, dicho Estudio o Declaración se entenderá aprobado, incluyendo sus aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, si tuviere<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Artículo 53: “La inscripción en el registro artesanal no podrá ser denegada sino por falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos anteriores, debiendo practicarse o denegarse fundadamente, en el plazo de 60 días contado desde que sea requerida por el pescador artesanal. A falta de pronunciamiento expreso dentro de dicho término por el Servicio, deberá entenderse la solicitud como aceptada, debiendo el Servicio proceder de inmediato a efectuar la inscripción”.

<sup>52</sup> Artículo 12: “El Ministerio de Energía podrá solicitar, de cualquier autoridad u órgano público, los informes que estime pertinentes para evitar o precaver conflictos de derechos o intereses entre el solicitante de una concesión de energía geotérmica y los titulares de otros derechos en el área pedida, o para una mejor resolución de la solicitud de concesión geotérmica.

Las autoridades cuyo informe se solicite deberán evacuarlo dentro del plazo de sesenta días corridos, contado desde la fecha en que hubieren recibido el requerimiento del Ministerio de Energía. Transcurrido aquél sin que se hubiere recibido el correspondiente informe, se entenderá que éste es favorable al otorgamiento de la concesión”.

<sup>53</sup> Artículo 19 bis: “Transcurridos los plazos a que se refieren los artículos 15, 18 y 18 ter sin que la Comisión establecida en el artículo 86 o el Director Ejecutivo se hubieren pronunciado sobre un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, y cumplidos los requisitos del artículo 64 de la ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, dicho Estudio o Declaración, con sus aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones, si las hubiere, se entenderá aprobado.

El certificado que el Director Regional o el Director Ejecutivo expida en caso de configurarse la situación prevista en el inciso anterior, además de especificar que el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental no fue evaluado dentro del plazo legal, individualizará el o los documentos sobre los que recae la aprobación a que se refiere este artículo”.

Adicionalmente, en el cuerpo legal precedente, en su tenor original contemplaba en el artículo 17 (actualmente derogado, como consecuencia de la posterior dictación de la Ley N° 20.417), expresaba “*si transcurridos los plazos a que se refieren los artículos 15 y 16, la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en un caso, no se ha pronunciado sobre el Estudio de Impacto Ambiental, éste se entenderá calificado favorablemente*”<sup>54</sup>. Es así como la mencionada disposición contemplaba la hipótesis del silencio administrativo en el Estudio de Impacto Ambiental, la cual fue tomada en consideración por la Contraloría General de la República para pronunciarse acerca de un recurso jerárquico en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aplicando dicho artículo para responder al recurso<sup>55</sup>. Lo que refleja que antes de la dictación de la LBPA existía una atomización de los procedimientos administrativos no existiendo un criterio único para resolver frente a las solicitudes de los interesados, especialmente frente la aplicación del silencio administrativo.

A mayor abundamiento, el Ejecutivo ha propuesto como solución generalizada la utilización de la técnica del silencio administrativo positivo, para todas las peticiones y procesos ante el Servicio de Impuestos Internos (Boletín N° 12043-05, modificaciones al artículo 10 del Código Tributario propuestas). De hecho, el legislador en el ingreso del proyecto de ley a la Cámara de Diputados expresa: “*para efectos de dar certeza y celeridad a los procesos ante el Servicio, se establece como principio general, salvo norma legal en contrario, que operarán las reglas de silencio positivo para todas las solicitudes, presentaciones y recursos de cualquier tipo o naturaleza que redunden en un acto administrativo final. Así las presentaciones ante el Servicio que no sean resueltas dentro de plazo legal y siempre que el peticionario comunique al Servicio sobre la proximidad del vencimiento del plazo, se considerarán resueltas positivamente. (...)*”<sup>56</sup>.

Lo anterior, demuestra evidentemente la preocupación que tiene en vista el legislador al incorporar la herramienta del silencio administrativo, no solo en la LBPA, sino que también

---

<sup>54</sup> Artículo 17, disponible: <<http://bcn.cl/2f707>>.

<sup>55</sup> Ver Dictamen N° 44032N02 de la Contraloría General de la República, de 29 de octubre de 2002.

<sup>56</sup> Véase Boletín N° 12043-05, fecha de ingreso 23 de agosto de 2018, disponible en <<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12561&prmBOLETIN=12043-05>>.

en diversos cuerpos legales, con el fin de mejorar y darle celeridad a la actividad estatal, dentro de sí como también con los demás sujetos de derecho que se relacionan.

### **1.2.2. Historia del establecimiento de la Ley**

El proyecto primitivo de la LBPA se denominaba “Ley que establece plazos para el procedimiento administrativo y regula el silencio administrativo”, el cual en primer término fue aprobado “en general”. Sin embargo, se establecieron dos indicaciones con respecto al proyecto, las cuales fueron formuladas por el Presidente de la República y el Senador Silva, que fueron discutidas en particular por las Comisiones de Gobierno y Constitución, lo que derivó en un proyecto transversalmente diferente al primero que se había presentado. Así, fue llevado nuevamente a discusión, debido a la formulación de este nuevo proyecto, el cual lo conocemos hoy como “Bases de los procedimientos que rigen los actos de la Administración del Estado”, y no sólo centrándose en establecer plazos para el procedimiento administrativo y regular el silencio administrativo, tal como lo señaló el Senador Silva en la discusión en sala del día 3 de octubre de 2001, *“en el fondo, en el proyecto primitivo, que se denominó de bases de los procedimientos que rigen los actos de la Administración del Estado, únicamente se trataban dos aspectos específicos. Aún cuando se anunciaba como un nuevo proyecto acerca de dicha materia, sólo se limita a regular los plazos y los eventuales efectos de un silencio positivo y negativo. Nada más”*<sup>57</sup>.

Así, el Senador Silva comentó el hecho de que nuestra Constitución Política de la República en su artículo 63 enumera las materias de ley, dentro de las cuales se encuentra en el N°18 de dicho artículo *“las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública”*<sup>58</sup>, siendo por tanto, necesaria la dictación de la ley que sistematizara las bases de los procedimientos administrativos, dicho artículo a su vez se encontraba presente en la Constitución Política de la República del año 1925. Empero, en virtud de lo que señaló el Senador Silva, en el Gobierno del expresidente Aylwin se intentó

---

<sup>57</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de La Ley N° 19.880*, compilación oficial del debate parlamentario, p. 80. Disponible en: <<https://www.bcn.cl/historiadelailey/historia-de-la-ley/vista-expandida/5844/>>.

<sup>58</sup> Constitución Política de la República Art 60 N°18.

dictar una Ley de Bases de la Administración del Estado sobre Procedimientos Administrativos Básicos, que no tuvo mucho éxito, siendo archivada y retirada.

Es así, el hecho de que nuestra LBPA como señalamos anteriormente solo tenía por objeto regular los plazos y el silencio, pero en función del debate legislativo, mutó y se transformó en la LBPA que hoy conocemos y se encuentra vigente, encargándose de regular toda la materia administrativa de forma transversal (lo que a juicio de nosotros era vital para nuestra legislación). No obstante, el legislador tras el debate legislativo decide dictar esta ley, con el fin no solo de darle celeridad a la Administración, sino que también de otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos, y lo anterior, nos enmarca dentro de los países pioneros en Latinoamérica, junto a Argentina y Uruguay, y a su vez, España que con antelación había regulado y sistematizado las bases de sus procedimientos administrativos<sup>59</sup>.

Con todo, es menester referirnos a los inicios del derecho administrativo, lo que nos lleva a hacer alusión a don Valentín Letelier, quien fue el primer maestro en desempeñar la cátedra de Derecho Administrativo en Chile, cargo que ocupó ad honorem desde 1888 hasta 1911. Además, se desempeñó en diversos cargos públicos, como: profesor, diputado, rector y fiscal del Tribunal de Cuentas, por ende conocía muy bien la Administración Pública. Dándose cuenta a finales del siglo XIX que la Administración exigía una regulación independiente de las normas del derecho privado, que recogiera sus particularidades y la reconozca como una actividad regida por el derecho público<sup>60</sup>.

La regulación legal de las bases de los actos administrativos y de los procedimientos es de reciente data en nuestro país, pero ya don Valentín Letelier identificaba los problemas que aquejaban la Administración hace aproximadamente cien años atrás, estableciendo los siguientes remedios para facilitar que la máquina administrativa funcione más ligeramente, son los siguientes: “Simplificar la tramitación de los asuntos administrativos, eliminando los trámites inútiles y redundantes; instruir dos o tres jurisperitos de gobierno o fiscales administrativos que informen los asuntos y mantengan una unidad jurisprudencial; y reconocer a las Direcciones y Superintendencias de los servicios públicos (órganos administrativos por antonomasia) la importancia y las prerrogativas que en nuestra

---

<sup>59</sup> Op.cit. *Historia de La Ley N° 19.880*, p. 2-11.

<sup>60</sup> PANTOJA, (2008), p.. 20-31.

organización administrativa les corresponden”<sup>61</sup>. No siendo distinto a los posibles paliativos que hoy necesita la Administración.

Antes de la entrada en vigencia de la LBPA, existían algunas directrices generales en relación al procedimiento administrativo. Es así como nuestra Constitución establece dos principios fundamentales que enriquecen a todo el ordenamiento jurídico y nuestro Estado de Derecho.

- a) Juridicidad: Contenido en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, expresando que la Administración no se legitima a sí misma, sino que sus potestades deben someterse a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. Además, este principio se encuentra muy ligado al principio de Responsabilidad, de lo contrario este principio sería una mera declaración de buenas intenciones. A su vez, se distinguen dos subprincipios:
  - i) De vinculación negativa: El Estado puede hacer todo aquello que no le esté expresamente prohibido por el Derecho.
  - ii) De vinculación positiva: El Estado sólo puede realizar aquello permitido que le está explícitamente permitido.
- b) Debido proceso: Comprendido en el art. 19 N° 3 inc. 5°, al expresar que le corresponde al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racional y justa. Siendo aplicable a todos los procedimientos tanto del derecho privado como público.

A su vez, el propio art. 63 N°18, señala que son materias propias de ley, aquellas que fijen las bases del procedimiento administrativo. Que, apenas se encontraba recogida en la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, publicada el 05 de diciembre de 1986, y hasta la entrada en vigencia de la LBPA era la ley de naturaleza administrativa con mayor importancia en el país<sup>62</sup>.

También se debe mencionar la evolución del procedimiento administrativo que vivió en Chile a lo largo del tiempo. Como lo señala el profesor Claudio Moraga Klenner tomando en consideración los estudios del Profesor Rolando Pantoja Bauzá<sup>63</sup>, menciona la existencia de

---

<sup>61</sup> PANTOJA, (2008) p. 50-51.

<sup>62</sup> Constitución Política de la República, disponible: <<http://bcn.cl/2f6sk>>.

<sup>63</sup> PANTOJA, (2012), p. 328.

cuatro etapas. En primer lugar hace referencia a un “*espontaneísmo legislativo*” que fueron dando a una multiplicidad de procedimientos, pasando a una segunda etapa donde la Contraloría General de la República se encargó de determinar ciertas “bases” para la formación del acto administrativo, luego una tercera etapa fue liderada por el Seminario Nacional sobre Procedimiento Administrativo, que organizó la Comisión Nacional de Reforma Administrativa y Naciones Unidas<sup>64</sup>, y que finalmente, dió lugar a la cuarta etapa, la que nace por la dictación de la LBPA que actualmente se encuentra en vigencia.

En este sentido, y teniendo en consideración lo mencionado en el párrafo precedente, con respecto a los intentos anteriores por consolidar un modelo de procedimiento administrativo, el expresidente Ricardo Lagos Escobar, en su mensaje presidencial con el que inició el proyecto de ley, enfatiza, en primer término, la necesidad de entregar respuestas prontas a las peticiones de los ciudadanos, entendiendo que el contexto previo a la dictación de la LBPA se enmarcaba, en muchos casos, en falta de presteza por parte de la administración para responder requerimientos de los interesados. Siendo, por tanto, un remedio capaz de solucionar los problemas que enfrentaban los interesados, tales como, económicas, sociales y/o laborales.

A la luz del mensaje presidencial, queda de manifiesto la ambición del proyecto, la correcta aplicación de los plazos y una mayor agilidad de respuesta de la administración, con la misión de dar una eficiente protección de derechos a los ciudadanos.

Del mismo modo, el proyecto de ley se enfrentó a una “deuda pendiente”, que consistía en cumplir con lo prescrito por el artículo 60 de la Constitución Política de la República en su tenor original, que en principio especificaba las materias de ley, en nuestro caso, el N°18 disponía expresamente que: “*son materias de ley: las que fijen las de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública*”<sup>65</sup>. Por lo tanto, existía una multiplicidad de procedimientos en distintas normativas y rangos legales, sustentándose a su vez, en la interpretación propia de los servicios para resolver asuntos sometidos a su consideración, lo que está a la raya de la discrecionalidad y arbitrariedad de cada servicio.

---

<sup>64</sup> MORAGA, (2012), p. 327.378.

<sup>65</sup> Constitución Política de la República, artículo 60 disponible: <<http://bcn.cl/2f6sk>>

Dicho lo anterior, los objetivos del proyecto de ley se basaban en la regulación de los procedimientos, con el fin de buscar dinamismo en la tramitación de los actos administrativos, y por tanto, aplicación propia del silencio administrativo en caso de ausencia de respuesta por parte de la autoridad, como también ocuparse de aquellos procedimientos que prescindían de una regulación clara y transversal, sin un criterio uniforme a los servicios de la administración. Siendo necesario la implementación de plazos en voz propia del mensaje presidencial “cuando el procedimiento no lo tiene”.

### **1.3. Reflexiones**

La LBPA regula el procedimiento administrativo chileno que, luego de años sin un medio transversal que estructurara dicha actividad estatal y sus relaciones que tienen con los sujetos de derecho (público o privado), estaba escaso de reglas que determinarían y/o legitimen su actuar.

Por ello, luego de un extenso debate legislativo que se dilató por más de dos años y medio, podemos considerarla como una norma que emerge a ser un cambio necesario en nuestra legislación, solucionando ineficiencias propias de la administración del Estado, debido a la falta de celeridad en respuestas a los particulares, regulación oportuna y adecuada, incorporando nuevas herramientas para la solución del problema que se encauza en la aplicación de bases que permitan una reglamentación clara de los procedimientos administrativos, como lo es, entre varias, la implementación de la técnica del silencio administrativo, tanto en su modo positivo como negativo, generando como regla general el silencio positivo y como excepción el silencio negativo. Empero, queda mucho por hacer para superar las deficiencias que enfrenta la Administración, tales como la lentitud e ineficiencia, mayor uso de los medios electrónicos, entre otras.

## **2.- CAPÍTULO SEGUNDO**

### **2.1. Sentido del silencio administrativo**

En el capítulo anterior se examinó en general la institución del silencio, su regulación y como la ley pretende dar solución a la situación que provoca la inactividad de la Administración y cuales son las consecuencias jurídicas que provoca su pasividad.

Enseguida, la técnica del silencio se puede dar en sentido positivo (otorgando lo pedido) o, en sentido negativo (denegando la petición) con la finalidad de asegurar la celeridad y eficacia de las actuaciones administrativas, constituyendo una medida de presión y sanción a las autoridades que ejercen sus funciones.

A mayor abundamiento, es preciso detallar que a la competencia jurídica del Derecho Administrativo debe entenderse dentro de los parámetros que fija la Constitución Política de la República y las leyes, de modo que en el Derecho Público la esfera de competencia es más

restringida que en el Derecho Privado - de acuerdo a lo contenido en los 5<sup>66</sup>, 6<sup>67</sup>, 7<sup>68</sup> y 8<sup>69</sup> de la Carta Magna, que se encarga de establecer definitivamente los marcos de actuación a los que debe someterse la Administración Pública.

Por consiguiente, habrá Derecho Administrativo donde exista competencia administrativa y que en nuestro caso, tiene una finalidad establecida en el Artículo 1º, incisos 4º y 5º<sup>70</sup> de la Carta Fundamental<sup>71</sup>.

## **2.2. El silencio administrativo positivo y su ámbito de aplicación**

El procedimiento administrativo tiene por objeto, obtener el pronunciamiento de un órgano frente a una solicitud, lo que debe ocurrir dentro de los plazos establecidos, ya sea aprobando o rechazando la solicitud, permitiendo posteriormente al interesado recurrir a la Administración frente una respuesta adversa, sin embargo, el legislador en miras de una administración eficiente, consagró en nuestro ordenamiento jurídico el silencio administrativo, con el fin de velar por el principio de la eficiencia y eficacia de la administración, y a su vez el principio de la servicialidad del Estado, siempre que ello no se

---

<sup>66</sup> Artículo 5º.- La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

<sup>67</sup> Artículo 6º.- Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley.

<sup>68</sup> Artículo 7º.- “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”.

<sup>69</sup> Artículo 8º.- “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”

<sup>70</sup> Artículo 1º, inciso 4º y 5º.- El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de esta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

<sup>71</sup> PANTOJA, (2002), p. 210.

convierta en un perjuicio para el mismo, así, el profesor Luis Cordero señala: *“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”*<sup>72</sup>. Es por tanto, el efecto *causa-consecuencia* de la inactividad de la Administración el silencio administrativo, frente a su falta de respuesta frente a la solicitud del interesado, lo que puede provocar perjuicio en el particular y en sus intereses propios. Lo que puede ser tanto, frente a los actos en particular en relación con expediente administrativo, actos de autorización o aprobación de las autoridades administrativas superiores, respecto de los actos dictados por autoridades inferiores, o respecto de peticiones y recursos entablados por el administrado ante la Administración<sup>73</sup>.

El silencio administrativo positivo tiene como principal característica, ser la regla general en nuestro ordenamiento jurídico frente a la inactividad de la Administración frente a la solicitud de un interesado como lo hemos señalado anteriormente. Sin embargo, es necesario señalar sus requisitos específicos para que opere en virtud del artículo 64 de la LBPA. En primer lugar, debe originarse un procedimiento, para ello es necesario que exista una solicitud, la cual puede ser, por ejemplo, una solicitud que tenga por objeto conocer información de algún servicio público por medio de la Ley de Transparencia; en segundo lugar, que la Administración no responda en el plazo legal, y que el interesado al no obtener respuesta, denuncie a la misma institución dicha inactividad, para que la autoridad que debía resolver el asunto, deje constancia de la fecha y hora de la misma, eleve copia de ella a su superior jerárquico dentro de 24 horas, y en caso de que la autoridad se mantenga evasiva frente a dicha solicitud y denuncia y mientras no se desarrolle la hipótesis del “silencio negativo” el cual desarrollaremos en el siguiente capítulo, operará el silencio positivo.

### **2.2.1. Análisis jurisprudencial de dictámenes de la Contraloría General de la República en el ámbito del silencio positivo**

---

<sup>72</sup> CORDERO, (2015), p. 283.

<sup>73</sup> CORDERO, (2015), p. 284

La función jurídica de la Contraloría General de la República (*en adelante CGR o Contraloría*), es aquella que le permite emitir dictámenes, que consiste en la facultad de interpretar las normas jurídicas que tienen relevancia en el derecho administrativo.

Sin embargo, la CGR con respecto a la aplicación del silencio positivo ha fijado su criterio en no considerarlo procedente a lo largo de sus dictámenes, debido a que las diversas solicitudes no cumplen, en su mayoría con uno u otro presupuesto de la regla del silencio positivo, lo que reflejaremos mediante el análisis de cada requisito.

Requisitos generales para que opere el silencio positivo:

- A) Solicitud del interesado: el primer requisito para que opere el silencio tanto positivo como negativo, es la existencia de voluntad de un interesado mediante una solicitud a la Administración, que pueden ser, como lo señala el profesor Cordero “*solicitudes administrativas de autorizaciones, aprobaciones o permisos para el ejercicio de ciertos derechos por parte de un particular*”, y en caso de no existir pronunciamiento por parte de la administración señala: “*transcurrido el plazo determinado por la ley desde la presentación o de la solicitud sin que la Administración realice pronunciamiento alguno, el interesado deberá entender que la respectiva autorización, aprobación o permiso le será concedida*”<sup>74</sup>.

Por tanto, es menester tener en consideración el hecho de que las solicitudes de los interesados deben recaer en autorizaciones, aprobaciones o permisos para que opere el silencio positivo como uno de sus requisitos copulativos y que deberá ser provocado, es decir, denunciar el retardo en la respuesta de la Administración.

Es importante mencionar, sin embargo, como hemos mencionado al iniciar este punto, la CGR por regla general no ha aplicado el silencio positivo en sus dictámenes generando sus efectos, y en el caso particular del requisito de la solicitud del interesado, al tratarse de una impugnación o reclamación no es procedente aplicar el silencio positivo, si no que el negativo. Como lo refleja el dictamen N° 61.969 en el cual se solicita su pronunciamiento respecta a la legalidad de resoluciones exentas de

---

<sup>74</sup> CORDERO, (2015), p. 286-287.

la Sección de Control de Armas y Explosivos del Departamento de Carabineros de Chile y de la Dirección General de Movilización Nacional, las cuales denegaron la solicitud de inscripción de armas de fuego de peticionario y que a su vez rechazaron el recurso jerárquico que el mismo interesado interpuso en contra de las resoluciones y el posterior recurso de revisión como consecuencia de la determinación anterior, utilizando el peticionario como uno de sus argumentos ante la CGR el hecho de haber operado el silencio positivo, a lo que la CGR determinó “*Sin perjuicio de lo anterior, es preciso anotar que la jurisprudencia administrativa de esta Contraloría General ha sostenido, entre otros, en los dictámenes N°s. 27.035, de 2013, y 46.439, de 2015, que en aquellos casos en que la declaración de que la solicitud no ha sido resuelta dentro del plazo legal se refiera a impugnaciones o revisiones de actos administrativos, corresponde estimar denegado el requerimiento, por lo que, contrariamente a lo entendido por el recurrente, la norma que pudo ser aplicable en esta situación, de haberse configurado los requisitos pertinentes, no ha sido la prevista en el artículo 64 sobre el silencio positivo, sino la consagrada en el artículo 65, relativa al silencio negativo*”<sup>75</sup> pronunciándose la entidad respecto a dicho argumento aplicando su criterio aplicando la excepción contenida en el artículo 65 de LBPA respecto a las impugnaciones o revisiones de actos administrativos, la cual será estudiada en profundidad en el capítulo siguiente.

- B) Inactividad de la Administración: el dictamen N° 41255 de la CGR se pronunció respecto a la solicitud de un interesado que estimaba procedente la aplicación del silencio positivo por la inactividad de la CGR respecto a la solicitud efectuada por la cónyuge del solicitante, la cual planteaba una solicitud de permiso sin goce de remuneraciones por un plazo de 2 años, con motivo de viaje al extranjero, sin embargo, la Contraloría se pronunció señalando “*finalmente, debe anotarse que, conforme a lo expresado, en cualquier hipótesis que pretenda formularse, en la especie también resultaría improcedente la eventual aplicación de la figura del silencio positivo contemplada en el artículo 64 de la ley N° 18.880, por el hecho de no concurrir el supuesto previsto en esa norma de que la Administración no se haya*

---

<sup>75</sup> Dictamen N° 61969 de Contraloría General de la República, de 4 agosto de 2015.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/061969N15/html>>.

*pronunciado sobre la cuestión planteada por el solicitante, puesto que en este caso dicho asunto fue efectivamente resuelto mediante el dictamen antes mencionado, el cual, por lo demás, ya había sido emitido cuando don Sergio Solís presentó la petición que ahora se informa*”<sup>76</sup>. Por lo tanto, no se cumplía el presupuesto de la inactividad de la Administración, debido a que efectivamente había existido una resolución previa respecto al asunto.

- C) Denuncia del interesado: como ha sido señalado anteriormente, es necesario para que opere el silencio la denuncia del interesado frente a la inactividad de la administración, lo que el profesor Cordero desarrolla “*en vía de petición, el silencio positivo deberá ser provocado, es decir, se debe exigir la correspondiente denuncia de la mora, de manera que se requiera un pronunciamiento expreso y el posterior transcurso del plazo para resolver que el silencio se considere perfeccionado. Se le da a la Administración una nueva oportunidad para que se pronuncie*”<sup>77</sup>.

Por ende, en función de la ley y lo mencionado por el profesor Cordero anteriormente, con el fin de cumplir con el espíritu de la ley es oportuno considerar que frente a dicha inactividad en la solicitud del interesado y su posterior denuncia por no obtener respuesta, deberíamos considerar procedente la aplicación del silencio positivo. No obstante, es importante señalar que la denuncia debe ser efectuada ante el mismo ente que debía resolver el asunto, siendo esto necesario para cumplir con el requisito en comento.

Lo mencionado anteriormente, queda de manifiesto en el siguiente dictamen N°46.951 de la CGR: el cual fue requerido por los representantes del Club “José Manuel Balmaceda” para que el ente fiscalizador se pronunciara respecto a la legalidad de resoluciones ministeriales emitidas por el Ministerio de Bienes Nacionales, las cuales negaron las reposiciones interpuestas por el Club en contra de actos del mismo Ministerio que rechazaron las solicitudes de devolución o indemnización de bienes raíces en virtud de la Ley 19.568 que dispone la restitución

---

<sup>76</sup> Dictamen N° 41255 de Contraloría General de la República, de 1 de Septiembre de 2008.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/041255N08/html>>.

<sup>77</sup> CORDERO, (2015), p. 286-287.

o indemnización por bienes confiscados y adquiridos por el Estado, lo que los lleva a alegar la aplicación del silencio positivo debido a que dichas resoluciones se efectuaron fuera de plazo según su opinión, en función de la ley 19.880 sin embargo, la CGR se pronunció señalando: *“Puntualizado lo anterior y por otra parte, en cuanto se refiere a la petición de la recurrente en orden a que esta Contraloría General certifique el vencimiento de los plazos para la resolución de los recursos de reposición de qué se trata, conviene aclarar que no compete a este Organismo Fiscalizador proceder a dicho efecto, puesto que el artículo 64° de la Ley N° 19.880, ya individualizada, prevé que los trámites conducentes a la producción de los efectos del silencio administrativo positivo cuando sea procedente, cuyo no es el caso de la especie, según lo concluido con anterioridad se lleven a efecto por el interesado directamente ante la autoridad que debe resolver el asunto que es objeto del respectivo procedimiento, de manera que sólo a ésta corresponde emitir los atestados de que se trata”*<sup>78</sup>.

Es decir, el dictamen anterior, nos permite graficar el hecho de que la denuncia del interesado para que cumpla con el requisito analizado en este punto, debe ser efectuada ante el mismo órgano ante el cual se efectuó la solicitud, y en particular ante el Ministerio de Bienes Nacionales, por tanto, la CGR se pronunció negando la aplicación del silencio positivo y ratificando lo decidido por la Secretaría de Estado rechazando las solicitudes del peticionario.

Aplicación del silencio administrativo positivo: Como hemos señalado al principio de este apartado, por regla general, la CGR a lo largo de sus dictámenes no ha estimado procedente aplicar el silencio administrativo positivo, sin embargo, en el dictamen N° 16.277 relativo a la procedencia de un pago retroactivo de subvenciones a una Sociedad Educacional y responsabilidades administrativas de los funcionarios que se señalan en la referida solicitud, en el cual la CGR en su pronunciamiento reconoció el efecto del silencio positivo, al señalar: *“a este respecto corresponde señalar que dicha resolución no se ajustó a derecho, pues debe entenderse que desde la fecha en que el interesado solicitó la certificación del transcurso del*

---

<sup>78</sup> Dictamen N° 46951 de Contraloría General de la República, de 16 de Septiembre de 2004.- Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/046951N04/html>.

*plazo, la autoridad competente se encontraba impedida de resolver expresamente el asunto por haber operado el silencio administrativo positivo, cuyo efecto, de acuerdo con el aludido artículo 25 de la mencionada ley N° 18.962, consistía en que la respectiva solicitud de reconocimiento oficial debía tenerse por aprobada’’<sup>79</sup>.*

Por lo que, sin perjuicio de no aplicar directamente el silencio de la Ley 19.880 en el caso en comento, reconoció su funcionamiento, y a su vez da constancia de la supletoriedad de la LBPA, por lo que podríamos deducir que eventualmente hubiese sido procedente aplicar el silencio positivo del art 64, en el caso de no haber sido procedente o en el caso de no existir norma especial aplicable en el asunto analizado, como lo señala el dictamen *“Precisado lo anterior, es menester señalar, que al no prescribir la normativa especial en comento la forma en que debía hacerse efectivo o alegarse el silencio administrativo en el procedimiento de la especie, correspondía aplicar con carácter supletorio las disposiciones 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, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1° de este último texto legal’’<sup>80</sup>.*

Rendimiento de la regla: en el mismo sentido, una vez que hemos expuesto las reglas del silencio positivo, con el fin de hacer hincapié en la orientación de la Contraloría General de la República, en su negativa de hacer aplicable el silencio positivo, revisaremos diferentes dictámenes que reflejan su postura.

- Dictamen N° 20.862 de CGR: este caso se enmarca en la petición de un interesado a la Contraloría General de la República con el fin de que certifique el hecho de la Dirección Regional de Aguas de Antofagasta no ha respondido a la petición que formuló respecto a modificar el Manual de Normas y Procedimientos para la Administración de Recursos Hídricos contenido en la Resolución Exenta 1.700 de

---

<sup>79</sup> Dictamen N° 16277 de Contraloría General de la República, de 29 de Marzo de 2010.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/016277N10/html>>.

<sup>80</sup> Dictamen N° 16277 de Contraloría General de la República, de 29 de Marzo de 2010.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/016277N10/html>>.

1999, por contravenir la jurisprudencia administrativa, dentro del plazo dispuesto en la ley N° 19.880.

Continúa el interesado, y en virtud de su derecho de petición, requiriendo pronunciamiento del ente fiscalizador, acerca de si con el dictamen N° 10.969 de 2003 de la misma CGR, deben modificarse las aludidas reglas dispuesta en la resolución exenta DGA N°1.700 de 1999, y en la resolución DGA N°197 de 2000 que declaró agotado el río Loa y sus afluentes, en cuanto ésta solo debe aplicarse a los superficiales, lo que requiere le sea corroborado o desvirtuado.

La Dirección General de Aguas al ser requerida por el interesado, manifestó mediante Ordenanza N°766 de diciembre de 2003, que la resolución DGA Exenta 1.700 de 1999, fue dejada sin efecto por la Resolución DGA Exenta N°1.503 de 2003, que aprobó la actualización del Manual de Normas y Procedimientos Para la Administración de Recursos Hídricos, el cual se elaboró para uso interno y que contiene una recopilación sistemática de los criterios, tanto legales como técnicos, aplicables a los procedimientos para la tramitación de las solicitudes sometidas a su consideración.

Agrega que los criterios utilizados son los exigidos por el Código de aguas y los principios técnicos son los fijados por ese Servicio, mediante su potestad discrecional de determinar o elegir los parámetros que sean necesarios para efectuar su tarea, y que, en el caso del Manual, responde a una necesidad de celeridad en la tramitación de los procedimientos establecidos en el aludido Código y no una exigencia de tipo legal. A su vez, señalan el hecho de que la prioridad del Servicio para ese momento se centraba en las resoluciones de las solicitudes de derechos de aprovechamientos de aguas subterráneas que se encontraban pendientes, no siendo relevante, por tanto, la adecuación del Manual en comento.

Así, en lo que respecta a una posible aplicación de la ley 19.880, señala que es supletoria de los procedimientos especiales dispuestos por ley, como ocurre con el Código de Aguas, que rige para las solicitudes de su órbita de competencia, las cuales dan lugar a un procedimiento administrativo, lo que según el artículo 18 de la ley, se

configura en un conjunto de actos trámite que dan origen a un acto terminal, lo que en el caso analizado no ocurre, debido a que la solicitud del particular, solo da lugar a una respuesta por escrito de la Dirección aludida. Debido a ello, no es procedente la aplicación de la regla del silencio positivo, debido a que su aplicación solo se enmarcan en casos de solicitudes que dan origen a un procedimiento.

En dicho contexto, la CGR se pronunció señalando el hecho de que el acto de constituir un derecho de aprovechamiento de aguas y demás actuaciones relativas a la materia, se supeditan a procedimientos establecidos en el Código de Aguas, sin que se tornen aplicables las reglas de la ley 19.880, lo que trae como consecuencia la imposibilidad de aplicar la regla del silencio positivo y negativo, los cuales a su vez, no reconoce el Código de Aguas<sup>81</sup>.

El caso expuesto anteriormente, refleja una situación diferente en la que el silencio es inaplicable, esto es, debido a que la CGR determinó que la solicitud no da origen a un procedimiento regido por la ley 19.880, y a mayor abundamiento, habiendo el Servicio dado respuesta.

- Dictamen N° 27.035 de CGR: en el presente dictamen, se dirigió a la CGR don Francisco Cid con el fin de requerir la aplicación del silencio positivo contemplado en el artículo 64 de la ley 19.880, debido al hecho de que el Ministerio de Salud no se habría pronunciado dentro del plazo que establece dicho cuerpo normativo, respecto al recurso de reclamación interpuesto de conformidad al artículo 53 del decreto N° 1.222 de 1996 del mencionado Ministerio, que aprobó el reglamento del Instituto de Salud Pública de Chile, en contra de su resolución exenta N°747, de 2012, que determinó el régimen de control a aplicar al producto “Huang He”, solicitando, además, que se deje sin efecto este último acto administrativo, por considerarlo ilegal.

La CGR, en un primer término se refirió al hecho de que el artículo 64 de la ley 19.880 establece que una vez transcurrido el plazo legal para resolver una solicitud que haya originado un procedimiento, sin que la Administración se pronuncia sobre ella, el

---

<sup>81</sup> Dictamen N° 20.862 de Contraloría General de la República, de 28 de abril de 2004.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/020862N04/html>>.

interesado podrá denunciar el incumplimiento de dicho término ante la autoridad pertinente, requiriéndole una decisión acerca de su petición. fijando un plazo de cinco días desde su recepción para responder, y en caso contrario, la petición se entenderá aceptada.<sup>82</sup>

En cambio, el silencio negativo preceptuado en el artículo 65 de la ley 19.880, entenderá rechazada la petición cuando ella no sea resuelta dentro del plazo legal, entre otros casos, cuando la Administración deba manifestarse sobre impugnaciones o revisiones de actos Administrativos.

Una vez determinado la regla aplicable al efecto, la CGR se pronunció determinando que el silencio aplicable al caso es el silencio negativo, abundando en su criterio fijado por medio de sus oficios N°s 56.808 de 2005 y 3.484 de 2013, los cuales fijan, que en aquellos casos en que la declaración se solicite en relación a impugnaciones o revisiones de actos administrativos que no han sido resueltas dentro de plazo, corresponde estimar denegado el requerimiento. Es así, que la CGR en este caso y en lo que nos es pertinente enfocarnos, determinó que, el hecho de que la falta de pronunciamiento por parte de la Administración del recurso de reclamación deducido por el interesado, implica que su requerimiento debe entenderse rechazado<sup>83</sup>.

- Dictamen N°26.901: el presente dictamen es pertinente a nuestro análisis y es, a su vez, de una época diferente de la CGR en el cual el ente fiscalizador fue requerido por un exfuncionario de Carabineros, el cual solicita la aplicación del silencio positivo por la demora de la Institución policial en resolver su petición de reincorporación.

La CGR se pronunció nuevamente en armonía con su criterio, señalando que contrario a lo que entiende el recurrente, el silencio que es aplicable al caso en comento, es el negativo contenido en el artículo 65 de la ley 19.880, en lo pertinente, determina que se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelta dentro del plazo legal cuando la Administración deba pronunciarse sobre revisiones de actos

---

<sup>82</sup> Artículo 64, disponible en: <<http://bcn.cl/2f82e>>.

<sup>83</sup> Dictamen N° 27.035 de Contraloría General de la República, de 3 de mayo de 2013.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/027035N13/html>>

administrativos o cuando se ejercite por parte de una persona el derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de nuestra Constitución Política de la República, a su vez, con el fin de reafirmar su postura, la Contraloría menciona su dictamen N°42.848 de 2015, equivalente al caso en estudio, de la misma manera<sup>84</sup>.

- Dictamen N° 82.592: en este caso se dirigió a la CGR una funcionaria de la Junta Nacional de Jardines Infantiles, requiriendo que se haga efectiva una anotación de mérito que pidió a su jefatura, por no haber obtenido respuesta. La JUNJI, en su informe expuso que no tiene registro sobre el trámite que menciona la interesada y, que en el período calificadorio 2010-2011, obtuvo la máxima puntuación, por lo que no era relevante la existencia de tal observación.

En lo pertinente a nuestro estudio, la CGR determina que el inciso final del artículo 9° del decreto N° 1.825, de 1998, del ex Ministerio del Interior, el cual es procedente en este caso, determina que en caso de rechazo de una solicitud, como es la del caso, debe la interesada comunicar por escrito, en un plazo de cinco días a la unidad de personal, con copia a la Asociación de Funcionarios, y cumpliendo tal presupuesto sin obtener respuesta, deberá entenderse aceptada la petición.

Sin perjuicio de la normativa expuesta para otorgarle un valor al silencio, siendo este positivo, no se establece la forma de hacerlo valer, y por ello, en armonía al dictamen N° 80.219 del mismo ente fiscalizador, establece la supletoriedad del artículo 64 de la ley 19.880, empero, dicho artículo, dentro de sus presupuestos para hacer procedente el silencio positivo, exige que el afectado denuncie la falta de respuesta de la Administración ante la autoridad que debía resolver el asunto, requiriendo una decisión acerca de su solicitud, para posteriormente otorgar recibo de la denuncia y elevar copia a su superior jerárquico dentro de plazo de 24 horas situación que no ocurre en la especie.

La Contraloría General de la República en este caso, reconoció el hecho de que la interesada efectivamente requirió a su jefatura la anotación de mérito, de la cual no

---

<sup>84</sup> Dictamen N° 26.901 de Contraloría General de la República, de 11 de abril de 2016.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/026901N16/html>>

obtuvo respuesta, sin embargo, y en atención a lo requerido por la particular, determinó no aplicable el silencio positivo, debido a que no se cumplieron los presupuestos establecidos por el legislador para hacerlo aplicable, específicamente el aludido en el párrafo anterior<sup>85</sup>.

- Dictamen N° 91.825: el presente dictamen se encuadra en el requerimiento de un funcionario de la Subsecretaría de Educación, el cual solicita el pago del descanso complementario derivado de la ejecución de horas extraordinarias que indica, beneficio del cual no pudo hacer un uso adecuado, debido al hecho de que a la época en que se encontraba ejecutando la mencionada bonificación, se le otorgó una licencia médica.

La Subsecretaría de Educación, a la época no había evacuado informe alguno, por lo que la Contraloría determinó de igual modo pronunciarse sin dicho antecedente.

Seguido, la CGR se encargó de determinar el sentido y alcance de la licencia médica, determinando el derecho del funcionario de ausentarse o reducir su jornada de trabajo durante un determinado lapso, con el fin de atender al restablecimiento de su salud, gozando para tales efectos del goce total de sus remuneraciones.

Empero, la CGR al referirse a la petición del interesado en que se aplique el silencio positivo a su petición de pago del descanso compensatorio, en función de no haber obtenido respuesta por parte de la Subsecretaría, determinó que no es procedente el silencio positivo, si no que, el silencio negativo, debido al hecho de configurarse una de sus excepciones. Específicamente aquella que determina que se entenderá rechazada una petición que no sea resuelta dentro del plazo legal, cuando la Administración deba pronunciarse sobre situaciones que afecten el patrimonio fiscal, por tanto procedente rechazar la petición del funcionario<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Dictamen N° 85.592 de Contraloría General de la República, de 17 de diciembre de 2013.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/082592N13/html>>

<sup>86</sup> Dictamen N° 91.825 de Contraloría General de la República, de 19 de noviembre de 2015.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/091825N15/html>>

### 2.2.2. Análisis jurisprudencial de sentencias de la Corte Suprema

Rendimiento de la regla: del mismo modo que se efectuó un análisis de dictámenes de la CGR con el fin de observar su orientación, realizaremos el mismo ejercicio con diversas sentencias de la Corte Suprema, la cual se ha encontrado en la misma sintonía de la Contraloría General de la República, salvo la siguiente sentencia que se desarrollará a continuación, la cual ha sido considerada de carácter excepcional. Luego, se expondrán las demás sentencias en cuestión:

- En el año 2019 la Tercera Sala de la Corte Suprema resolvió en el asunto *Fundación Educacional Altazor con Superintendencia de Educación* mediante la aplicación de la figura del silencio administrativo positivo<sup>87</sup>, mediante la formulación de antecedentes que determinaron la concurrencia de los requisitos establecidos para que opere, a saber:
  1. Solicitud del interesado: en el caso en comento, la Fundación Educacional Altazor (en adelante “la fundación”) realizó, como sostenedor del Colegio Altazor, una solicitud de autorización de aumento de renta de arrendamiento del inmueble donde funciona el establecimiento a la Superintendencia de Educación, la cual fue declarada inadmisibles, la que posteriormente llevó a la Fundación a interponer un recurso de protección ante la Corte Suprema.
  2. Inactividad de la Administración: La fundación realizó la solicitud a la Superintendencia el día 6 de junio de 2018, insistiendo acerca de su solicitud mediante correos electrónicos los días 10 de octubre y 13 de noviembre del 2019 sin obtener respuesta. Lo que el recurrente sostiene mediante la aplicación del artículo cuarto transitorio de la Ley 20.845, expresa que “*el sostenedor podrá pactar un canon de arrendamiento superior a los definidos en los incisos anteriores, siempre que el contrato que lo contemple tenga por único fin la prestación del servicio educativo y que se ajuste a los términos y condiciones que habitualmente prevalecen en el mercado para este tipo de operaciones en el lugar y tiempo de celebración. Para que dicho acuerdo sea procedente, el sostenedor deberá presentar el contrato respectivo*”

---

<sup>87</sup> SCS, causa Rol N° 13295-2019, de fecha 22 de julio de 2019.

*a la Superintendencia de Educación en conjunto con una tasación bancaria o una tasación efectuada por un perito tasador o profesional competente, debidamente inscrito en la primera o segunda categoría del Registro Nacional de Consultores establecido en el decreto supremo número 135, de 1978, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que incorpore tanto el valor comercial del inmueble, como su correspondiente valor de arrendamiento.*

*Dentro de los noventa días siguientes a la presentación de la tasación, la Superintendencia de Educación, basada en los antecedentes de que disponga que haya obtenido en el marco de sus atribuciones, podrá aceptar la tasación y el canon propuesto o definir uno alternativo. El canon aceptado deberá ser razonablemente proporcionado en consideración a los ingresos del establecimiento educacional por concepto de subvención y aportes del Estado, con el objeto de asegurar una adecuada prestación del servicio educativo. Si transcurrido el plazo ya referido la Superintendencia de Educación no se hubiere pronunciado, se aplicará lo establecido en el artículo 64 de la ley N° 19.880”<sup>88</sup>.*

Por lo tanto, mediante la aplicación del artículo citado anteriormente en consonancia con el artículo 64 de la Ley 19.880, efectivamente existió inactividad de la administración frente a la solicitud del interesado.

3. Denuncia del interesado: Efectivamente la Fundación mediante los correos electrónicos realizó la denuncia a la Superintendencia, la cual frente a dichos mensajes no realizó pronunciamiento alguno dentro de los plazos establecidos, los cuales fueron enviados a la sección de la Fiscalía de la Superintendencia que debía resolver la solicitud.
4. Aplicación del silencio administrativo: La Corte Suprema al resolver el asunto interpretó que la Superintendencia atentó en contra del artículo cuarto transitorio de la Ley 20.845 en relación con el artículo 64 de la Ley 19.880, lo que a voz propia de la Corte Suprema vulnera las garantías constitucionales del artículo 19 N°2 y 24 de la

---

<sup>88</sup> Ley N° 20.845 artículo cuarto transitorio, disponible en: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1078172>>.

Constitución Política de la República, esto en razón de haber aplicado el silencio administrativo positivo, por lo que Superintendencia debió aceptar el canon propuesto y la tasación que fue lo solicitado por la Fundación.

La sentencia expuesta anteriormente, permite representar una correcta aplicación del silencio administrativo positivo, institución que ha sido criticada por diversos autores por su escasa regulación y aplicación, lo que a su vez, queda reflejado por el profesor Alejandro Vergara, el cual señaló respecto a la sentencia en comento *“Cabe celebrar esta sentencia que aplica el silencio positivo pues pareciera que es la vez primera que ello ocurre jurisprudencialmente; sin perjuicio de que, en este caso concurre una condición excepcional en que una ley especial detalla con precisión los requisitos de la hipótesis específica de silencio positivo y sus precisos efectos, yendo más allá de la escueta regulación de la LBPA”*<sup>89</sup>, situación que también se refleja respecto a lo realizado por la Contraloría General de la República, la cual por regla general y conforme a su criterio, ha señalado reiteradamente la no procedencia del silencio administrativo positivo en sus diversos dictámenes.

- Causa N° 2.149 Corte Suprema 2013 (Casación): el recurso de casación en el fondo en análisis, es accionado por P.M. y Cia. Limitada en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago que rechazó el recurso de reclamación deducido en contra de la Resolución de Dirección General de Aguas N°4.125 de 26 de diciembre de 2011, que, a su vez, desestimó el recurso de reconsideración impetrado respecto a la decisión de la DGA de la Región Metropolitana, contenida en la resolución N° 1.499 de 17 de diciembre de 2008, que no concedió la solicitud de constitución de derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas consuntivas, permanentes y continuas a captarse desde un pozo ubicado en la comuna de Melipilla.

La recurrente, fundamenta su solicitud de nulidad sustancial, señalando que el fallo cuestionado ha quebrantado los artículos 1, 6 y 7 de la Constitución Política de la República, 134, inciso segundo y 149 del Código de Aguas y 1, 2, 7 y 64 de la Ley N°19.880, infracciones que dicen relación con las consecuencias de la larga

---

<sup>89</sup> El Mercurio (2020), “silencio positivo y quebranto de plazos fatales por la administración: recuento jurisprudencial”, Alejandro Vergara. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=908236&Path=/0D/DB/>

tramitación que se le dió a su solicitud de constitución de derechos de aprovechamiento, la cual, fue presentada el 23 de enero de 2004 y resuelta por la Dirección Regional de Aguas recién en diciembre del año 2008 y por la Dirección General del Servicio el 26 de diciembre de 2011, mediante la resolución impugnada en la presente reclamación.

La actora explica, que el artículo 134 del Código de Aguas impone a la autoridad resolver la solicitud en un plazo de cuatro meses desde el vencimiento del plazo de 30 días a que se refiere el inciso primero, el cual, en el caso particular vencía el día 20 de agosto de 2004, pronunciándose la Dirección cuatro años después, específicamente en diciembre del año 2008, infringiendo el principio de celeridad establecido en el artículo 7 de la Ley N°19.880.

En lo que es pertinente a nuestro análisis, la recurrente denunció la pasividad del mencionado órgano administrativo, ejerciendo el derecho que le es concedido por el artículo 64 de la Ley 19.880, sin que tampoco la autoridad emitiera un pronunciamiento al respecto.

La argumentación de la DGA para rechazar la constitución del derecho de aprovechamiento de aguas, se basó en los estudios técnicos elaborados en los años 2007 y 2008 y la resolución DGA N°241, de 31 de julio de 2008, la cual declaró al sistema acuífero al que pertenece el sector C, donde se ubica el mencionado pozo, lo que, por tanto, impide constituir el derecho solicitado.

Tal criterio, fue confirmado en la resolución impugnada al denegar el recurso de reconsideración que la actora interpuso en contra de la negativa a constituir el derecho pretendido, en función de los nuevos estudios realizados y lo añadido por el Director General del órgano aludido, el cual se funda en el dictamen N°48.940 de la Contraloría General de la República, el cual determina que el procedimiento que se está analizando no le es sostenible el silencio positivo, los cuales la sentencia cuestionada, hizo suyos.

La actora por tanto, alega la infracción de los principios de celeridad y de silencio positivo de los actos administrativos, debido al injustificado retardo en la resolución

del asunto, demora que impidió que los derechos de aprovechamiento solicitados hubiesen sido constituidos, debido a que a la época de presentación de la solicitud, la zona donde se ubica el pozo de captación no se encontraba declarada como área prohibida.

En lo que nos concierne, la Corte Suprema en el considerando décimo cuarto de la sentencia, expresó, en consonancia con lo determinado por la Contraloría General de la República, el hecho de que el procedimiento administrativo regulado por el Código de Aguas no puede ser sustituido por una ficción legal del silencio positivo, establecido para los actos administrativos, debido a que se encuentra regulado por tal cuerpo normativo, y que, en caso de ser considerado aplicable, no se cumpliría con los requisitos establecidos para llevar a cabo el procedimiento, como es la disponibilidad del recurso hídrico, lo cual es de competencia de la Dirección General de Aguas.

De este modo, la Corte Suprema desestimó el recurso de nulidad, debido a que consideró que los sentenciadores aplicaron correctamente las disposiciones legales atinentes al caso<sup>90</sup>.

- Causa N° 2.681 Corte Suprema 2019 (protección): el caso en análisis, se basa en la confirmación de la sentencia que rechazó un recurso de protección en contra de la Universidad de Chile accionado por un doctor en historia que acusó supuestas irregularidades en un concurso académico promovido por la casa de estudios.

Dichas irregularidades se configuran, según el recurrente, en que su participación en dicho concurso académico en el cual participó, hubo una omisión en expresar los motivos del rechazo de su postulación y la aceptación del candidato ganador, a su vez, alegó que el Decano de la Facultad de Humanidades no habría entregado la certificación correspondiente al silencio administrativo positivo, el cual invocó una vez que transcurrió el plazo legal para resolver la reposición que accionó ante tal autoridad, argumentando la ausencia de criterios objetivos en la elección del candidato, lo que se entendería como una vulneración a la igualdad ante la ley.

---

<sup>90</sup> SCS, causa Rol N° 2149-2013, de fecha 6 de marzo de 2014.

La Corte de Apelaciones señaló que la acción de protección no fue invocada en forma oportuna, siendo extemporánea en tres meses desde que se tuvo conocimiento por parte del actor de las irregularidades que alega. En lo que respecta a la reposición solicitada, el Tribunal determinó que la revisión de tal acto, no puede ser considerado como un acto administrativo, ni menos un acto terminal, sino que una comunicación establecida en las Bases, es decir, una cortesía a los postulantes, siendo solo obligatorio para la Institución notificar los resultados del concurso, y por tanto, no puede considerarse un recurso administrativo al cual le fuera aplicable las reglas de la Ley 19.880 y en consecuencia tampoco aplicable el silencio positivo. Esto debido a que la presentación del recurrente tenía por fin la impugnación o revisión de un acto administrativo, lo que, como hemos expuesto en nuestro trabajo, sería procedente aplicar el silencio negativo, al configurarse la excepción contemplada en el artículo 65 de la Ley 19.880, dicho lo anterior, incluso si la Corte de Apelaciones de Santiago, hubiese considerado dicho acto como administrativo no procedía aplicar el silencio positivo. La argumentación de la Corte de Apelaciones frente a la acción del recurrente para decidir el asunto, fue considerada oportuna por la Corte Suprema, lo que derivó en confirmar la sentencia por unanimidad<sup>91</sup>.

- Causa N° 1.427 Corte Suprema 2012 (apelación): la presente sentencia se basa en la solicitud de amparo constitucional accionada por S.M.P. en contra de S.Z.A, Alcalde de la Municipalidad de Chillán. El recurrente señala que se invocó en su contra un sumario administrativo por el cual fue desvinculado de sus funciones de profesor de guitarra y al solicitar al Alcalde la reconsideración de la medida no obtuvo respuesta dentro del plazo señalado por ley, desde su punto de vista, se ha incurrido en una arbitrariedad, vulnerando sus derechos fundamentales contemplados en el artículo N°14 y N°24 de la Constitución Política de la República, al ser privado de su remuneración por el hecho de ser un despido arbitrario, la cual tiene por su derecho de propiedad.

El recurrente por vía de la acción de protección, busca ser reincorporado a sus funciones y se le paguen todas las remuneraciones adeudadas desde su despido, esto

---

<sup>91</sup> SCS, causa Rol N° 2681-2019, de fecha 18 de febrero de 2019.

por el hecho de no haber existido respuesta a la solicitud de reincorporación que efectuó. Al efecto, el plazo máximo que tenía la autoridad para responder la solicitud de reincorporación, era de cinco días hábiles, en virtud de lo señalado por el artículo 145 inciso tercero de la Ley 19.070, el cual contiene el Estatuto de los Profesionales de la Educación.

En lo importante para nuestro análisis, la Corte Suprema determinó que la omisión de la autoridad de resolver la reincorporación solicitada por el recurrente, no significa que este le asista un derecho como el que reclama, esto por el hecho de que la reconsideración es una facultad del Alcalde y no una obligación, y por tanto, no existe norma legal que establezca tal efecto de silencio positivo, por la omisión de resolver la solicitud. Por el contrario, se configura una de las excepciones del silencio negativo, específicamente la que determina que se entenderá rechazada la solicitud cuando no sea resuelta dentro del plazo legal, cuando la autoridad deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos, como es el caso que se encuentra en análisis. Es así que la Corte Suprema confirmó la sentencia apelada<sup>92</sup>.

- Causa N° 3.826 Corte Suprema 2006 (apelación): la sentencia en análisis se originó debido al reclamo del recurrente, el cual señala que se han vulnerado su garantía constitucional del artículo 19 N°24 de la Constitución Política de la República, referida al derecho de propiedad, alegando que ello se habría producido por la tardanza en que habría incurrido el Presidente de la Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) en emitir pronunciamiento en relación a una declaración de invalidez que le afecta, incurriendo, en su concepto, en lo que denomina “silencio positivo”, debiendo por ello entenderse que su solicitud se encuentra aceptada.

Con todo, la sentencia en revisión, determina que la normativa que rige la materia en cuestión, no establece un plazo para que el organismo aludido deba resolver acerca del problema planteado, por tanto, de ningún modo podría aplicarse al caso el denominado “silencio administrativo”.

---

<sup>92</sup> SCS, causa Rol N° 1427-2012, de fecha 15 de junio de 2012.

A su vez, la Corte añade el hecho de que la tardanza en emitir un pronunciamiento por parte del COMPIN, en virtud de los antecedentes acompañados, el recurrente tiene una participación omisiva en dicha tardanza, esto debido a que el recurrente fue citado en diversas ocasiones con el fin de que le fueran practicados los exámenes pertinentes sin que éste asistiera, lo que derivó en la tardanza del órgano administrativo.

La Corte determinó que en virtud de los antecedentes, no existió vulneración de la garantía constitucional del recurrente, debido a que la declaración de invalidez que alega solo se trata de una mera expectativa y no un derecho adquirido.

En virtud de la sentencia analizada, es posible observar una decisión de la Corte de no aplicar el silencio en función de no existir un plazo para responder por parte del COMPIN, lo que, por tanto, nos permite fijar un caso diferente en el cual no se aplica el silencio administrativo<sup>93</sup>.

- Causa N° 3.606 Corte Suprema 2009 (casación en el fondo): la presente sentencia se desarrolla en virtud del recurso de casación en el fondo interpuesto por la reclamante, Sociedad de Inversiones Las Lilas Dos Limitada, en contra de la sentencia pronunciada por la Corte de Apelaciones de Santiago, la cual, declaró inadmisibles por extemporáneo el reclamo de ilegalidad interpuesto en contra de la Municipalidad de Providencia.

La reclamación se accionó debido al rechazo, en sede administrativa, del reclamo entablado en contra de un boletín emitido por la Dirección de Administración y Finanzas de la mencionada Municipalidad, el cual es utilizado para cobrar el impuesto por concepto de patente comercial a la actora por el período julio a diciembre del año 2008. Por lo anterior, la recurrente reclama la inexistencia de su obligación de pagar la patente aludida, razones que fueron señaladas en su recurso de nulidad.

El fallo impugnado analizó lo referido a la formalidad del plazo para interponer la reclamación en sede judicial, llegando a la conclusión que la de autos fue

---

<sup>93</sup> SCS, causa Rol N° 3826-2006, de fecha 31 de agosto de 2006.

extemporánea y la desechó por esa razón, sin entrar al análisis de la cuestión que se pretendió discutir.

Con lo anterior, la Corte Suprema se refirió en primer lugar, a lo alegado por la recurrente, en lo referido a la errónea interpretación del artículo 141 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, al estimar los jueces del fondo que se recurrió a la instancia judicial extemporáneamente sobre la base que el plazo de quince días para impetrar la reclamación debe ser contado desde que se produjo el rechazo ficto y, por tanto, el de carácter formal posterior del Alcalde no podía alterar el cómputo del plazo iniciado en el momento en que el silencio administrativo surtió efecto jurídico. Empero, la actora sostiene que el Alcalde resolvió expresamente rechazar el reclamo presentado ante él, por lo que al afectado le nace el derecho a impugnar ante el órgano jurisdiccional en el plazo de quince días contados desde que la respectiva resolución le sea notificada, como ocurre en la especie.

La recurrente continúa señalando que la correcta aplicación de la norma habría permitido conocer el fondo del asunto, por tanto, el decreto alcaldicio vulneraría los artículos 23 y 24 del Decreto Ley N°3.063, pues ella no habría desarrollado ninguna de las actividades que grava dicha patente municipal, y por tanto no es sujeto pasivo de la obligación tributaria.

A su vez, la sentencia recurrida desechó el reclamo de ilegalidad entablado por considerarlo extemporáneo, dejando sentado que el Alcalde omitió pronunciarse sobre la reclamación administrativa dentro del término de quince días, circunstancia que conduce a entenderlo como rechazado, con lo anterior. la recurrente tenía un plazo de quince días hábiles para recurrir ante la Corte de Apelaciones, lo que en la especie no ocurrió, debido a que lo realizó una vez que el plazo se encontraba vencido.

Lo interesante del pronunciamiento y pertinente a nuestro análisis, se encuentra en el considerando octavo de la sentencia, al señalar la Corte Suprema en base a la doctrina, que la autoridad puede pronunciarse de forma tardía, considerando que el silencio negativo no produce un verdadero acto administrativo, así también se remite a lo señalado en el mensaje presidencial de la Ley N°19.880, que igualmente determina

que el silencio negativo no genera ningún acto administrativo, considerándolo un mero instrumento procesal para permitir al administrado la interposición de recursos jurisdiccionales.

En lo que respecta a resolución de la Corte Suprema, el recurso de nulidad no prosperó debido a que la recurrente contabilizó erróneamente su plazo para interponer el recurso, ya que, estimó que comenzaba a correrle un nuevo término, lo que no es correcto, esto por el hecho que ninguna disposición hace perder valor al rechazo tácito por una manifestación extemporánea del Alcalde<sup>94</sup>.

- Causa N° 1.550 Corte Suprema 2012 (apelación): la Corte Suprema en este caso, expone lo discutido en la sede jurisdiccional de protección, el hecho de que si al no haberse pronunciado la recurrida COMPIN, sobre la licencia médica extendida a C.A.M.O, dentro del plazo que contempla el artículo 24 inciso tercero del Derecho Supremo N°3 de 1984, ha de aplicarse el silencio positivo, y por tanto, autorizada la respectiva licencia médica, pero al no haberlo entendido así la autoridad recurrida, el recurrente alega la vulneración de sus garantías constitucionales de los numeral y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Un antecedente relevante del caso es el hecho de que al recurrente se le extendió la licencia médica por un periodo de 30 días. Sin embargo, dicha licencia fue rechazada por la ISAPRE del recurrente, por estimar el reposo injustificado, lo anterior, motivó a la actora a reclamar dicho rechazo a la COMPIN sin obtener pronunciamiento del órgano dentro del plazo de 10 días hábiles, en virtud de lo establecido por el artículo 24 del reglamento de licencias médicas.

Con todo, la Corte Suprema reiteró su criterio con respecto al silencio positivo, al señalar que la Ley N°19.880 que regula el silencio administrativo, tiene aplicación por sobre lo que pueda establecer el mencionado reglamento, debido a la jerarquía del mismo. En virtud de lo determinado, si bien el reglamento establece que debe entenderse autorizada la respectiva licencia médica ante la falta de pronunciamiento por parte de la autoridad competente dentro del plazo establecido por el artículo 24

---

<sup>94</sup> SCS, causa Rol N° 3606-2009, de fecha 17 de mayo de 2011.

del citado reglamento, actualmente se encuentra tácitamente derogado por lo establecido en el artículo 64 de la Ley 19.880, el cual regula el silencio positivo, al tratarse de una norma de mayor jerarquía y dictada con posterioridad.

Una vez que la Corte Suprema fijó la normativa aplicable al caso, se refirió al efecto del silencio positivo del artículo 64 de la Ley 19.880, señalando sus presupuestos de aplicación, en lo pertinente, la necesidad de que transcurra el plazo legal que tenía la Autoridad para responder, para que posteriormente el interesado denuncie el incumplimiento ante la autoridad que debía resolver el asunto, otorgando la autoridad recibo de la denuncia para que luego se eleve copia a su superior jerárquico dentro de veinticuatro horas, y en caso de no existir pronunciamiento en un plazo de cinco días desde la recepción de la denuncia, la solicitud de entenderá aceptada.

Con lo anterior, la Corte Suprema determinó que no se cumplen los presupuestos establecidos para que opere el silencio positivo, debido a que la regulación que corresponde es la de la referida Ley 19.880 y no la del Reglamento de Licencias Médicas, en función de lo determinado anteriormente<sup>95</sup>.

- Causa N° 100.686 Corte Suprema 2016 (apelación): la presente discusión se funda, en la arbitrariedad que reprocha la recurrente Comunidad de Aguas Canal las Canchillas Rinconada, en lo que respecta a la negatividad de la Dirección General de Aguas y del Ministerio de Obras Públicas, a emitir la certificación que determina el artículo 64 de la Ley N°19.880. Lo previo, en relación a la solicitud de registro de la Comunidad de Aguas Canal Las Canchillas, que fue organizada mediante un procedimiento judicial y siendo así declarado mediante sentencia ejecutoriada, existiendo, a juicio de la recurrente, un retardo injustificado por parte de la Dirección General de Aguas para llevar a cabo referido registro.

La Comunidad interpuso el recurso de protección en contra de la Dirección General de Aguas, y contra del Ministerio de Obras Pública, por considerar que existen omisiones arbitrarias e ilegalidades cometidas por la DGA con ocasión del

---

<sup>95</sup> SCS, causa Rol N° 1550-2012, de fecha 11 de mayo de 2012.

procedimiento administrativo de registro de la misma en el Registro Público de Aguas a su cargo y por la negatividad del MOP en emitir la certificación del artículo 64 del referido silencio positivo.

Como antecedente, indica la recurrente que mediante sentencia del año 2004 del Primer Juzgado de Letras de Santa Cruz se declaró constituida la aludida Comunidad, cuyo objeto era extraer aguas del canal San Antonio, ubicado en la Provincia de Colchagua, para luego repartirlas y distribuirlas entre sus comuneros.

El 2 de octubre de 2015 se ingresa ante la DGA la solicitud para incorporar al registro público que lleva la mencionada Dirección. Posteriormente la agente de expedientes de la Dirección, solicitó a la Comunidad el giro de un cheque cruzado y nominativo o vale vista bancario a nombre del MOP, con el fin de realizar una inspección ocular para la elaboración del Informe Técnico respectivo, sin embargo, se reclama que no se ha cumplido con dicho requerimiento, y por consecuencia, el procedimiento se ha visto paralizado.

La recurrente añade que, transcurrido más de 10 meses desde el ingreso de la solicitud de registro, ingresó la correspondiente denuncia del incumplimiento del plazo legal para realizar tal gestión, y la solicitud para que se emita pronunciamiento, en virtud de los artículos 27 y 64 de la Ley N°19.880, para posteriormente, consultar si la denuncia había sido elevada al superior jerárquico que debe resolver el asunto.

Posteriormente, la DGA se pronunció señalando que el registro es un acto jurídico y administrativo complejo, debidamente regulado por medio de la Resolución Exenta N°3.504 de 17 de diciembre de 2008, por lo que de acuerdo al marco regulatorio que expone lo dispuesto en el artículo 135 del Código de Aguas, debía efectuarse una visita a terreno y consignar los fondos para cubrir los gastos de dicha diligencia, no teniendo aplicación lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 19.880.

En virtud de lo anterior, la recurrente funda el recurso en cuatro irregularidades, sin perjuicio de ello, nos centraremos en lo relativo al silencio, el cual es objetivo de nuestro estudio, es así que la DGA ha retardado indefinida, injustificado e ilegalmente la tramitación del registro, no cumpliendo con el plazo de 6 meses establecidos por

el artículo 27 de la Ley N°19.880, señalando que a su juicio, se configuraría la hipótesis del “silencio positivo” del artículo 64. A mayor abundamiento, denuncia la no emisión, por parte de los recurridos de los certificados que establece la ley en el supuesto del silencio administrativo.

La Corte Suprema determinó que no resultaba aplicable el silencio positivo, en virtud de lo establecido por la Contraloría General de la República, en específico el dictamen N° 58.899 de 2011, el cual determinó que no procedía aplicar el silencio positivo en la constitución de derechos de aprovechamientos de aguas, ya que éstos se constituye a través de un procedimiento reglado, donde no cabe la aceptación del cumplimiento de requisitos sin que éstos efectivamente se cumplan, y través de la omisión de la autoridad en su resolución.

Lo anterior justifica la decisión de la Corte Suprema en no considerar aplicable el silencio positivo, debido a que, lo anterior significaría que por medio de una ficción legal, se cumplirían los requisitos establecidos para cumplir con el mencionado procedimiento<sup>96</sup>.

- Causa N° 28.482 Corte Suprema 2016 (protección): la Corte Suprema en el caso en comento, de forma unánime confirmó la sentencia y rechazó la acción de protección contra la Comisión para el Mercado Financiero por no renovar a una funcionaria a contrata.

La recurrente estimó infringido su derecho de igualdad ante la ley, debido a que no recibió respuesta de la recurrida con respecto a sus peticiones de revisión de la decisión de desvinculación, del mes de mayo y agosto del año 2016, a diferencia de lo ocurrido en casos análogos en los cuales el organismo si habría respondido.

A su vez, denuncia la vulneración de la garantía del debido proceso por haberse constituido la recurrida en un tribunal de hecho, a su vez, acusa la vulneración de la libertad de trabajo, la libertad sindical y el derecho de propiedad, al no disponerse la

---

<sup>96</sup> SCS, causa Rol N° 1000686-2016, de fecha 27 de abril de 2017.

renovación de su contrata, el no respetar su condición de asociada y al haberse impedido desempeñar su función laboral.

La recurrente a su vez aludió la existencia de la figura del silencio positivo, al no haber obtenido respuesta respecto su solicitud de revisión, sin embargo la Corte de Apelaciones de Santiago y la Corte Suprema, indicaron que este no recibe aplicación en este caso, sino que de serlo sería la figura del silencio negativo del artículo 65 de la Ley 19.880.

Bajo nuestra perspectiva, es del todo lógico la postura de la Corte Suprema, por el hecho de prosperar la excepción del artículo 65 de la Ley 19.880, específicamente la que determina que se entenderá rechazada una solicitud que no sea resuelto dentro del plazo legal, cuando esta se refiera a la revisión o la impugnación de un acto administrativo, como es el del caso analizado.

### **2.3. Reflexiones**

Es así, como hemos señalado de forma transversal en nuestro trabajo, y en virtud de los expuesto en este capítulo, es necesario replantear la regla del silencio administrativo, debido a que como manifestamos, la aplicación del silencio positivo como regla general es prácticamente nula, salvo ciertos casos aislados como el señalado en el presente capítulo, siendo quizás necesario, invertir la regla del silencio, entendiendo como regla general la aplicación del silencio negativo frente a la inactividad de la Administración, en función de los casos en que se vuelve aplicable, casos que comentaremos en el siguiente capítulo.

### **3.- CAPÍTULO TERCERO**

#### **3.1. El silencio administrativo negativo**

El artículo 64 de la LPBA desarrolla el silencio administrativo positivo, señalando lo necesario para que opere. En ese sentido, el primer inciso de dicho artículo se encarga de establecer las bases para su aplicación, indistintamente sea positivo o negativo, señalando: *“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”<sup>97</sup>.*

Como se puede apreciar, el silencio administrativo opera como consecuencia de la inactividad de la Administración, siendo indispensable la denuncia del interesado para que pueda operar, y en caso de no obtener respuesta a esa denuncia, aplicar el silencio positivo.

---

<sup>97</sup> Artículo 64 ley N° 19.880, Disponible en: <<http://bcn.cl/2f82e>>.

Sin embargo, es el artículo 65 de la LPBA el cual expresa *“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”*<sup>98</sup>.

Podemos desarrollar la tesis de que el legislador al establecer un artículo que desarrolla la aplicación de la regla del silencio administrativo negativo, ha querido establecer la excepción de dicha institución, por tanto el artículo 64 ha establecido la regla general, siendo ésta el silencio administrativo positivo.

Con todo, el silencio administrativo negativo, se encarga de velar por el resguardo del patrimonio fiscal, siendo posible dilucidar, que dicha excepción sea la más importante, lo que implica el mayor porcentaje aplicación del mismo, debido a que las solicitudes administrativas en su mayor cantidad tienen un sentido económico, como puede ser, la solicitud de fondos concursables del Estado por parte una Fundación sin fines de lucro, siguiendo el ejemplo, frente a dicha negatividad de la Administración, el interesado debe solicitar la certificación de la caducidad del plazo, siendo por tal, un acto administrativo denegatorio.

Con todo, cabe precisar que la Contraloría General de la República a través del dictamen N° 58.899, ha determinado que la expresión “patrimonio fiscal” ha de ser entendida en términos amplios, señalando “si se pronunció con el dictamen N° 58.899 respecto a qué se entiende por patrimonio fiscal y para tal efecto expresa: *“si se considera que de la historia fidedigna del establecimiento de ese precepto aparece que la expresión patrimonio fiscal debe ser entendida en términos amplios, comprensivos del patrimonio público”* (Senado, Discusión en Sala, Legislatura 345, Sesión 04. Fecha 3 de octubre de 2001; Senado Discusión en Sala, Legislatura 347, Sesión 29. Fecha 11 de septiembre de 2002), lo que armoniza, además, con la jurisprudencia de esta Contraloría General contenida en el dictamen N° 27.274, de 2010”.

---

<sup>98</sup> Artículo 65 ley N° 19.880, Disponible en: <<http://bcn.cl/2f82e>>.

Es decir, incluyendo incluso órganos descentralizados como las Municipalidades o Gobiernos Regionales, de acuerdo con lo expresado.

### **3.1.1. Ámbito de aplicación**

En ese sentido, nos enfocaremos en desarrollar las cuatro excepciones del silencio administrativo negativo al silencio positivo por medio del criterio aplicado por la Contraloría General de la República, enfocándonos principalmente en la regla que se refiere a la afectación del patrimonio fiscal, en el sentido de que dicha excepción es la más aplicable y con mayor relevancia y que permite reflejar lo propuesto en nuestra investigación, por tanto se desarrollará en último lugar la regla anteriormente mencionada.

### **3.1.2. Alcance de la excepción**

Respecto a este punto nos remitimos a lo expuesto en los siguientes acápite, donde se realizará un análisis jurisprudencial tanto de dictámenes como de sentencias de la Corte Suprema.

### **3.1.3. Análisis jurisprudencial de dictámenes de la Contraloría General de la República en el ámbito del silencio negativo**

#### **1°) Actuación de oficio de la Administración:**

El Dictamen N° 27.998 de la CGR del año 2015 versa respecto a un interesado que se dirigió a dicho organismo con el fin de solicitar la reconsideración de una multa que le fue cursada con el fin de que sea reconsiderada. En virtud de ello, su solicitud se enfoca en un pronunciamiento de la Contraloría relativo a la legalidad de la resolución por sobrepasar el plazo referido en el artículo 24 de la Ley N° 19.880.

Para los efectos de ejemplificar la aplicación de la excepción en comento, la Contraloría resolvió que la demora de la autoridad para pronunciarse respecto a una apelación, no se regulará por medio del silencio positivo, sino que, por medio del silencio negativo, y por lo

tanto, como hemos señalado, entenderá rechazada una petición que no se resuelva dentro del plazo legal “*en los caso en que la Administración actúe de oficio*”. En ese sentido entendemos, que es del todo lógico, que la Administración pueda establecer aplicable el silencio negativo sin que sea necesario realizar un procedimiento más allá de lo mencionado<sup>99</sup>.

2º) Pronunciamiento de la Administración sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos:

Del mismo modo, la Contraloría General de la República en el dictamen N° 95.783 del año 2015<sup>100</sup>, referido al proceso de una interesada la cual solicitó al organismo la revisión de un procedimiento administrativo que culminó con la caducidad de la inscripción de una embarcación mediante la resolución exenta N° 24 del año 2014 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, alegando la falta de consideración de antecedentes por parte del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura para otorgarle una ampliación del plazo de caducidad por razones de caso fortuito o fuerza mayor como alegó la interesada, recibiendo la misma respuesta por parte de SERNAPESCA como por parte del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, es decir, la caducidad del plazo.

Así, el dictamen en comento se encarga de desarrollar los argumentos presentados por la interesada en lo que respecta a la alegación del caso fortuito o fuerza mayor, sin embargo, para efectos de nuestro estudio el punto relevante de lo resuelto por la Contraloría es referente a la aplicación del silencio administrativo negativo.

El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, rechazó la aplicación del silencio administrativo presentada por la recurrente, el cual motivó alegando la demora en la tramitación del recurso de revisión que presentó primitivamente, por tanto, la Contraloría General de la República frente a la solicitud de la interesada, aplicó lo establecido en el artículo 65 de la Ley 19.880, en lo referido a que, en aquellos casos en que la declaración de una solicitud no haya sido resuelta dentro del plazo legal, se refieran a impugnaciones o

---

<sup>99</sup> Dictamen N° 27.998 de Contraloría General de la República, de 10 de abril de 2015.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/027998N15/html>>.

<sup>100</sup> Dictamen N° 95.783 de Contraloría General de la República, de 02 de diciembre de 2015.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/095783N15/html>>.

revisiones de actos administrativos, corresponde estimar denegado el requerimiento, por tanto, la Contraloría ha seguido el criterio fijado por los dictámenes N°s 27.035 de 2013, 46.439 y 61.969 del año 2015.

3°) Pronunciamiento de la Administración en virtud del derecho de petición (art. 19 N° 14 CPR).

El dictamen N° 33.048 del año 2010 de la Contraloría General de la República<sup>101</sup>, es un asunto que también nos permite reflejar la aplicación de las reglas del silencio negativo. En el caso particular respecta al pronunciamiento de la Administración en virtud del derecho de petición.

Así, inicia el dictamen referido señalando que Don Juan Pablo Molina Curuchet, realizó en el mes de enero de 2009 una serie de peticiones al Servicio de Vivienda y Urbanización Metropolitano, las cuales han sido tratadas en un dictamen de la misma Contraloría (N° 36.764/2008), relativas a la exigencia de trámites por vía electrónica y uso de firma digital, la cual, alegando que no fueron atendidas sus peticiones, por lo que solicitó a la Contraloría instruir al Servicio para que acceda a sus peticiones, por haber operado, según su opinión el silencio positivo contenido en el artículo 64 de la Ley 19.880.

Sin embargo, la Contraloría señaló el hecho de que efectivamente el SERVIU posterior a la presentación de la solicitud del interesado frente al ente fiscalizador, resolvió rechazar a través del oficio N°732 de 2010 desestimando las peticiones del recurrente, lo que argumenta en el oficio mencionado anteriormente.

A mayor abundamiento, la Contraloría determinó el hecho que, en caso de establecer el silencio administrativo aplicable, debe ser el del artículo 65, en virtud de lo señalado en dicho artículo, en lo referente a que se entenderá rechazada una solicitud en los casos en que la Administración deba pronunciarse cuando se ejercite por parte de alguna persona el derecho de petición consagrado en el N°14 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

---

<sup>101</sup> Dictamen N°33.048 de Contraloría General de la República, de 18 de junio de 2010.- Disponible en: <<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/033048N10/html>>.

#### 4º) Afectación del patrimonio fiscal:

El dictamen N° 5.327 del año 2018 de la Contraloría General de la República<sup>102</sup>, es muy ejemplificador para entender cómo es aplicable la excepción de la afectación del patrimonio fiscal en los casos en que la Administración no resuelva una solicitud dentro del plazo legal. El dictamen mencionado se enfoca en la solicitud de Don Carlos Andrighetti, representante de Inmobiliaria y Administradora Lo Ruiz SpA, el cual solicitó a la Contraloría su pronunciamiento respecto a la eventual aplicación del silencio administrativo positivo, el cual se regula como hemos señalado, en el artículo 64 de la Ley 19.880. Su solicitud se refería a la fusión de roles de avalúo fiscal de dos propiedades ubicadas en distintas comunas, la cual se efectuó ante el Departamento de Avaluaciones de la Dirección Regional Metropolitana de Santiago Norte del Servicio de Impuestos Internos.

Ante dicha solicitud de fusión, la Dirección Regional, se manifestó señalando que, para llevar a cabo dicha fusión, era necesario dar cumplimiento a ciertos requisitos, los cuales fueron dados a conocer al interesado, y los cuales no fueron posibles de verificar, lo que fue puesto en conocimiento de don Carlos Andrighetti.

Así, la Dirección Regional a su vez, señaló al interesado el hecho de que, en caso de aplicarse el silencio administrativo, era procedente el silencio negativo, debido al hecho de que en caso de fusionarse ambos predios, se afectaría el patrimonio fiscal, puesto que, la decisión implicaría la modificación de los avalúos fiscales de los respectivos inmuebles, lo que tendría como consecuencia una disminución en el pago del impuesto territorial respectivo, lo que incidiría en el ingreso municipal.

La Contraloría se pronunció señalando en primer lugar, el hecho de que no es aplicable el silencio positivo, debido a que la Dirección Regional efectivamente dió respuesta al interesado, y, por tanto, no existió una ausencia de pronunciamiento por parte de quien debía resolver el asunto, y a su vez, ratificó lo resuelto por el Servicio de Impuesto Internos, en lo

---

<sup>102</sup> Dictamen N° 5327 de Contraloría General de la República, de 20 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/005327N18/html>

que respecta a la aplicación del artículo 65 de la Ley 19.880, entendiéndose rechazada la solicitud al afectar el patrimonio fiscal.

#### **3.1.4. Análisis jurisprudencial de la Corte Suprema:**

El siguiente proceso nos permite reflejar y apoyar nuestro estudio. Es la causa Rol N° 8857-2019 iniciada ante el Trigésimo Juzgado Civil de Santiago, caratulada “*Unión de Trabajadores Portuarios de Arica con Fisco de Chile*”, en la cual la parte demandante dedujo un recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia de segunda instancia dictada por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, la cual, confirmó la sentencia de primer grado que rechazó la demanda de declaración de mera certeza.

Lo sucedido en este caso, fue el hecho de que la Unión de Trabajadores fue creada como una corporación de derecho privado en el año 1970, modificando años más adelante sus estatutos con el fin de ajustarse a la normativa de organizaciones sindicales, sin embargo, y tal como se señala en los autos, la “Unión” siguió funcionando bajo dicho modelo, coexistiendo con el sindicato, lo cual no fue impedimento para que el Ministerio de Justicia siguiera emitiendo certificados de vigencia de la personalidad jurídica de la “Unión”. Con todo, el sindicato solicitó el cese de emisión de certificados, entorpeciendo el ejercicio de funciones por parte de la “Unión”.

En virtud de los antecedentes, la “Unión” efectuó diversas presentaciones ante el Ministerio de Justicia con el fin de que fuera restablecida su personalidad jurídica, y al no obtener respuestas concretas por parte del Ministerio, “Unión” efectuó una cuarta presentación solicitando la aplicación del silencio positivo, denunciando la inactividad del Ministerio, lo cual posteriormente fue rechazado por el mismo organismo.

La “Unión” al demandar al Consejo de Defensa del Estado, argumentó el hecho de ser aplicable el silencio positivo, debiendo entenderse aceptadas sus peticiones, debido a que el Ministerio de Justicia emitió su pronunciamiento fuera del plazo legal de cinco días contados desde la recepción de la denuncia, esto debido a que la denuncia fue realizada el día 19 de marzo de 2019 y fue respondida por el Ministerio el día 13 de abril de 2012.

Con todo, en lo que respecta a la aplicación del silencio positivo, que es materia de nuestro estudio y, por tanto, en lo que nos enfocaremos, el Consejo de Defensa del Estado argumentó el hecho de que expresamente el artículo 65 de la Ley 19.880 señala que debe entenderse rechazada una solicitud “*cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos*”. Frente a ello, el tribunal de primera instancia rechazó la demanda, señalando que la modificación de estatutos primitiva no fue conforme a derecho y a su vez, dictaminando que se trataba de una hipótesis de silencio negativo y no positivo, lo cual fue confirmado la sentencia de segunda instancia, lo que motivó a la demandante a interponer recurso de casación en el fondo.

El recurso de casación acusa el hecho de haberse transgredido lo establecido por el artículo 64 de la Ley 19.880 referido al silencio positivo, y tal como señala el considerando primero de la sentencia de la Corte Suprema, desde la perspectiva contraria, se alega el hecho de haber realizado una aplicación errada del silencio negativo en una situación no prevista por el legislador, argumentando que su interpretación debe realizarse de forma restringida, limitándose a solo recursos administrativos establecidos, lo que no fue ejercido por la actora, y a mayor abundamiento, señalando que la Ordenanza N° 2.463 de 2001 de la Subsecretaría de Justicia fue la que cesó las certificaciones de la “Unión” no puede ser considerada como un acto administrativo, debido a que se trataría de una instrucción interna.

En tal sentido, la Corte Suprema con el fin de resolver el punto en controversia respecto al silencio administrativo, se remitió a su jurisprudencia, la cual señala “*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*”<sup>103</sup>, lo que a su vez, nos permite reafirmar la idea que hemos planteado a lo largo de nuestro trabajo, en lo que respecta, al fenómeno ocurrido desde la entrada en vigencia de la Ley 19.880 en lo sucesivo al silencio administrativo y esta especie de “inversión de la regla”.

---

<sup>103</sup> SCS, causa Rol N° 29909-2019, de fecha 5 de noviembre de 2019.

En el mismo sentido, la Corte Suprema en su argumentación expuso otro caso jurisprudencial relevante y atinente a nuestro planteamiento, comentando: *“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”*<sup>104</sup>.

Lo anterior, nos permite discernir el hecho de que la aplicación del silencio desde sus inicios se ha inclinado a aplicarse en forma negativa, debido a que su existencia se basa en el silencio negativo y que lógicamente por dicho antecedente, existe un mayor entendimiento del mismo, lo cual ha sido sostenido en el tiempo, tanto por la Contraloría General de la República y por la Corte Suprema.

En la misma línea, la Corte Suprema ratificó su postura mediante lo expresado por el Profesor Gabriel Bocksang, el cual determina 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”*<sup>105</sup>.

Así, la Corte Suprema fue tajante al señalar que en su razonamiento el silencio negativo es la regla general y no la excepción, considerando por tanto, que las excepciones existentes en el artículo 65 de la Ley 19.880 pueden considerarse de una interpretación extensiva y no restrictiva.

Siguiendo la misma línea, en lo que respecta para los actos administrativos, la Corte Suprema manifestó que se debe interpretar de forma extensiva el concepto, entendiendo en ese sentido por acto administrativo a todo lo que se refiera a decisiones escritas que adopte la Administración en las que se realicen declaraciones de voluntad, en virtud del ejercicio de potestades públicas.

---

<sup>104</sup> SCS, causa Rol N° 26200-2018, de fecha 19 de octubre de 2018.

<sup>105</sup> BOCKSANG, (2013), p. 38-58.

En virtud de lo antedicho, es que la Corte Suprema rechazó el recurso de casación en el fondo presentado por la “Unión de Trabajadores Portuarios de Arica” debido a que se formuló un caso de silencio negativo frente a la solicitud primitiva, al cumplirse los parámetros establecidos por el artículo 65 de la Ley 19.880.

### **3.2 Reflexiones**

En virtud de lo expuesto, queda de manifiesto la predominancia de la aplicación del silencio negativo y sus múltiples excepciones, lo cual hemos intentado reflejar en cierta medida por medio de los dictámenes y sentencias expuestos precedentemente. La cual permitió reforzar nuestro planteamiento y dar inicio al debate legislativo a la necesidad de replantear ambos artículos, quizás siendo una solución viable, buscar el equilibrio de fuerzas de ambos silencios.

## 4. CONCLUSIÓN

### 4.1 Rendimiento de la regla del silencio administrativo en la Ley 19.880

Como resultado de la extensa revisión a la institución del silencio administrativo en sus dos sentidos, nos remitimos a lo expresado por el profesor Eduardo Soto Kloss a fin de reforzar nuestro planteamiento, en lo que referente a las excepciones del silencio negativo, particularmente, a la regla de la afectación del patrimonio fiscal, señala: “*yo no sé si se habrá habido inadvertencia o ex profeso que así se ha dispuesto, porque ello significa que no es esto aplicable en los casos en que se afecte al patrimonio municipal o al patrimonio de entidades u organismos, o servicios no fiscales, como son los más de 70 u 80 instituciones dotadas de personalidad jurídica o autónomas, o sea la llamada Administración descentralizada*”. Dando a entender el profesor, que la aplicación del silencio negativo por la excepción de la afectación del patrimonio fiscal es tan magna su amplitud, en virtud de su interpretación, que podríamos considerarla como la verdadera regla general. Continuando con lo expresado por Soto Kloss, referente ahora a la regla de la actuación de oficio de la Administración, manifiesta su confusión con respecto a la intención del legislador, preguntándose “¿a qué se referirán? ¿se referirá a los procedimientos iniciados de oficio? o ¿a los actos trámites evacuados de oficio? Si es así, abarca todo. Luego, siempre, entonces, va a ser negativo el silencio de la Administración, y en tal caso estaría demás la regulación del silencio positivo”<sup>106</sup>.

Así es dable concluir tras la revisión a la institución del silencio administrativo, que el rendimiento de la regla del silencio positivo es casi nula en su aplicación. Puesto que, como vimos las excepciones impuestas por el legislador en lo que respecta al silencio negativo, le

---

<sup>106</sup> SOTO, (2012), p. 336.

otorgan al sentenciador un umbral de interpretación tan amplio que la convierte, en el ejercicio, la regla general.

Bajo esa tesitura, nos queda de manifiesto que es del todo claro la necesidad de replantear la forma de agilizar los procedimientos administrativos, y que después de diecisiete años de publicada la LBPA es indudable que no ha sido una ley sin cuestionamientos, de hecho, se ha dicho que no se ha encargado de cumplir con su espíritu, el de dar celeridad a los procedimientos, evitando lo burocrático de nuestro ordenamiento, lo que genera la necesidad de replicar soluciones aplicadas por otros ordenamientos en favor de los ciudadanos y de construir una Administración eficaz y eficiente como lo merece nuestra sociedad, o derechamente replantear la regulación dada al silencio administrativo.

Después de todo, es indudable que, bajo el contexto que se dictó la LBPA, luego de diecisiete años, es totalmente diferente al que vivimos en la actualidad, entendiendo los avances de la tecnología su campo de aplicación debiera ser mayor, como es aplicado en otras ramas de nuestro derecho con la Ley N° 20.886, que establece la tramitación electrónica otorgando mayor cercanía, eficiencia y seguridad al usuario e información cruzada e inmediata entre los propios administrados de los distintos Tribunales de Justicia del país.

Por ello, debiese implementarse en mayor medida el sistema electrónico en el procedimiento administrativo. Sin ir más lejos, en ese sentido, en mayo del 2019, la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, en el marco de la discusión del proyecto de ley que modifica la Ley que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos en materia de documentos electrónicos, solicitó mediante el Oficio N° 0161.19, la elaboración de un estudio sobre legislación comparada en materia de digitalización de procedimientos administrativos, enfocados en la experiencia española, y tomando en consideración lo recomendado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Es así, que se ha vuelto una exigencia mejorar y ampliar la tecnología a todos los rincones del país, que en tiempos de pandemia ha quedado más que demostrado que es esencial.

## **5. BIBLIOGRAFÍA**

### **5.1. Bibliografía citada**

1. AGUADO CUDOLÁ, Vicénc (1996): Silencio Administrativo e Inactividad, memoria para optar al grado de Doctor en Derecho, (Barcelona, editorial Universidad de Barcelona).
2. AGUADO CUDOLÁ, Vicénc (1998): Los orígenes del silencio administrativo en la formación del Estado constitucional, disponible en Revista de Administración Pública (1998, N° 145).
3. BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2011): Derecho Administrativo General, segunda edición (Santiago, editoriales Legal Publishing y Thomson-Reuters).
4. Biblioteca del Congreso Nacional (2019): “Ley N° 19.880”. Disponible en: <http://bcn.cl/2f82e>.
5. Biblioteca del Congreso Nacional (2019): “Historia de La Ley N° 19.880”, compilación oficial del debate parlamentario. Disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/historia-de-la-ley/vista-expandida/5844/>.
6. BOCKSANG HOLA, Gabriel (2013): El Silencio Administrativo en el Derecho, en Procedimiento Administrativo y Contratación Pública. Diez años de la entrada en vigencia de las Leyes N° 19.880 y N° 19.886, (Santiago, editorial Thomson Reuters).

7. MOURE PINO, Ana María (2014): El Ombudsman: Un estudio derecho comparado con especial referencia a Chile, (Madrid, editorial Dykinson).
8. MORAGA KLENNER (2012): Derecho Administrativo 150 años de doctrina, en Notas al Procedimiento Administrativo y la Doctrina Chilena (Santiago, editorial Jurídica de Chile).
9. PANTOJA BAUZÁ, Rolando (2008): Derecho Administrativo: 120 años de Cátedra, (Santiago, editorial Jurídica de Chile).
10. PANTOJA BAUZÁ, Rolando (2008): Derecho Administrativo 150 años de Doctrina, (Santiago, editorial Jurídica de Chile).
11. PAREJO ALFONSO, Luciano (2011): El silencio en la actividad de la administración pública, (Valencia, editorial Tirant lo Blanch).
12. PANTOJA BAUZÁ, Rolando (2002): El concepto de derecho administrativo en el derecho chileno, disponible en Revista de Derecho Público Universidad de Chile (2002, N° 64).
13. SOTO KLOSS, Eduardo (2012): Derecho Administrativo: temas fundamentales, tercera edición (Santiago, editorial Abeledo Perrot).
14. VEGA CORDERO, Luis (2015): Lecciones de Derecho Administrativo, segunda edición (Santiago, editorial Thomson Reuters).

## **5.2. Jurisprudencia judicial**

1. SCS, causa Rol N° 13295-2019, de fecha 22 de julio de 2019.
2. SCS, causa Rol N° 8857-2019, de fecha 05 de agosto de 2020.
3. SCS, causa Rol N° 2149-2013, de fecha 6 de marzo de 2014.
4. SCS, causa Rol N° 2681-2019, de fecha 18 de febrero de 2019.
5. SCS, causa Rol N° 1427-2012, de fecha 15 de junio de 2012.

6. SCS, causa Rol N° 3826-2006, de fecha 31 de agosto de 2006.
7. SCS, causa Rol N° 3606-2009, de fecha 17 de mayo de 2011.
8. SCS, causa Rol N° 1550-2012, de fecha de 11 mayo de 2012.
9. SCS, causa Rol N° 1000686-2016, de fecha 27 de abril de 2017.
10. SCS, causa Rol N° 29909-2019, de fecha 5 de noviembre de 2019.
11. SCS, causa Rol N° 26200-2018, de fecha 19 de octubre de 2018.

### **5.3. Jurisprudencia administrativa**

1. Dictamen N° 43.895 de Contraloría General de la República, de 08 de junio de 1973.
2. Dictamen N° 61.969 de Contraloría General de la República, de 04 de agosto de 2015.
3. Dictamen N° 41.255 de Contraloría General de la República, de 01 de septiembre de 2008.
4. Dictamen N° 46.951 de Contraloría General de la República, de 16 de septiembre de 2004.
5. Dictamen N° 16.277 de Contraloría General de la República, de 29 de marzo de 2010.
6. Dictamen N° 20.862 de Contraloría General de la República, de 28 de abril de 2004.
7. Dictamen N° 27.035 de Contraloría General de la República, de 3 de mayo de 2013.
8. Dictamen N° 26.901 de Contraloría General de la República, de 11 de abril de 2016.
9. Dictamen N° 85.592 de Contraloría General de la República, de 17 de diciembre de 2013.
10. Dictamen N° 91.825 de Contraloría General de la República, de 19 de noviembre de 2015.
11. Dictamen N° 58.899 de Contraloría General de la República, de 15 de septiembre de 2011.

12. Dictamen N° 27.998 de Contraloría General de la República, de 10 de abril de 2015.
13. Dictamen N° 95.783 de Contraloría General de la República, de 02 de diciembre de 2015.
14. Dictamen N° 33.048 de Contraloría General de la República, de 18 de junio de 2010.
15. Dictamen N° 5.327 de Contraloría General de la República, de 20 de enero de 2018.