

RESOLUCIÓN EXENTA N° 310

ANT.: Sentencia de fecha 03.04.2013,
del Tribunal de Alzada de Punta
Arenas.

MAT.: Resolución Fundada.

PUNTA ARENAS,

Con esta fecha se ha resuelto lo que sigue:

VISTOS:

1. Los artículos 6°, 7°, 19 N° 24°, 20, 110 y siguientes de la Constitución Política de la República de Chile;
2. El D.F.L. N° 1/19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en especial sus artículos 2° y 10°;
3. El D.F.L. N° 1-19.175 de 2005 (I) que fijó texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional;
4. La Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado;
5. El D.L. N° 1055, de 1975, que crea la Zona Franca de Punta Arenas y sus modificaciones;
6. El D.F.L. N° 2, de 18.04.2001, del Ministerio de Hacienda, que aprobó el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. N° 341, sobre Zonas Francas, de 1977;
7. El D.S. N° 275, de 19.03.1976., del Ministerio de Hacienda que delega en el Intendente de la Región de Magallanes y Antártica Chilena, facultades relacionadas con la concesión, administración, supervigilancia, procedimientos de control y fiscalización de la Zona Franca de Punta Arenas;
8. La Resolución N° 1.600, de 06.11.2008, de la Contraloría General de la República, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón;
9. Nuestra Resolución T.R. N° 27 del 30.06.2006, que aprobó las Bases de Licitación para la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas;
10. Nuestra Resolución Exenta N° 265 del 30.04.2007, que Adjudica Concesión para la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas, a Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda.;
11. Nuestra Resolución T.R. N° 30 del 13.07.2007, que aprobó el "Contrato de Concesión para la administración y explotación de la Zona Franca de Punta Arenas";

12. El Contrato de Concesión de Zona Franca, de 13.07.2007., suscrito entre el Fisco de Chile y la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada;
13. El Decreto Supremo N° 941, de 28.08.2012, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que nombra Intendente Regional a don Mauricio Peña y Lillo Correa;
14. Nuestra Resolución T.R. N° 25 del 04.10.2012, que aprobó la "Modificación de Contrato de Zona Franca";
15. La Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, de 20.08.2008;
16. El Considerando Séptimo de la Resolución de fecha 3 de Abril de 2013, de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Punta Arenas, "sólo en cuanto se ordena dar estricto cumplimiento a la exigencia del artículo 41 de la Ley de Bases que lo obliga a fundar su resolución de rechazo a la reposición de la Cámara Franca, haciéndose cargo de todas las observaciones que en ella se hacen";
17. El numeral Décimo Catorce (14°) del Auto Acordado s/n sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales, y;
18. El Oficio N° 934 de Abril 11 de 2013 del Ilustrísimo Señor Presidente de la Corte de Apelaciones de Punta Arenas;
19. El Certificado de Sentencia Ejecutoriada de fecha 15.04.2012, que rola a Foja 125 del Recurso de Protección Rol N° 16-2013;
20. El Ordinario N° 249 de 18 de Abril de 2013, dirigido a Cámara Franca Asociación Gremial de Usuarios de Zona Franca de Punta Arenas;
21. La Inserción en diario La Prensa Austral, de fecha 24.04.2013;
22. El Escrito de fecha 24.04.2013, que pretende dar cumplimiento a lo ordenado en Ordinario N° 249;
23. El Ordinario N° 275 de 25 de Abril de 2013, dirigido a Concesionaria de Zona Franca de Punta Arenas – Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda.;
24. El Ordinario N° 276 de 25 de Abril de 2013, dirigido a Cámara Franca Asociación Gremial de Usuarios de Zona Franca de Punta Arenas;
25. El Escrito de fecha 03.05.2013, que pretende dar cumplimiento a lo ordenado en Ordinario N° 276;
26. Los demás antecedentes tenidos a la Vista.

CONSIDERANDO:

1. Que, el suscrito, dentro de los términos legales que le confiere el Ordenamiento, da cumplimiento a lo resuelto a fojas 15 y siguientes del recurso de protección Rol 16 – 2013, del ingreso de dicho arbitrio de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Punta Arenas que señala en su considerando "...**SEPTIMO:** *Que esta Corte acogerá el recurso de protección solamente en cuanto a ordenar al recurrido que al pronunciarse por la reposición, se haga cargo de los argumentos de ésta en su integridad.*
*Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo prevenido en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República, y en el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema, sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección, de veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y dos y sus modificaciones, **SE ACOGE** el intentado a fojas 63 y*

siguientes, en contra de señor Intendente Regional, sólo en cuanto se le ordena dar estricto cumplimiento a la exigencia del artículo 41 de la Ley de Bases que lo obliga a fundar su resolución de rechazo a la reposición de la Cámara Franca, haciéndose cargo de todas las observaciones que en ella se hacen.

Dese cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 14 del referido Auto Acordado.

Redacción del Ministro Sr. Padilla.

Regístrese, notifíquese y archívese, en su oportunidad.

Rol N° 16-2013. Protección". (El subrayado me corresponde)

2. Que, en respeto estricto de lo anterior, se procede a dar cumplimiento a las exigencias del Artículo 41 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, modificada por la Ley N° 20.285, en los siguientes términos.

3. **CONSIDERACIONES PREVIAS:**

- a) Que, la Administración y explotación de las Zonas Francas debe ser entregada en concesión a la persona jurídica que cumpla con las bases de licitación fijadas por el Ministerio de Hacienda y el de Economía, Fomento y Turismo;
- b) Que, la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda., dio cumplimiento a todos los requisitos y exigencias contenidos en las Bases de Licitación, y en consecuencia presentó la oferta económica y administrativa que mejor resguarda los intereses del Fisco para entregar la Concesión de la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas;
- c) Que, la ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, es un cuerpo normativo que regula las bases del procedimiento administrativo, otorgando certeza, a administradores y administrados, sobre cuándo y cómo comienza, se desarrolla y concluye un trámite o solicitud presentada ante organismos públicos;
- d) Que, el Procedimiento Administrativo, debe ser entendido como una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, y que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal;
- e) Que, en la especie, dicho Procedimiento Administrativo, se inicia con la solicitud de Aprobación por parte de la Sociedad Rentas Inmobiliarias Ltda. del Reglamento Interno de Operaciones (en adelante, RIO) mediante carta **036/2012** de fecha 10.02.2012, y termina con el **ORD. N° 837**, de **20.11.2012** por el que se comunica su aprobación al Sr. Gerente General de la Sociedad Rentas Inmobiliarias Ltda., don Eugenio Prieto Katunaric, - que resulta fundamental, para la comprensión de lo obrado por la administración - , que el acto administrativo del que trata este procedimiento, nace precisamente de esta solicitud de aprobación por parte de la Sociedad

Rentas Inmobiliarias Ltda., del Reglamento Interno de Operaciones (RIO) al suscrito. En consecuencia, son precisamente la Sociedad Rentas Inmobiliarias Ltda., y la Administración representada por la Intendencia Regional de Magallanes y Antártica Chilena, cuyo titular es este Intendente, los únicos involucrados en el procedimiento administrativo.

Resulta además pertinente señalar que la Sociedad Rentas inmobiliarias Ltda., al actuar como lo hizo, esto es, solicitando la aprobación del RIO, otorgó al Intendente Regional, atribuciones mayores que las contenidas en los cuerpos legales - administrativos que rigen su relación contractual con el Estado. La razón es que, de conformidad a lo establecido en el artículo 12 letra f) del DFL N° 2 del 2001, la facultad de dictar y modificar su propio RIO es una facultad "privativa y excluyente" de la Sociedad Administradora. En efecto, Las Bases de Licitación y el Contrato de Concesión, señalan sólo la obligación de la administradora de zona franca **de poner en conocimiento de la Intendencia Regional** el RIO, antes de su entrada en vigencia. Es de prudente conveniencia, para la correcta inteligencia de lo aseverado en las líneas que anteceden, señalar que el contrato de concesión, por su disposición sexta (el contrato dice "sexto") referida a la explotación de la concesión, señala expresamente: *"Durante la vigencia de la concesión, el concesionario deberá: (UNO, DOS, TRES, CUATRO) "CINCO. Dictar y modificar su propio Reglamento Interno de Operaciones. Previo a su entrada en vigencia, este Reglamento deberá ser puesto en conocimiento de la Intendencia Regional. De la misma forma cualquier modificación que se realice a éste deberá ser notificada a la Intendencia Regional, con quince días hábiles de anticipación a su entrada en vigencia."* En consecuencia, la Intendencia Regional no puede interferir en una facultad que está entregada en exclusividad por Ley a una concesionaria, que además en este caso es una empresa privada, no sólo por ello, sino también por cuanto es contraparte de dicha empresa en el Contrato de Concesión. Además, de acuerdo a la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sus órganos, como es el caso de la Intendencia, *"sólo pueden actuar dentro de su competencia y no tienen más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes"*. No era ni es procedente la dictación ni de resolución alguna ni menos de decreto, como argumenta la CFAG.

- f) Que, el **ORD. N° 837**, por el que la Autoridad, EN CONSONANCIA CON LO PEDIDO, comunica LA APROBACIÓN SOLICITADA goza de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad "frente a su destinatario Sociedad Rentas Inmobiliarias Ltda.", desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa; (De estas consideraciones previas letras e) y f), al igual que otras de las señaladas, se extenderá análisis en el cuerpo de la Resolución).

- g) Que, un Oficio u Ordinario, es un Acto Administrativo denominado "Acto trámite", - (aquel que tiene por objeto hacer avanzar el procedimiento sin resolver cuestiones de fondo, y poner además, en conocimiento, de quien corresponda, la declaración de voluntad realizada por el órgano de la Administración del Estado, en el ejercicio de sus competencias) -, y el que, además, forma parte del procedimiento administrativo;
- h) Que, el **ORD. N° 837**, como se ha dicho, es un acto administrativo dictado en el ejercicio de las competencias de esta Intendencia Regional, y que tuvo sólo por finalidad poner en conocimiento de Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada, la respuesta a su carta N° 036/2012.
- i) Que, el artículo 21 de la Ley N° 19.880, señala quienes se consideran interesados en el Procedimiento Administrativo, que en la especie son la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada y la Administración.
- j) Que, por escritura pública de 29.05.2007, suscrita ante el Notario Público de Punta Arenas, don Edmundo Correa Paredes, Repertorio N° 1059 – 07, se celebró, entre la Intendencia Regional de Magallanes y Antártica Chilena y Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada, un Contrato de Concesión para la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas cuyo texto refundido consta en la escritura pública ante el mismo Notario, de 13.07.2007, Repertorio N° 1419 – 07 ("Contrato de Concesión");
- k) Que, conforme a lo establecido en el Contrato de Concesión, la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada, es la actual concesionaria para la Administración y explotación de la Zona Franca de Punta Arenas;
- l) Que, con fecha 17.07.07, la Contraloría Regional de Magallanes y Antártica Chilena tomó razón de la R.T.R N° 30, de 13.07.07, de esta Intendencia, aprobatoria del Contrato de Concesión;
- m) Que, por escritura pública de 02.10.2012, suscrita ante el Notario Público de Punta Arenas, don Edmundo Correa Paredes, Repertorio N° 2507 – 12, se modificó el Contrato de Concesión para la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas;
- n) Que, por escritura pública de 19.12.2012, suscrita ante el Notario Público de Punta Arenas, don Edmundo Correa Paredes, Repertorio N° 3.237 – 12, se modificó el Contrato de Concesión para la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas;
- o) Que, con fecha 24.12.2012, Cámara Franca Asociación de Usuarios de la Zona Franca de Punta Arenas - Chile, *en ejercicio, a su entender, de derechos y facultades que en realidad no les asisten, en relación con lo actuado entre La Sociedad de Rentas Inmobiliarias S.A. (¿LTDA?) y la Administración, según se señala en las letras e) y f) que anteceden*, ingresó a la Oficina de Partes de la Intendencia Regional de Magallanes y Antártica Chilena, Recurso de Reposición Administrativo, del Oficio N° 837 del 20 de diciembre de 2012, solicitando "**EN LO PRINCIPAL: RECURSO DE REPOSICIÓN**;

OTROSÍ: SOLICITUD QUE INDICA; SEGUNDO OTROSÍ: RECURSO JERÁRQUICO; TERCER OTROSÍ: ACOMPAÑA DOCUMENTOS; CUARTO OTROSÍ: ACREDITA PERSONERÍA.

- p) Que, el artículo 31 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, ordena acompañar los documentos respectivos exigidos por la legislación específica aplicable, a la solicitud de iniciación del Procedimiento Administrativo.
- q) Que, el artículo 22 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, establece que los interesados podrán actuar por medio de apoderados, entendiéndose que éstos tienen todas las facultades necesarias para la consecución del acto administrativo.
4. Haciéndose cargo, como ordena el Fallo de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de todas las observaciones vertidas en el escrito de fecha 24.12.2012, el infrascrito, teniendo presente:
5. QUE, **A LO PRINCIPAL:** don TOMAS BUVINIC SEKULOVIC, odontólogo, Presidente y en representación de la CAMARA FRANCA A.G. de usuarios de Zona Franca, en presentación de fecha 24.12.2012, señala: "...Que en virtud de lo dispuesto en los artículos **2** (debe ser 2º) y **10** (debe ser 10º) de la Ley 18.575 sobre **Bases Generales de la Administración del Estado**, (es "LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO"), 15 y 59 de la Ley 19.880, **que establece las Bases Generales de los Procedimientos Administrativos**, (es "QUE ESTABLECE BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN LOS ACTOS DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO"), vengo en deducir recurso de reposición del oficio N° 837 del 20 de noviembre de 2012, que fue conocido oficialmente por esta parte con fecha 17 de diciembre de 2012, mediante oficio N° 894, que responde nuestra carta de fecha 7 de diciembre de 2012, que contenía la solicitud N° AB015P0000028 del 10 de diciembre de 2012, en razón a que la referida actuación del Intendente **a** (debiera decir "ha") **consagrado** un Sistema Tarifario al Interior de Zona Franca, que resulta ser completamente contradictorio al D.F.L. N° 2 de 2001, **que refunde, coordina y sistematiza el DFL N° 341 de 1977**, (debiendo decir "APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DEL DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 341, DE 1977, DEL MINISTERIO DE HACIENDA, SOBRE ZONAS FRANCA") también conocido como la Ley de Zona Franca, a las bases de licitación y el propio contrato de concesión..."
6. Que, el Artículo 2º de la Ley N° 18.575, "LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO" establece: "Los órganos de la Administración del Estado

someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes”.

7. Que, dicha Norma Legal se encuentra en concordancia con lo establecido en el artículo 38° de la Constitución Política de la República de Chile, a saber: *"Artículo 38. Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes. Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño”.*
8. Que, el Intendente Regional de Magallanes y Antártica Chilena, es un órgano de la Administración del Estado, desconcentrado territorialmente del Presidente de la República, y que ha sometido su acción, tanto en general, como en la especie, a lo que prescriben la Constitución y las Leyes, actuando dentro de su competencia y con las atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico, esto es, según lo ordena: 1) el Artículo 111 de la Constitución Política de Chile: *"El gobierno de cada región reside en un Intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El Intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción";* y 2) el Artículo 1° del Decreto con Fuerza de Ley 1-19175 que establece: *"El gobierno interior de cada región reside en el Intendente, quien será el representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Será nombrado por éste y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza”.*
9. Que, cuando el Artículo 10° de la Ley N° 18.575, establece: *"Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar”* está facultando a quien ha sido parte del acto administrativo, el que en la especie es sólo la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada a ejercer estos arbitrios.
10. Que, el principio de Impugnabilidad de los Actos Administrativos señala que aquellos serán susceptibles de los recursos administrativos y de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar y siempre que la ley los haya

establecido y aun cuando sea iterativo, la ley los ha establecido en favor de quien ha sido parte del acto administrativo, en la especie, la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada.

11. Que, siempre se podrá interponer el Recurso de Reposición en contra de un Acto Administrativo, y cuando proceda el Recurso Jerárquico, esto sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar, y de nuevo, podrá interponerlos quien haya sido parte.
12. Que, el Artículo 3° de la Ley N° 19.880, al definir que es Acto Administrativo, señala: "*Las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública, constituyendo también actos administrativos, los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias*".
13. Que, los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad "frente a sus destinatarios", desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.
14. Que, el Artículo 15 de la Ley N° 19.880, establece: "Principio de impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnabile "por el interesado..."", debemos entender que el interesado en la especie es únicamente la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada.
15. Que, añade el artículo 15 "Mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales."
16. Que, continua el artículo 15 expresando "Sin embargo, los actos de mero trámite son impugnables sólo cuando determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión".
17. Que, termina el artículo 15 "La autoridad que acogiere un recurso interpuesto en contra de un acto administrativo, podrá dictar por sí misma el acto de reemplazo".
18. Que, de todo lo expuesto en los numerales del 14 al 17 que anteceden, este Intendente Regional no ha debido tomar resolución alguna, habida consideración que quien está autorizado, en la especie, para la interposición de los señalados arbitrios es única y exclusivamente, como se ha sostenido, la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada, razón por la

cual deberán ser rechazados, aparte de otras razones jurídicas a que se hará referencia, los intentados por quien, respecto de este procedimiento administrativo, es absolutamente extraño, la CFAG .

19. Que, el acto administrativo en la especie (**ORD. N° 837**), es un acto administrativo dictado en el ejercicio de las competencias de esta Intendencia Regional, y que tuvo sólo por finalidad poner en conocimiento de Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda., la respuesta a la carta N° 036/2012, y es además el que persigue la aprobación de parte de la autoridad competente del Reglamento Interno de Operaciones de la Zona Franca de Punta Arenas (RIO), que en su numeral 4. señala **"...En el contexto de lo expresado, cumpla con informar a Ud., que esta Autoridad sanciona favorablemente y por tanto, aprueba el Reglamento Interno de Operaciones remitida por Carta N° 36/2012 antes aludida"** gozando dicho acto administrativo de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad **"frente a su destinatario"** la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda."
20. Que, como ya se ha dicho en las consideraciones previas, a mayor abundancia las Bases de Licitación, Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas, en el punto 1.7.2.5 establece que durante la vigencia de la concesión, el concesionario deberá Actualizar su Reglamento Interno de Operación, **previa información a la Intendencia Regional**. Concordante con lo anterior, y de acuerdo a lo establecido en el punto 1.7.3 letra a) **Informar previamente a la Intendencia Regional** la estructura y niveles tarifarios fijados en el Reglamento Interno de Operación señalado en el punto 2.3 de las Bases Técnicas. A su vez el Contrato de Concesión por su cláusula SEXTO: EXPLOTACIÓN DE LA CONCESIÓN establece en el número CINCO: Dictar y modificar su propio Reglamento Interno de Operaciones. Previo a su entrada en vigencia, este Reglamento deberá ser **puesto en conocimiento de la Intendencia Regional**. De la misma forma cualquier modificación que se realice a éste **deberá ser notificada a la Intendencia Regional**, con quince días hábiles de anticipación a su entrada en vigencia. En el número TRECE de la misma cláusula SEXTO, se establece que el Concesionario podrá fijar las tarifas por los servicios principales y complementarios, sometiéndose a las siguientes obligaciones: (i) **Informar previamente a la Intendencia Regional** la estructura y niveles tarifarios fijados en el Reglamento Interno de Operación señalado en el punto dos.tres de las Bases Técnicas; (ii) **Informar previamente a la Intendencia Regional**, de cualquier modificación sobre la estructura y/o niveles tarifarios de todos los servicios que preste. Para estos efectos deberá modificarse el Reglamento Interno de Operación a que se refiere el número dos.tres de las Bases Técnicas; (iii) **Oficiar a la Intendencia Regional** y proceder conforme lo dispone el número uno.siete.dos.cinco de las bases Administrativas. Con posterioridad a la respuesta de la Intendencia Regional informará a los usuarios, con veinte días de anticipación a su vigencia.

21. Que, en virtud de lo expresado, Cámara Franca A.G. es un tercero extraño, un tercero ajeno a la dictación del acto administrativo discutido (ORD. 837).
22. Que, el interesado, en este acto es la Sociedad Concesionaria de la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas, en lo que se discute, la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada RUT 78.648.070 – 1.
23. Que, como se desprende del propio escrito de reposición de fecha **24.12.2012**, el Sr. TOMAS BUVINIC' SEKULOVIC', por la CAMARA FRANCA A.G. de usuarios de Zona Franca, deduce recurso de reposición del **oficio N° 837** del 20 de noviembre de 2012, que fue conocido, según el mismo expresa, oficialmente por CFAG con fecha 17 de diciembre de 2012, mediante **oficio N° 894**.
24. Que, el **oficio (ORD.) N° 837**, iteramos, tiene el carácter de un acto de mero trámite - (aquel que tiene por objeto hacer avanzar el procedimiento sin resolver cuestiones de fondo) -, esto es, el poner en conocimiento de la aprobación del RIO (Reglamento Interno de Operaciones) a Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada, poniendo fin, con dicho oficio, al procedimiento administrativo relacionado.
25. Que, por tanto, el **interesado**, (en conformidad a lo prescrito en el artículo 21 de la Ley N° 19.880, en concordancia a lo prescrito en el artículo 15 del mismo cuerpo legal, y a lo previsto en el Artículo 9° de la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, texto refundido por el DFL – 1, de la Secretaría General de la Presidencia, publicada en el Diario Oficial el 17.11.2001, modificada por la Ley N° 20.285, del 20.08.2008), esto es, **la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada**, es la titular de la acción de reposición en contra de ese Acto de Mera Tramitación, pues aquel es impugnabile, porque en su oportunidad, podría haber imposibilitado la continuación del procedimiento de puesta en ejecución del RIO, o porque en su dictación se produjere indefensión a la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada.
26. Que, en ningún caso procede el Recurso de Reposición intentado en contra del **ORD. N° 837** por CAMARA FRANCA A.G. de usuarios de Zona Franca de Punta Arenas, pues esta no es, ni ha sido parte en este procedimiento administrativo, **es un tercero extraño**, y que no ejerció en tiempo y forma las acciones y derechos que el ordenamiento jurídico establece, en contra de actos que pudieran ser arbitrarios e ilegales, como es en el caso del Recurso de Protección.

27. Que, en referencia al **oficio (ORD.) N° 894**, - (el que también tiene el carácter de un acto de mero trámite) -, como claramente lo señala el mismo Sr. BUVINIC' SEKULOVIC', tuvo por objeto dar respuesta a carta de data 07 de Diciembre de 2012, que contenía la solicitud N° AB015P0000028, y poner en conocimiento de la institución que él representa, los documentos solicitados en virtud de la Ley N° 20.285, sobre Transparencia.
28. Que, el Artículo 59 de la Ley N° 19.880, establece: "*Procedencia. El recurso de reposición se interpondrá dentro del plazo de cinco días ante el mismo órgano que dictó el acto que se impugna; en subsidio, podrá interponerse el recurso jerárquico.*
Rechazada total o parcialmente una reposición, se elevará el expediente al superior que corresponda si junto con ésta se hubiere interpuesto subsidiariamente recurso jerárquico.
Cuando no se deduzca reposición, el recurso jerárquico se interpondrá para ante el superior jerárquico de quien hubiere dictado el acto impugnado, dentro de los 5 días siguientes a su notificación. No procederá recurso jerárquico contra los actos del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los alcaldes y los jefes superiores de los servicios públicos descentralizados. En estos casos, el recurso de reposición agotará la vía administrativa. La autoridad llamada a pronunciarse sobre los recursos a que se refieren los incisos anteriores tendrá un plazo no superior a 30 días para resolverlos. Si se ha deducido recurso jerárquico, la autoridad llamada a resolverlo deberá oír previamente al órgano recurrido el que podrá formular sus descargos por cualquier medio, escrito o electrónico. La resolución que acoja el recurso podrá modificar, reemplazar o dejar sin efecto el acto impugnado".
29. Que, CAMARA FRANCA A.G. de usuarios de Zona Franca de Punta Arenas, pudo en su oportunidad, recurrir de reposición en contra del Acto Administrativo, singularizado como **ORD. 894**, de fecha **14.12.2012**, pues aquel acto le da el carácter de **interesado** a CAMARA FRANCA A.G., o, en su defecto, haber recurrido de Protección, por considerar que dicho Acto Administrativo (que contenía los antecedentes solicitados por Cámara Franca A.G.), incurrió en una omisión arbitraria o ilegal que hubiere ocasionado privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de las garantías constitucionales respectivas, en la especie y como claramente lo señala el recurrente en sus páginas 1 y 28 del escrito de rigor, la del Artículo 19 N° 24° de la Constitución Política. En todo caso el ejercicio de dicha acción constitucional se encuentra extinguida, pues expiró el plazo para ejercerla por parte de CAMARA FRANCA A.G. de usuarios de Zona Franca de Punta Arenas.

30. Que, en relación a la procedencia de un recurso de reposición en contra de la resolución que falló un recurso de este tipo, cumple señalar que los artículos 10° de la ley N° 18.575, y 15 y 59 de la ley N° 19.880, no establecen la posibilidad de interponer un nuevo recurso de reposición en contra del acto administrativo que resolvió la primera reposición, aceptarla, significaría conceder un nuevo medio de impugnación, no contemplado en la ley, lo cual constituye una infracción del principio de legalidad de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política y 2° de la ley N° 18.575, y del principio de economía procedimental consagrado en el artículo 9° de la ley N° 19.880.
31. Que, como el recurrente prosigue en su escrito de fecha **24.12.2012** *"...Lo anterior, genera como consecuencia que esté vulnerado a diversos usuarios del recinto franco, el derecho de propiedad consagrado en el artículo 19 N° 24 (es 24°) de la Constitución Política del Estado, en razón, de que han sido víctimas de una afectación ilegítima en su patrimonio, por cuanto, deben pagar como usuarios de Zona Franca, sumas de dinero muy superiores las que el concesionario de Zona Franca está realmente facultado a cobrar, de los argumentos de hecho y derecho que a continuación expongo..."*.
32. Que, el artículo **19 N° 24°** de la Constitución Política de la República de Chile, establece: *"El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales..."*.
33. Que, esta Garantía Constitucional es resguardada por el Recurso de Protección establecido en el Artículo **20** de la Carta Política, que establece *"El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, ... número 24°..."*, y no por un recurso administrativo como lo es la reposición consagrada en el Artículo 59 de la Ley N° 19.880.
34. Que, quien recurre de reposición, ante esta autoridad en propio escrito de fecha **24.12.2012**, páginas 1 y 29, reconoce expresamente que el **ORD. N° 837** es el que visó el RIO (Reglamento Interno de Operaciones), al señalar: *"...a consagrado (debiendo decir "ha consagrado") un Sistema Tarifario al Interior de Zona Franca..."* (Página 1) y *"...por ser un acto administrativo que aprueba un sistema tarifario para los usuarios del recinto de Zona Franca de Punta Arenas..."* (Página 29). A mayor abundancia en las mismas páginas antes señaladas, el recurrente expresa *"...Lo anterior, genera como consecuencia que esté vulnerado, a diversos usuarios del recinto franco, el derecho de propiedad, consagrado en el artículo 19 N° 24 (es 24°) de (la) Constitución Política del Estado, en razón, de que han sido víctimas de una afectación ilegítima en su patrimonio..."* (Página 1) y *"...que resulta ser arbitrario, contrario a la normativa vigente..."* (Página 29).

35. Que, por tanto, el recurrente de reposición debió en su oportunidad recurrir de protección, pues alude a que la Garantía Constitucional del Art. 19 N° 24° es la que, siguiendo su pensamiento, habría sido infringida.
36. Que, en relación con la materia, corresponde anotar que, de acuerdo a lo previsto en los artículos 3° y 51 de la ley N° 19.880, la oportunidad en que un acto administrativo se encuentra ejecutoriado coincide, por regla general, con la notificación de éste al interesado. (Aplica Dictamen N° 60.656 de 26.09.2011 de la Contraloría General de la República).
37. Que, SOBRE EL MARCO REGULATORIO APLICABLE, el Sr. Buvinic' plantea que el D.F.L. N° 2 de 2001 o Ley de Zona Franca no prescribe en forma expresa ninguna norma que diga directa relación con lo tratado en marras, y a juicio de este sentenciador es efectivo **por tanto, en donde el Legislador no distinguió, no le corresponde al suscrito hacerlo**. Luego señala el recurrente que la norma antes citada establece ciertos principios y conceptos de orden general que deben ser tomados en cuenta al momento de dirimir, como es el caso del sistema tarifario, bajo la actual administración de la Zona Franca de Punta Arenas, transcribiendo una serie de normas que a continuación analizaremos, y profundizaremos al tenor de lo por él planteado.
38. Que, el Art. 2a) (es Artículo 2°.) *Para los efectos de este decreto ley, se entenderá por: a) "Zona Franca: El área o porción unitaria de territorio perfectamente deslindada y próxima a un puerto o aeropuerto amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera. En estos lugares las mercancías pueden ser depositadas, transformadas, terminadas o comercializadas, sin restricción alguna".*
39. Que, a lo dicho por quien ocurre, en el sentido de que se estaría en presencia de un territorio donde existe un marco normativo comercial y tributario distinto del resto del Territorio Nacional, lo que implicaría una ventaja tanto para los comerciantes del recinto franco, como para los consumidores que adquieran bienes en él, es necesario e inexcusable el señalar además, para efectos de un claro y detallado entendimiento de la norma legal que se invoca como argumento de contrario, que la Circular N° 89 de 1976, del Servicio de Impuestos Internos profundiza la definición de la presunción de extraterritorialidad aduanera, al expresar ... "*Tiene por objeto considerar como si estuvieran en el exterior del país a las mercancías extranjeras ingresadas a las Zonas o Depósitos Francos, con el propósito de eximir las del pago de derechos, impuestos y demás gravámenes que se perciben por las Aduanas, incluso la tasa de despacho establecido por la Ley N° 16.464 y sus modificaciones*".

40. Que, el Reglamento Interno Operacional (RIO) de Zona Franca de Punta Arenas, concordante con el D.F.L. N° 2 de 2001 del Ministerio de Hacienda, establece que *"La Zona Franca de Punta Arenas es el área o porción unitaria de territorio próxima al puerto de Punta Arenas, perfectamente deslindada y amparada por presunción de extraterritorialidad aduanera, en la cual pueden realizarse todas las actividades comerciales e industriales autorizadas por su legislación especial y en la medida que éstas se encuentren incorporadas en el contrato del Usuario que se celebre con su sociedad administradora "Sociedad de Rentas Inmobiliarias" (artículo 1 RIO).*
41. Que, el Artículo 13 de la Ley de Zonas Francas, establece la posibilidad de que la Sociedad Administradora solicite excluir determinadas porciones de territorio de las Zonas Francas manteniendo el carácter unitario señalado en el Artículo 2°.
42. Que, el Artículo 21 de esta misma Ley expresa presunción de extraterritorialidad mediante supuesto *"como si estuvieran en el extranjero"*.
43. Que, el Decreto Supremo N° 1355 de 1976, que Fija Reglamento para Zonas y Depósitos Francos, Artículo 1°, profundiza en esta y otras definiciones relacionadas y el artículo 7° establece el objeto de la presunción de extraterritorialidad aduanera.
44. Que, entonces debe hacerse presente al Sr. Buvinic' respecto a lo señalado por él en el párrafo sobre el Marco Regulatorio Aplicable, que no sólo debe remitirse al D.F.L. N° 2, sino que también a las normas legales antes mencionadas, a fin de entender correctamente en su plenitud y orientar a Cámara Franca A.G. en la búsqueda de las respuestas solicitadas, esto sin perjuicio de lo establecido en el Decreto de Hacienda N° 275, de 1976 y sus modificaciones posteriores, y a lo establecido en las Bases de la Licitación, sus anexos y aclaraciones, y a lo establecido en el Contrato de Concesión.
45. Que, respecto a lo indicado en el sentido de que la Zona Franca, es además, un recinto que se declara como de **Utilidad Pública**, remitiéndose a lo prescrito en el artículo 4° del D.F.L. N° 2 que prescribe: *"Decláranse de utilidad pública los sitios que determine el Ministerio de Hacienda para el funcionamiento de las Zonas Francas y facúltase al Presidente de la República para expropiarlos por decreto supremo del citado Ministerio, ajustándose estas expropiaciones al procedimiento expropiatorio establecido para la Corporación de Mejoramiento Urbano, por la ley N°16.391 (decreto ley 1.055, artículo 21, agregado por artículo 1° del decreto ley 1.233)",* es necesario rectificar lo señalado por el recurrente, quien sostiene que: *"...para entender lo que implica que un fragmento del territorio de la República sea declarado de utilidad pública*

remitámonos a lo dicho por el Tribunal Constitucional, en su fallo del 30 de Abril de 2009, en la causa Rol: 1215-2008, señaló que "**el hecho de reservarse un bien al dominio de la nación toda** –como es el caso de Zona Franca de Punta Arenas (cuestión que entiende, erróneamente, según argumentaré a continuación)- **debe entenderse fundado en razones de utilidad de aquellos que podrán usar el bien: el público**", es decir, debemos preguntarnos quien es el público que utilizará el recinto franco, sin dudarlo, son los usuarios y los consumidores de los productos que en su interior se comercialicen. Ahora, preguntémosnos ¿cuáles eran las razones de utilidad que beneficiarían al público de Zona Franca?, amortizar el alto costo de transporte de mercaderías hasta la Región y de esa manera favorecer a sus habitantes con mejores precios...".

46. Que, al citar la cusa Rol: 1215-2008, -(en la que se solicita que se declare la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 13 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977, en el juicio sumario sobre reclamo deducido contra resolución administrativa, Rol N° C/4193/2008, caratulado "Inversiones Pingueral Ltda. y otros con Fuentes Fuentealba, María Angélica")-, lo hace erróneamente, como he dicho, pues aquella sentencia, se aplica a los "**BIENES NACIONALES DE USO PÚBLICO**", no siendo ninguna zona franca del País o instalación de recintos fuera de las zonas francas, Bienes Nacionales de Uso Público. Se señala al Doctor que un Bien Nacional de Uso Público es, como claramente lo señala el Código Civil Chileno en su Título III DE LOS BIENES NACIONALES Art. 589, "*Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales*".
47. Que, al hacer sinónimo la palabra Público con la expresión Usuarios, quien recurre confunde lo que debe entenderse por uno u otro, lo que en ningún caso puede entenderse como sinónimos, pues como claramente lo define el Decreto Supremo N° 1.355 de 1976, que aprueba Reglamento para Zonas y Depósitos Francos, en su artículo 1° **USUARIOS** es "Aquella persona natural o jurídica que haya convenido con la Sociedad Administradora (léase Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda.) el derecho a desarrollar actividades, instalándose en la Zona o Depósito Franco". También por el mismo Artículo 1° se define SOCIEDAD ADMINISTRADORA como "Aquella persona jurídica a quien el Ministerio de Hacienda otorgue la concesión para la administración y explotación de la Zona o Depósito Franco y **PÚBLICO**, es "El Conjunto de personas que forman una colectividad indefinida: precio de venta al público". (Del Diccionario Manual de la Lengua Española). Por tanto, la Sociedad Administradora, esto es, Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda., como los Usuarios, dentro de estos, Cámara

Franca Asociación de Usuarios de la Zona Franca de Punta Arenas, no pueden ni deben ser considerados como **PÚBLICO**, pues ambos se encuentran perfectamente determinados en y por la ley. Son inconfundibles.

48. Que, a lo señalado sobre las **Bases de Licitación**, es necesario precisar, para una adecuada inteligencia, que aquellas se refieren a la concesión, administración y explotación de la Zona Franca de Punta Arenas, al amparo de las disposiciones contenidas en el Decreto con Fuerza de Ley N° 341, de 1977, del Ministerio de Hacienda, en texto refundido, coordinado y sistematizado por el D.F.L. N° 2, de 2001, de la misma Cartera; y el D.S N° 275, (H) de 19 de marzo de 1976, publicado en el Diario Oficial de 21 de Abril del mismo año y sus modificaciones.
49. Que, en atención a lo expresado en la página 3 letra B. del escrito de reposición, se debe hacer presente que como el propio Sr. Tomás Buvinic' señala, **la estructura tarifaria no forma parte, no integra, no constituye un elemento esencial del contrato de concesión.**
50. Que, además como incompletamente señala "..., pero si se considera como elemento esencial del contrato de concesión lo siguiente: *"Estipulación en el sentido de que la concesionaria respetará las condiciones pactadas en los contratos existentes. (debe agregarse antes del . (punto) la frase entre los usuarios y la Sociedad Concesionaria anterior), que a la fecha de la publicación de las presentes bases se encuentren vigentes. Lo anterior deberá consignarse mediante la suscripción (es suscripción) de nuevos contratos entre la Sociedad Concesionaria y los usuarios replicando las condiciones contractuales anteriores por un período de 10 (es diez) años. (debe agregarse a continuación del .(punto) el siguiente párrafo: A requerimiento del Usuario el período de suscripción del contrato podrá ser inferior al plazo de 10 años).*
51. Que, la dicha estipulación esencial del Contrato de Concesión, se encuentra señalada en el N° 1.6.2 letra r), páginas 29 y 30 de las BASES DE LICITACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y EXPLOTACIÓN ZONA FRANCA DE PUNTA ARENAS, y contenida en la cláusula DECIMO NOVENO del CONTRATO CONCESIÓN FISCO A SOCIEDAD DE RENTAS INMOBILIARIAS LIMITADA, EN CONFORMIDAD A OFICIO NUMERO CERO MIL DOSCIENTOS CUARENTA DE CONTRALORÍA REGIONAL DE MAGALLANES Y ANTÁRTICA CHILENA DE FECHA CINCO DE JULIO DE DOS MIL SIETE.
52. Que, a lo señalado por el Sr. Buvinic' Sekulovic', en la letra a) N° 1.7.2.18, parte final de la hoja N° 4, y mitad de la hoja N° 5 de su presentación, es necesario precisar que de acuerdo con el artículo 12, letra f), del ya tantas veces citado D.F.L. N° 2, **corresponde a la sociedad administradora dictar y modificar su propio reglamento**

interno de operaciones", materia a la que se refieren también el punto 1.7.2.5., de las Bases de Licitación para la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas, que señala textualmente: "**Actualizar su Reglamento Interno de Operación (RIO), previa información a la Intendencia Regional**", - aprobadas por resolución N° 27, de 2006, de la Intendencia de la Región de Magallanes y Antártica Chilena- y la cláusula SEXTO (así dice el contrato) número CINCO señala textualmente: "**Dictar y modificar su propio Reglamento Interno de Operaciones. Previo a su entrada en vigencia, este Reglamento deberá ser puesto en conocimiento de la Intendencia Regional. De la misma forma cualquier modificación que se realice a éste deberá ser notificada a la Intendencia Regional, con quince días hábiles de anticipación a su entrada en vigencia.** Por tanto, añadiendo, dichos pliegos de condiciones y el acuerdo de voluntades respectivo, que la dictación, modificación y actualizaciones de ese instrumento se realizarán previa información a la Máxima Autoridad Regional.

53. Que, el recurrente confunde a los Usuarios de Zona Franca anteriores a la fecha de celebración del Contrato de Concesión, esto es, 13.07.2007, con los usuarios posteriores a esa fecha, que celebren contratos con la nueva Concesionaria, es decir, con la Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda., los intrinca considerándolos como uno sólo, y no entendiendo que las propias Bases de Licitación de la Zona Franca de Punta Arenas claramente determinan lo contrario al señalar por el 1.7.2.15 que la Concesionaria deberá: "*Respetar las condiciones pactadas en los contratos existentes entre los Usuarios y la Sociedad Concesionaria anterior (léase "Sociedad Administradora Zona Franca Punta Arenas Limitada"), que a la fecha de la publicación de las presentes bases se encuentren vigentes. Lo anterior deberá consignarse mediante la suscripción de nuevos contratos entre la Sociedad Adjudicataria y los Usuarios - (estos usuarios son los que firmaron contratos con la Sociedad Concesionaria anterior, que a la fecha de la publicación de las Bases de Licitación se encuentre vigentes) – replicando las condiciones contractuales anteriores por un período de 10 años. Y a requerimiento de este tipo de Usuario el período de suscripción del contrato podrá ser inferior al plazo de 10 años.*
54. Que, todo lo anterior no se aplica a aquellos usuarios que hayan celebrado contrato con la nueva Concesionaria (Léase Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda.), con posterioridad al 13.07.2007.
55. Que, abundando en lo ya razonado y con el objeto de reafirmar lo hasta ahora dicho, desde aspectos más técnicos y de fondo, es prudente tener presente:

56. Que, los argumentos y objeciones de fondo de Cámara Franca Asociación Gremial (en adelante CFAG), básicamente se centran en 2 temas: a) señalan que no existe libertad tarifaria y b) señalan que la estructura tarifaria establecida para Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda., (en adelante SRI) y aprobada por la Intendencia Regional, generaría una discriminación arbitraria entre los usuarios de Zona Franca.

57. Que, deben desestimarse las apreciaciones de la referida Cámara, en consideración a lo que se expresa:

58. Sobre ***Libertad tarifaria***: De acuerdo a lo indicado por la CFAG, SRI no gozaría de libertad tarifaria, pues su facultad de fijar tarifas se encontraría sujeta a los siguientes límites: a) Respetar las condiciones pactadas en los contratos existentes entre los usuarios, sin distinción alguna, y la concesionaria anterior; b) Que, las condiciones anteriormente señaladas deben mantenerse por un período de 10 años; c) Que para el período restante de la concesión, es decir, después de los 10 años en que deben regir las condiciones pactadas con el concesionario anterior, se debe aplicar el mecanismo de reajustabilidad que el concesionario nuevo presentó en su oferta técnica¹. (Recurso de reposición p.6. La CFAG agrega más adelante como límite a la fijación tarifaria el que no se puede discriminar en el cobro de tarifas). Agrega aquella, que en ninguna parte de las Bases de Licitación² (Bases de licitación relativas a la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas), se señala que la fijación tarifaria es de carácter libre y meramente voluntaria³ (Recurso de Reposición, p.7.), y que de la lectura armónica de las cláusulas sexta y décimo novena del Contrato de Concesión se desprende que no se consagró en él la facultad de fijar libremente las tarifas. Agregan que no existen tampoco preceptos legales que consagren la libertad tarifaria que SRI sostiene tener, cuestión especialmente relevante dado que el Contrato de Concesión se rige por las normas de derecho público, debiendo existir una norma expresa y clara al efecto⁴ (Recurso de Reposición, p.16). Finalmente, plantean que "el marco tarifario está establecido por las condiciones existentes con anterioridad a la entrada del nuevo concesionario"⁵ (Recurso de Reposición, p.13.), y que el único mecanismo de modificación tarifaria presente en las Bases de Licitación⁶ que presentó el concesionario para el período restante de concesión⁶ (Recurso de Reposición, p.18.)

59. Que, esta objeción debe ser rechazada por los siguientes motivos:

1. La libertad tarifaria se encuentra consagrada en el Contrato de Concesión y en las Bases de Licitación. Tanto las Bases de Licitación como el Contrato de Concesión señalan claramente que a la concesionaria le asiste el derecho y el deber de fijar tarifas por los servicios prestados a los usuarios de la Zona Franca⁷ (En la sección 1.6.2 de

las Bases de Licitación se indican los elementos esenciales del Contrato de Concesión, señalándose al efecto: "h (...) **atribución para fijar, cobrar y percibir las tarifas**, precios y remuneraciones por concepto de admisión de usuarios, almacenaje, manejo de carga, tarifa de visaciones de documentos y cualquier otro servicio autorizado en dicha Zona Franca". Por su parte, la cláusula primera del Contrato de Concesión señala que la concesión comprende: "el cobro de tarifas por admisión de usuarios, almacenajes, manejo de carga, visación de documentos y de rentas por el arrendamiento de bodegas, galpones, terrenos, locales comerciales, oficinas y otros bienes y servicios autorizados y de acuerdo con los contratos que se celebren con los usuarios". Mientras que la cláusula sexta numeral trece del Contrato de Concesión, relativa a la explotación de la concesión, dispone que durante su vigencia la Concesionaria "deberá (...) fijar, cobrar y percibir las tarifas, precios o remuneraciones por concepto de admisión de nuevos usuarios, almacenaje, manejo de carga, visaciones de documentos y cualquier otro servicio autorizado en la Zona Franca y asimismo, fijar, cobrar y percibir las rentas de arrendamiento de bodegas, almacenes, oficinas, locales **y otros bienes y servicios, todo lo anterior de acuerdo con los contratos que se celebren con los usuarios**", sometiendo a las siguientes condiciones que esos mismos instrumentos establecen: **i.** La estructura y niveles que fije la concesionaria deben señalarse en el RIO y ser informados previamente a la Intendencia⁸ (Cláusula Sexta numeral trece del Contrato). **ii.** Las tarifas deben fijarse sin discriminar ante iguales servicios y distintos usuarios⁹ (Cláusula sexta numeral trece del Contrato). **iii.** Los servicios prestados deben clasificarse para efectos tarifarios en servicios principales y complementarios¹⁰ (Cláusula sexta numeral trece del Contrato). **iv.** La concesionaria debe informar previamente a la Intendencia de cualquier modificación relativa a la estructura y/o niveles tarifarios de los servicios que preste¹¹ (Ver cláusula sexta numeral trece del Contrato y puntos 1.7.3, y 2.3 letra f) de Las Bases). **v.** Las tarifas deben ser publicadas, particularmente en forma destacada en la Zona Franca, debiendo estas aplicarse de manera general y uniforme a la totalidad de los usuarios¹² (Cláusula sexta numeral nueve del Contrato y punto 1.7.2.13 de las Bases). Todos estos requisitos son impuestos en las Bases de Licitación y en el Contrato de Concesión a la concesionaria para efectos de fijar las tarifas, ellos han sido satisfechos por SRI y por ello el RIO vigente desde el año 2009, que fue aprobado por la Intendencia, indica expresamente en su artículo 121 lo siguiente: "La Sociedad Administradora Rentas Inmobiliarias Limitada fijará libremente y en cualquier tiempo, ante iguales servicios y distintos usuarios, su tarifado y precios...". Este artículo no sufrió cambio alguno en la última modificación del RIO que fue aprobada también por la Intendencia por medio de su oficio N° 837 de 2012. Asimismo, debe tenerse presente que todas las limitaciones respecto a la fijación de tarifas antes señalada se encuentran contenidas en la cláusula sexta numeral trece del Contrato de Concesión, mientras que la situación relativa al *congelamiento o invariabilidad tarifaria* con que se beneficia a los usuarios antiguos se regula en una cláusula distinta del mismo instrumento (cláusula décimo novena), pues se trata de una situación excepcional que regula el contrato, y no de una regla de general aplicación en materia tarifaria ni de una limitación general como la CFAG plantea. El referido beneficio es aplicable únicamente respecto de los antiguos usuarios y tratándose de los servicios contratados por ellos con anterioridad a la entrada en vigencia del Contrato. Fuera de estos casos, rige plenamente la libertad

tarifaria. Lo anterior, se desprende, por ejemplo de las preguntas y respuestas formuladas durante la etapa de licitación respecto del punto 1.7.2.15 de las Bases de Licitación¹³ (Ver Resolución T.R. N° 10, de 15 de marzo de 2007, de la Intendencia, que "Aprueba respuestas a preguntas realizadas dentro del proceso de Licitación, Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas" (- en adelante "Resolución T.R. N° 10/2007-"), que forman parte integrante de aquellas. Así, la pregunta N° 137, por medio de la cual se solicitó a la Intendencia aclarar si "transcurrido el plazo máximo de 10 años, la nueva concesionaria queda facultada para renegociar los contratos vigentes, proveniente de los existentes al momento de la adjudicación, acorde al sistema tarifario vigente en ese momento y puesto previamente en conocimiento de la Intendencia". Frente a ella, la Intendencia respondió: "(e) efectivamente el plazo de espera es de diez años". Asimismo, respecto de la pregunta N° 26, la Intendencia precisó cuáles eran los contratos que se debían respetar por la concesionaria durante el plazo de diez años, aclarando que se trataba de aquellos existentes entre los usuarios y la concesionaria anterior, que al 9 de febrero de 2007 estaban vigentes¹⁴ (Ver punto 1.2.2., de las Bases titulado "Aclaraciones a las Bases de licitación", y cláusula segunda del contrato). Esto, resulta consistente con lo dispuesto en la cláusula décimo segunda del Contrato celebrado con la concesionaria anterior —PARENAZON—, que sirvió de antecedente a la obligación asumida por SRI de respetar las condiciones pactadas en los contratos celebrados entre los antiguos usuarios y la concesionaria anterior. Adicionalmente, cabe destacar que la libertad tarifaria rige también respecto de los antiguos en la medida que se trate de la contratación de nuevos servicios, esto es, servicios que no estuviesen siendo prestados con anterioridad a la entrada en vigencia del actual Contrato de Concesión¹⁵ (Así fue confirmado por la Intendencia a través de las respuestas entregadas frente a las preguntas N°139, 140 y 142 formulada respecto de las Bases, que transcribimos: "139-1.7.2.18. Entendemos que el nuevo concesionario tendrá libertad para fijar, previo conocimiento de la Intendencia, las tarifas, precios o remuneraciones en todos los nuevos contratos que celebre durante su periodo de concesión, independientemente si el co-contratante mantiene algún contrato regido por el punto 1.7.2.15. **R: Si.**

140.-1.7.2.19. Entendemos que el concesionario tendrá libertad previo conocimiento de la Intendencia para fijar, cobrar y percibir las rentas de arrendamiento de bodegas, almacenes, oficinas, locales y otros bienes y servicios, en todos los nuevos contratos que celebre durante su periodo de concesión, independientemente si el co-contratante mantiene algún otro contrato regido por el punto 1.7.2.15. **R: Si.**

142.-1.7.2.20. Entendemos que la facultad de fijar tarifado y precio a cobrar en la Zona Franca, en conocimiento previo de la Intendencia, tendrá alcance a todos los nuevos contratos que celebre durante su periodo de concesión, independientemente si el co-contratante mantiene algún otro contrato regido por el punto 1.7.2.15. **R: Si** (Resolución T.R. N° 10/2007). Durante las etapas de preguntas y respuestas de la licitación, la Intendencia manifestó claramente que la libertad tarifaria era la regla general, siendo el beneficio del congelamiento una situación excepcional. Así, se desprende de la respuesta entregada por la autoridad frente a la pregunta N° 15, que se refiere a los antiguos usuarios y a los nuevos servicios que pudiera prestarles la Concesionaria. "15.- (...) ¿Cuál sería

la situación para estos usuarios (antiguos) si la nueva sociedad adjudicataria de la administración de la zona franca, estableciera un nuevo servicio con beneficio para todos los usuarios, que implique algún tipo de cobro o reembolso adicional para éstos? **R:** *Los nuevos servicios se deben regir con lo señalado en los puntos 1.7.2.17 a 1.7.2.20 de las Bases de licitación*^{16 17} (Resolución T.R. N°10/2007) (Los puntos de las Bases de Licitación arriba mencionados disponen que durante la vigencia de la concesión, el concesionario deberá: "**1.7.2.17** Celebrar toda clase de actos y contratos relacionados con sus actividades y que no se contrapongan a lo dispuesto en las presentes bases, sus anexos y en la legislación vigente". "**1.7.2.18** Fijar, cobrar y percibir las tarifas, precios o remuneraciones por concepto de admisión de nuevos usuarios, almacenaje, manejo de carga, visaciones de documentos y cualquier otro servicio autorizado en la Zona Franca, de acuerdo con los contratos que se celebren con los usuarios. Deberá establecerse la metodología de reajustabilidad para el periodo restante de la Concesión de la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas". "**1.7.2.19** Fijar, cobrar y percibir las rentas de arrendamiento de bodegas, almacenes, oficinas, locales y otros bienes y servicios, de acuerdo con los contratos que se celebren con los usuarios. Deberá establecerse la metodología de reajustabilidad para el periodo restante de la Concesión de la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas". "**1.7.2.20** Fijar, sin discriminación alguna ante iguales servicios y distintos usuarios el tarifado y precios a cobrar en la Zona Franca, sin perjuicio de ponerlo previamente en conocimiento del Intendente Regional. Deberá establecerse la metodología de reajustabilidad para el periodo restante de la Concesión de la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas". Por lo tanto, la misma Intendencia aclaró que el deber de respetar las condiciones pactadas en los contratos celebrados por los usuarios y la concesionaria anterior se refiere únicamente a los usuarios antiguos y alcanza sólo a los servicios que se encuentran efectivamente contemplados en dichos contratos. Fuera de estos casos, rige plenamente la libertad para fijar tarifas. Si se hubiera querido extender el beneficio a todos los usuarios la redacción del Contrato de Concesión debió haber sido distinta, pues este beneficio ni siquiera se trató dentro de las obligaciones que se deben respetar al momento de fijar tarifas, sino que se establece en una cláusula distinta del referido contrato.

2. La norma del RIO de la que la CFAG reclama no ha sido modificada. En relación con el punto anterior, también se debe tener presente que el Artículo 121 del RIO que se refiere a la libertad tarifaria de la concesionaria, y que la CFAG objeta en su recurso de reposición¹⁸ (Recurso de reposición, p.22), no fue modificada en esta oportunidad por SRI, por lo que presenta la misma redacción que la CFAG ya conocía y que estaba contenida en el RIO vigente desde el año 2009¹⁹ (Ver al efecto página 40 del RIO del año 2009). Por ello, cualquier reclamo a este respecto resultaría absolutamente extemporáneo.

3. Existe una diferencia entre modificar tarifas y reajustarlas. La CFAG confunde y asimila el alza de una tarifa con el reajuste de la misma, pese a tratarse de nociones diferentes, con el fin de establecer un límite adicional a la fijación tarifaria. Al respecto la Contraloría ha señalado, por ejemplo en sus dictámenes N°s. 13.927, de 1990 y

43.714, de 2010, que la "reajustabilidad está encaminada a mantener el justo y exacto valor del contrato, frente a las distorsiones que puedan producir los costos del contratista la desvalorización monetarias y las variaciones que experimenten los precios de los insumos producto de factores inflacionarios"²⁰ (Dictamen N° 28.728 de 2012). En el mismo sentido, esa entidad de control ha dictaminado que "la reajustabilidad del precio tiene por objeto mantener el equilibrio del contrato y las prestaciones que de él emanan, ya que el monto de aquel podría verse distorsionado debido a la desvalorización monetaria, producto de factores inflacionarios de los insumos que integran los índices de precios"²¹ (Dictamen N° 43.714 de 2010). Como se ve, no es lo mismo reajustar una tarifa determinada con el objeto de conservar el equilibrio económico de un contrato que se puede ver afectado por fenómenos inflacionarios, para lo cual en el mismo Contrato de Concesión se consignaron los índices de reajustabilidad a aplicar, que renegociar o fijar una tarifa. La facultad de aumentar o modificar una tarifa emana precisamente de la libertad de fijar tarifas y precios que, según vimos, el mismo Contrato de Concesión otorga a la Concesionaria. De ahí que en su cláusula sexta numeral trece luego de señalar los índices de reajustabilidad aplicables a las tarifas y precios, el Contrato indique, en forma separada, las obligaciones que debe respetar SRI al momento de fijar las tarifas, ya enumerados anteriormente. Además, la interpretación que propone la CFAG resulta equivocada, si se contrasta con las reglas de interpretación de los contratos contenidas en el Código Civil. En efecto:

a) La interpretación que CFAG da a la norma de reajustabilidad contenida en el contrato es contraria al criterio de interpretación útil regulado por el artículo 1562 de nuestro Código Civil ("CC"), pues ella vuelve inútil la facultad contractual de la concesionaria para fijar y modificar tarifas, la que si bien se encuentra restringida por un tiempo en el caso de los antiguos usuarios, rige plenamente respecto de los nuevos usuarios. **b)** Dicha interpretación tampoco es la que mejor cuadra con la naturaleza económica del Contrato de Concesión, a la que se refiere el inciso primero del artículo 1563 del CC, al disponer que "en aquellos en que no apareciere voluntad contraria, deberá estarse a la interpretación que mejor cuadre con la naturaleza del contrato". En ese sentido, cabe tener presente que los contratos de concesión son contratos administrativos y estos últimos "presentan un carácter complejo, donde cohabitan estipulaciones propiamente convencionales con disposiciones potestativas de la Administración; la finalidad del contrato es de interés público, por lo que un desajuste en el contrato puede tener efectos no sólo entre los contratantes, sino que también en relación al funcionamiento total de una específica política pública (...)"²² (Moraga Klenner, Claudio. Tratado de Derecho Administrativo. La actividad formal de la Administración del Estado. Tomo VII. Editorial Abeledo Perrot, Legal Publishing, 2010, p. 451), de ahí, que cambiar la libertad de fijar tarifas, por un congelamiento de las tarifas bases generalizado para todos los usuarios, resulte en el largo plazo contrario al interés fiscal, pues la Intendencia Regional, recibe,

anualmente, por concepto de precio de la Concesión un porcentaje de los ingresos brutos anuales que perciba la Zona Franca, y además, el compromiso de Reinversión Regional que contempla el contrato es también fijado en relación a los ingresos brutos que percibe la concesionaria²³ (Cláusula décimo cuarta y décimo quinta del Contrato de Concesión).

En resumen ni las Bases de licitación ni el Contrato de Concesión limitan la facultad de fijar y modificar tarifas únicamente al reajuste de las mismas, ellas obligan simplemente a establecer la metodología de reajustabilidad para el período restante de la concesión. Confirma lo anterior, el hecho de que las bases de Licitación establezcan en forma clara la facultad de la concesionaria para fijar las tarifas, regulando esta atribución en una cláusula distinta a aquella referida a la reajustabilidad.

4. Dictamen N° 61.201 de Contraloría General de la República. En este dictamen el órgano contralor ratificó la validez de lo dispuesto en el artículo 126 del RIO, que señala que las tarifas fijadas - aplicable a los nuevos usuarios- regirán por cuatro años y se reajustarán trimestralmente. Contraloría sostuvo además que las modificaciones tarifarias deben ser comunicadas con anterioridad a la Intendencia, entidad que de acuerdo a su función de supervigilancia, debe comprobar que tales cobros se realicen conforme a la normativa vigente y en los plazos procedentes.

Dicha entidad señaló que este último criterio ya había sido expresado en su dictamen 61.501 de 2011, que estableció que el Intendente tiene la facultad y el deber de supervisar que la concesionaria cumpla con el marco jurídico que rige en el Contrato, control que "se extiende al hecho de representar cualquier contravención a la regulación de que se trate para efectos tarifarios". Así, se reitera en esta ocasión la facultad que tiene la Intendencia de representar aquellas modificaciones a la estructura tarifaria que no se ajusten al marco normativo vigente aplicable al contrato, de lo que se desprende que es posible modificar las tarifas, cuestión que además es inherente a la libertad tarifaria que el Contrato de Concesión y las Bases de Licitación consagran, sujetándose a las limitaciones indicadas en el numeral 1 de este acápite.

- 60. Discriminación arbitraria entre usuarios de la Zona Franca:** La CFAG señala también en su recurso de reposición que uno de los límites aplicables a la fijación tarifaria sería la "inexistencia de algún tipo de discriminación en el cobro de tarifas, es decir, el concesionario debe cobrar por el servicio que preste, exactamente lo mismo a todos los usuarios que hagan uso de dicho servicio"²⁴ (Recurso de reposición, p. 18). Así, la CFAG objeta la existencia de dos tipos de usuarios, pues a su juicio la clasificación entre usuarios nuevos y usuarios antiguos no tienen ningún asidero normativo, ya que las Bases de Licitación definen únicamente al usuario²⁵ (Recurso de reposición p. 25). De acuerdo a la CFAG "las tarifas vigentes son aquellas que tenía el concesionario anterior y que

deben, en virtud del principio de no discriminación ser de carácter general, para todos los usuarios sean nuevos o antiguos²⁶ (Recurso de protección p. 18), y no puede SRI basarse en una distinción que las normas que rigen la concesión no reconoce para efectos de cobrar precios más elevados a los usuarios que ingresaron a la Zona Franca después del 19 de agosto de 2007. Esta distinción de SRI haría que se configure una discriminación tarifaria²⁷ (Ver al efecto punto 1.7.2.20 de las Bases, y cláusula sexta numeral trece del Contrato). Esta objeción debe ser rechazada por los siguientes motivos:

1. El mismo Contrato de Concesión contempla una diferenciación entre usuarios. Efectivamente, tanto en las Bases de Licitación como en el Contrato de Concesión se indica que al fijar tarifas no se debe discriminar ante iguales servicios y distintos usuarios²⁸ (La sección 1.7.2.20 de las Bases de Licitación dispone que la Concesionaria deberá: "Fijar, sin discriminación alguna ante iguales servicios y distintos usuarios, el tarifado y precios a cobrar en la Zona Franca sin perjuicio de ponerlo previamente en conocimiento del Intendente Regional. A su turno, la cláusula sexta numeral trece del Contrato de Concesión establece, respecto a la fijación de tarifas por parte de la Concesionaria, que "La fijación de las tarifas, precios, remuneraciones y rentas a que hace referencia esta cláusula se realizará sin discriminación alguna ante iguales servicios y distintos usuarios, sin perjuicio de ponerlo previamente en conocimiento del Intendente Regional"). Sin perjuicio de lo anterior, esos mismos instrumentos contemplan una excepción relativa a la discriminación que favorece a los usuarios que mantenían contratos vigentes con la concesionaria anterior al momento de publicarse las referidas Bases. Estos usuarios son beneficiados con un régimen de ***Invariabilidad tarifaria***, ya que a ellos se les debió replicar las condiciones pactadas en los contratos que celebraron con la antigua concesionaria, por un lapso de 10 años, manteniéndose así congeladas sus tarifas hasta el año 2017²⁹ (En la sección 1.7.2.15 de las Bases se indica que la Concesionaria deberá: "Respetar las condiciones pactadas en los contratos existentes entre los Usuarios y la Sociedad Concesionaria anterior, que a la fecha de la publicación de las presentes bases se encuentren vigentes. Lo anterior deberá consignarse mediante la suscripción de nuevos contratos entre la Sociedad Adjudicataria y los Usuarios replicando las condiciones contractuales anteriores por un periodo de diez años. A requerimiento del Usuario el periodo de suscripción del contrato podrá ser inferior al plazo de 10 años. Deberá establecerse la metodología de reajustabilidad para el período restante de la Concesión de la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas". Esta obligación se contiene también en la cláusula décimo novena del Contrato de Concesión) Una cláusula muy similar se contenía en el Contrato de Concesión celebrado entre la concesionaria anterior PARENASON y el Estado de Chile, que sería el antecedente de esta regulación³⁰ (Ver al efecto cláusula décimo segunda del anterior Contrato de Concesión).

2. La interpretación de la CFAG es contraria a las reglas de interpretación de los contratos aplicables en la especie. La interpretación dada por la CFAG a las normas que rigen el Contrato de Concesión es equivocada si ella se contrasta con lo dispuesto por las reglas de interpretación de los contratos aplicables en este caso³¹ (De

acuerdo a lo indicado por Contraloría "las cláusulas de 105 contratos administrativos a falta de reglas propias contenidas en ellos, pueden y deben interpretarse de acuerdo a normas de interpretación de 105 contratos contenidas en el Código Civil" (dictamen W26889 de 1982). El Órgano Contralor se refiere a 105 artículos 1560 a 1566 del referido Código). En efecto: **a)** El artículo 1562 del CC dispone que *"el sentido en que una cláusula pueda producir efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno"*. Refiriéndose a esta norma, la doctrina ha señalado que "esta regla se impone sin discusión. Nada más elemental que las cláusulas hayan sido introducidas en el contrato precisamente para producir algún efecto"³²

(López Santa María, Jorge. *Los Contratos*, Parte General. Tomo 11. Tercera Edición. Editorial Jurídica de Chile, 2001, p. 441), agregando que ella *"hace referencia a la necesaria utilidad que debe provocar todo proceso interpretativo de normas contractuales"*³³ (Moraga Klenner, Claudio. *Op. Cit.*, p. 453).

La aplicación de esta regla supone que la interpretación que se haga de la obligación de no discriminar ante iguales servicios y distintos usuarios, no puede llegar a privar de sentido a las cláusulas que establecen el derecho de la Concesionaria para fijar tarifas³⁴ (Cláusula sexta numeral trace del Contrato de Concesión ni a los puntos 1.7.2.18 y 1.7.2.19 de las Bases de Licitación).

Una interpretación correcta del Contrato de Concesión debe otorgarle un sentido útil a sus distintas cláusulas. Ello implica necesariamente reconocer el derecho de la Concesionaria para fijar libremente las tarifas de los nuevos usuarios, y entender que solo excepcionalmente, tratándose de los antiguos usuarios, dicha facultad para fijar tarifas no opera, pero solo por un período acotado y respecto de aquellos servicios contratados con la anterior concesionaria. Esta diferenciación entre usuarios es autorizada por el mismo Contrato de Concesión. **b)** El artículo 1564 inciso primero del CC prescribe *"que las cláusulas de contrato se interpretarán unas por otras, dándose a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad."*

Sobre esta regla de interpretación, conocida como la regla de armonía de las cláusulas, la doctrina ha señalado que...*"cualquier interprete, en cualquier materia, comienza por observar el conjunto o totalidad de aquello que debe interpretar (...)*. Como normalmente las cláusulas de un contrato se hallan subordinadas unas a otras, nada más lógico que examinarla, todas en conjunto, para despejar las dudas que algunas de ellas hubiesen provocado"³⁵ (López Santa María, Jorge. "Los Contratos. Parte General" Tomo II, p. 440. En el mismo sentido ver Moraga Klenner, Claudio. *Op. Cit.* p. 453).

La interpretación dada por la CFAG a la obligación de no discriminar no respeta esta regla legal, pues implica alterar el sentido de otras cláusulas del Contrato de Concesión, afectando este último en su totalidad.

En efecto, la CFAG pretende que un beneficio destinado a favorecer solo a un grupo determinado de usuarios, se extienda a la totalidad de ellos, lo que implicaría dejar sin efecto la facultad de fijar tarifas que el mismo Contrato de Concesión consagra como un elemento de su esencia. **c)** Además, la interpretación de la CFAG es equivocada de acuerdo a la doctrina especializada sobre interpretación de contratos administrativos.

De la simple lectura de las Bases de Licitación y del Contrato de Concesión, así como de las respuestas entregadas en la etapa de aclaraciones de las Bases, se puede desprender que existen dos categorías distintas de usuarios en materia de cobro de tarifas: los antiguos, que han sido beneficiados con un congelamiento de sus tarifas por un plazo determinado, y los nuevos, que se sujetan a las tarifas indicadas en el RIO y en sus contratos.

Lo anterior, resulta especialmente relevante si consideramos que "el proceso interpretativo de un contrato administrativo depende fundamentalmente de los términos y condiciones que se contienen en las bases de licitación y demás antecedentes integrantes de las mismas; todos los cuales se constituyen en el marco básico para cualquier proceso interpretativo y de aplicación del contrato"³⁶ (Moraga Klenner, Claudio. Op. Cit. p. 451).

La doctrina especializada afirma, que la interpretación de un contrato administrativo "debe conducir a un resultado armónico, útil, claro y razonable"³⁷ (Moraga Klenner, Claudio, Op. Cit., p. 453), condición que la interpretación dada por la CFAG al principio de no discriminación, claramente no satisface, pues extiende el beneficio del congelamiento tarifario a todos los usuarios, a pesar de que este fue explícitamente establecido para favorecer solo a una determinada categoría de usuarios.

No resulta razonable que por un lado las normas consagren explícitamente la facultad de fijar, cobrar y percibir tarifas, pero que al interpretar dichas normas se concluya que en realidad las tarifas no pueden ser alteradas por la concesionaria, debiendo aplicarse en todo momento las tarifas fijadas por la Concesionaria anterior, pudiendo reajustarla únicamente respecto de los usuarios nuevos, y debiendo esperar diez años para reajustar las tarifas respecto de los usuarios antiguos. Esto equivaldría a reemplazar el régimen general de libertad tarifaria, por un régimen de fijación tarifaria, cuestión que no se consagró en el Contrato de Concesión ni en las Bases de Licitación.

En resumen, la aplicación de las reglas de interpretación de los contratos permite concluir que la obligación de no discriminar ante iguales servicios y distintos usuarios no puede ser entendida de una forma que lleve a eliminar la libertad para fijar tarifas con que cuenta la concesionaria, imponiendo de facto una especie de congelamiento tarifario generalizado, una interpretación así no se corresponde con el tenor literal ni con el espíritu de los instrumentos interpretados, ni genera una interpretación armónica o útil de las distintas cláusulas revisadas.

3.- El dictamen N° 61.201 de Contraloría. Este dictamen confirmó que la posibilidad de modificar cada cuatro años las tarifas de los nuevos usuarios, no infringe la normativa aplicable a la concesión, siendo en consecuencia una conducta ajustada a derecho³⁸ (Concretamente dictaminó: "Seguidamente, cabe referirse tanto a la facultad del Intendente para pronunciarse sobre la fijación y cobra

de las tarifas por los servicios prestados por la concesionaria a los usuarios de la misma, como a la posibilidad de que esta última puede modificarlas cada cuatro años, tal como lo prevé el reglamento interno de operación. De esta manera, es dable consignar que las bases y el contrato de concesión -en armonía con aquellas-, contemplan la posibilidad de que la mencionada Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada pueda variar la estructura y/o niveles tarifarios de los servicios que preste con la periodicidad señalada, por lo cual el reglamento interno de operación se encuentra ajustado a derecho en lo referente a este aspecto de la consulta". Al considerar ajustado a derecho que cada cuatro años puedan modificarse las tarifas de los nuevos usuarios, la Contraloría está reconociendo implícitamente que tales usuarios pueden contar con tarifas diferentes de las de los antiguos usuarios que deben mantenerse invariables durante los diez primeros años de vigencia del Contrato de Concesión. De lo contrario, el órgano de control habría objetado esta posibilidad de modificación tarifaria, si como sostiene la CFAG la invariabilidad debiera ser aplicada a todos los usuarios de la Zona Franca.

61. Que, respecto del escrito de fecha 24.04.2013 -(en relación a lo señalado en la letra q) del número 3 sobre consideraciones previas)-, que pretende dar cumplimiento a lo ordenado en Ordinario N° 249, presentado por el Señor Abogado don Max Müller Gilbert, al parecer, en representación de la Cámara Franca A.G., es necesario señalar a la recurrente que dicho poder carece de la facultad para comparecer ante Autoridades Administrativas y en la especie, ante el Sr. Intendente Regional de Magallanes y Antártica Chilena don Mauricio Peña Y Lillo Correa, recomendándole a Cámara Franca A.G., hacer una detallada lectura del poder entregado al Señor Abogado que los representa. Por lo anteriormente dicho esta autoridad sólo tendrá presente que un tercero ajeno, absolutamente extraño a este procedimiento administrativo presentó un escrito en donde se pretendía, sin tener facultad para ello, tener por cumplido lo ordenado.
62. Que, respecto del escrito de fecha 03.05.2013, que pretende dar cumplimiento a lo ordenado en Ordinario N° 276, también presentado por el Señor Abogado don Max Müller Gilbert, se estará a lo expresado en el numeral anterior.
63. Que, al **OTROSÍ** del escrito de reposición sin fecha, ingresado el **24.12.2012** en la Oficina de Partes de la Intendencia Regional de Magallanes y Antártica Chilena, por el cual se solicita la suspensión de los efectos del Acto Administrativo recurrido, esto es, del **Ordinario N° 837**, de **20.11.2012**, se debe hacer presente al recurrente - fundamentando lo que a continuación se expresará -, que dicha solicitud, no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 57 de la Ley N° 19.880, puesto que la interposición de los recursos administrativos no suspenderá la ejecución del acto impugnado, en atención y como ya se ha manifestado, que *los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad "frente a sus destinatarios"*, esto es "Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda.", desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa; sumado a que el Acto Administrativo (**Ordinario N° 837**) es impugnable sólo **por el**

interesado, esto es, **Sociedad de Rentas Inmobiliarias Ltda.**, mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en la ley N° 19.880, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión, también comprendido en esta ley, y de los demás arbitrios que establezcan leyes especiales. Todo esto sumado a que, el interesado en este acto (**Ordinario N° 837**) es la Sociedad Concesionaria de la Administración y Explotación de la Zona Franca de Punta Arenas, en lo que se discute, Sociedad de Rentas Inmobiliarias Limitada R.U.T.: 78.648.070 – 1.

En cuanto a lo dicho por el recurrente a que dicho acto – of. N° 837 de 2012 -, no consta en Resolución Exenta o Toma de razón, estese en todo a lo señalado con anterioridad, específicamente a lo más arriba anotado respecto a como se obró en relación a la solicitud de aprobación del RIO, por carta 036/2012 con la que se inicia el procedimiento y el ordinario N° 837, por el cual se afina. Respecto a la ausencia de una Resolución ya sea exenta o ya sea afecta, según reclama el recurrente, sugerimos lectura y, si es posible, análisis jurídico serio de la Resolución señalada en el numeral 8 de los vistos de la presente resolución.

- 64.** Que, al **SEGUNDO OTROSÍ** del escrito de reposición sin fecha, ingresado el **24.12.2012** en la Oficina de Partes de la Intendencia Regional de Magallanes y Antártica Chilena, *por el cual en subsidio de lo planteado en lo principal de este escrito, y sin perjuicio del criterio establecido en la Res. Ex. N° 417 de 2012, téngase por presentado Recurso Jerárquico;* se debe hacer presente al recurrente, - fundamentando lo que a continuación se expresará -, que el Recurso Jerárquico es improcedente, es decir, no es aplicable a este caso, ya que al respecto, el artículo 11 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2001, del Ministerio de Hacienda - que aprobó el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 341, de 1977, del mismo origen, sobre Zonas Francas - establece que *"la administración y explotación de las Zonas Francas será entregada por el Estado de Chile, a través del Ministerio de Hacienda, a las personas jurídicas que cumplan con las bases que determine esa Secretaría de Estado y el a la sazón denominado Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, mediante contratos cuyas condiciones serán libremente pactadas con el interesado de conformidad a las leyes nacionales"*. Dicha norma legal se encuentra en plena concordancia con lo establecido en el Decreto Supremo N° 1.355 de 1976, que fija el Reglamento de Zonas y Depósitos Francos, Párrafo 2° *"De la concesión, Administración y Supervigilancia de la Zona y Depósito Franco"*, artículos 2° y siguientes. A su vez, el artículo 14 del DFL N° 2 – Ley de Zonas Francas - señala, en lo pertinente, *"que el Presidente de la República puede delegar en las autoridades regionales respectivas, las facultades que ese mismo decreto con fuerza de ley otorga a los Ministerios antes mencionados, en relación a la concesión, administración y supervigilancia de las Zonas Francas"*. Esta norma en concordancia con lo establecido en el Artículo 2° de esta misma Ley de Zonas Francas,

donde se establece definición de las Zonas Francas, y a lo establecido en el Artículo 6° del Decreto Supremo N° 1.355 de 1976, que fija el Reglamento de Zonas y Depósitos Francos, que reitera la facultad del Presidente de la República de delegar en autoridades regionales las funciones que se indican en ese artículo. Pues bien, el artículo 3° del decreto N° 275, de 1976, del Ministerio de Hacienda, - que FIJA LIMITES PERIFÉRICOS AL RECINTO DE LA ZONA FRANCA DE PUNTA ARENAS Y DELEGA EN EL INTENDENTE REGIONAL ATRIBUCIONES QUE SEÑALA -, *delegó en el Intendente de la XII Región, (debe entenderse la Región de Magallanes y Antártica Chilena) en lo que respecta a la Zona Franca de Punta Arenas, las facultades que el decreto Ley N° 1.055 y sus modificaciones otorga a los Ministerios de Hacienda y de Economía, Fomento y Reconstrucción, (hoy debe entenderse Ministerio de Economía, Fomento y Turismo) con relación a la concesión, administración y supervigilancia de la Zona Franca, así como también la facultad de señalar los procedimientos internos de control y fiscalización que estime convenientes para cautelar el fiel cumplimiento de las reglas que le fueren aplicables a la Zona Franca.* Es así que, por aplicación del artículo 41 del DFL-1-19653, que Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, toda vez que una facultad es delegada, esta se radica en el delegado, perdiéndola el delegante, a menos que se revoque cuestión que, en la especie, no ha ocurrido.

Ratifica todo lo anteriormente señalado la declaración de prensa formulada por el propio Doctor recurrente mediante inserción en el diario La Prensa Austral de fecha 24.04.2013, donde expresa: "...*Contrato de Concesión de la Zona Franca de Punta Arenas, el que, de acuerdo a la Ley, debe ser fiscalizado por el Presidente de la República, autoridad que delegó dicha Función en el Intendente de la Región de Magallanes y Antártica Chilena...*".

65. Que, al **TERCER OTROSÍ** del escrito de reposición sin fecha, ingresado el **24.12.2012** en la Oficina de Partes de la Intendencia Regional de Magallanes y Antártica Chilena, se tendrán por acompañados esos documentos.
66. Que, al **CUARTO OTROSÍ** del escrito de reposición sin fecha, ingresado el **24.12.2012** en la Oficina de Partes de la Intendencia Regional de Magallanes y Antártica Chilena, se tendrá presente.
67. Que, en cumplimiento de lo establecido en el inciso cuarto del Artículo 41 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, este Intendente Regional cumple con señalar a la recurrente que los Recursos Administrativos establecidos en la presente Ley se encuentran agotados, según el razonamiento jurídico establecido en los numerales 30 y 60 de la presente resolución; que el Recurso de Protección establecido en el número 20 de la Carta Suprema también se encuentra agotado con la interposición de aquel cuyo Rol de Ingreso a la

Ilustrísima Corte de Apelaciones de Punta Arenas es el 16 – 2013. El Ordenamiento también establece en la propia Ley N° 19.880, el recurso extraordinario de revisión, en su artículo 60, el que pudiera estimarse procedente, de concurrir las circunstancias que la propia disposición contempla en las letras a),b),c), y d), para cuya interposición se establece el plazo de un año, el que, en la especie, debiere ser computado desde el día siguiente al de la dictación de la presente resolución, sin perjuicio de observar las otras circunstancias señaladas por el legislador.

Y teniendo además presente la necesidad de dar cumplimiento a lo ordenado por la ILUSTRÍSIMA CORTE DE APELACIONES DE PUNTA ARENAS, en autos de Protección Rol N° 16-2013, por su sentencia de 03.04.2013, sólo en cuanto se ordena al suscrito dar estricto cumplimiento a la exigencia del artículo 41 de la Ley de Bases que me obliga a fundar la resolución de rechazo a la reposición de Cámara Franca, haciéndome cargo de todas las observaciones que en ella se hacen, dando también cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 14 del Auto Acordado sobre tramitación y Fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales;

RESUELVO:

A Lo Principal del escrito sin fecha, ingresado el 24.12.2012 en la Oficina de Partes de la Intendencia Regional de Magallanes y Antártica Chilena, y en especial atención a Los Vistos y Considerandos que anteceden **NO HA LUGAR** al recurso de reposición, **Al Otrosí**, atendido el mérito de estos antecedentes, **NO HA LUGAR; Al Segundo Otrosí**, en especial atención a Los Vistos y Considerandos que preceden **NO HA LUGAR POR IMPROCEDENTE; Al Tercer Otrosí TÉNGASE POR ACOMPAÑADOS; Al Cuarto Otrosí: TÉNGASE PRESENTE.**

ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE (Fdo.) Mauricio Sergio Peña y Lillo Correa, Intendente Regional de Magallanes y Antártica Chilena.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.



DISTRIBUCIÓN:

- Cámara Franca A.G.
- Ilustrísima Corte de Apelaciones de Punta Arenas.
- Sociedad Rentas Inmobiliarias Ltda.
- Secretaria Regional Ministerial de Hacienda.
- Miembros Comisión de Seguimiento y Control de Contrato de Zona Franca de Punta Arenas.
- Archivo Asesoría Jurídica.
- Archivo.

MPYLC/eps.